# Observatorio de Políticas Ambientales
# 1978-2006

# Observatorio de Políticas Ambientales 1978-2006


Fernando López Ramón (coordinador)

Carmen Alastuey Dobón
José Francisco Alenza García
Consuelo Alonso García
Rosario Alonso Ibáñez
José Luis Bermejo Latre
Omar Bouazza Ariño
Isabel Caro-Patón Carmona
Francisco Delgado Piqueras
José Esteve Pardo
Dionisio Fernández de Gatta Sánchez
Severiano Fernández Ramos
Manuel Fernández Salmerón
Gerardo García Álvarez
Agustín García Ureta
Marcos Gómez Puente
Antonio Gutiérrez Llamas
Olga Herráiz Serrano
Adolfo Jiménez Jaén
Jesús Jordano Fraga
Demetrio Loperena Rota
Blanca Lozano Cutanda
Alba Nogueira López
Luis Ortega Álvarez
María Ángeles Parra Lucán
Juan Rosa Moreno
René Javier Santamaría Arinas
Francisco Javier Sanz Larruga
Íñigo Sanz Rubiales
Joana M. Socias Camacho
Marc Tarrés Vives
Bartomeu Trias Prats
María Teresa Vadrí i Fortuny
Germán Valencia Martín
Diego Vera Jurado



Ecología y Desarrollo
www.ecodes.org

MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE

THOMSON ARANZADI

Primera edición, 2006

© Fernando López Ramón (Coord.) y otros – 2006
© Editorial Aranzadi, SA

Editorial Aranzadi, SA
Camino de Galar, 15
31190 Cizur Menor (Navarra)

Imprime: Rodona Industria Gráfica, SL
Carretera de Aoiz, kilómetro 3,5
31486 Elcano (Navarra)

Depósito Legal: NA 2086/2006

ISBN 84-9767-799-4

Reservados todos los derechos. El contenido de esta publicación no puede ser reproducido, ni en todo ni en parte, ni transmitido, ni registrado por ningún sistema de recuperación de información, en ninguna forma ni por ningún medio, sin el permiso previo, por escrito, de Editorial Aranzadi, SA.

# *Sumario*

*Página*

Nota previa ..... 11

Prólogo ..... 13

Presentación ..... 15

Grupo de Trabajo del Observatorio de Políticas Ambientales ..... 17

I.

**VALORACIÓN GENERAL**
Por *Fernando López Ramón* ..... 21

**PRIMERA PARTE**

**POLÍTICAS INTERNACIONALES Y COMUNITARIO-EUROPEAS DE MEDIO AMBIENTE**

II.

**COMPROMISOS INTERNACIONALES AMBIENTALES**
Por *Blanca Lozano Cutanda* ..... 43

III.

**POLÍTICA AMBIENTAL DE LA UNIÓN EUROPEA**
Por *Dionisio Fernández de Gatta Sánchez* ..... 93

IV.

**JURISPRUDENCIA AMBIENTAL DEL TRIBUNAL EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS**
Por *Omar Bouazza Ariño* ..... 123

V.

**JURISPRUDENCIA AMBIENTAL DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS**
Por *José Esteve Pardo y Marc Tarrés Vives* ..... 145

*Página*

## SEGUNDA PARTE

## POLÍTICAS ESTATALES DE MEDIO AMBIENTE

VI.

**LEGISLACIÓN BÁSICA DE MEDIO AMBIENTE**
Por *Luis Ortega Álvarez* ..... 159

VII.

**ORGANIZACIÓN AMBIENTAL DEL ESTADO**
Por *Dionisio Fernández de Gatta Sánchez* ..... 175

VIII.

**JURISPRUDENCIA AMBIENTAL DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**
Por *Germán Valencia Martín* ..... 213

IX.

**JURISPRUDENCIA AMBIENTAL DEL TRIBUNAL SUPREMO**
Por *Gerardo García Álvarez* ..... 271

X.

**DERECHO PENAL DEL MEDIO AMBIENTE**
Por *Carmen Alastuey Dobón* ..... 293

XI.

**DERECHO CIVIL DEL MEDIO AMBIENTE**
Por *María Ángeles Parra Lucán* ..... 321

XII.

**POLÍTICA AMBIENTAL DEL REINO UNIDO**
Por *Agustín García Ureta* ..... 349

XIII.

**POLÍTICA AMBIENTAL DE ITALIA**
Por *José Luis Bermejo Latre* ..... 371

XIV.

**POLÍTICA AMBIENTAL DE FRANCIA**
Por *Diego J. Vera Jurado* ..... 395

Página

## TERCERA PARTE

## POLÍTICAS AUTONÓMICAS DE MEDIO AMBIENTE

XV.
**POLÍTICA AMBIENTAL DE ANDALUCÍA**
Por *Jesús Jordano Fraga* ..... 419

XVI.
**POLÍTICA AMBIENTAL DE ARAGÓN**
Por *Olga Herráiz Serrano* ..... 441

XVII.
**POLÍTICA AMBIENTAL DE CANARIAS**
Por *Adolfo Jiménez Jaén* ..... 465

XVIII.
**POLÍTICA AMBIENTAL DE CANTABRIA**
Por *Marcos Gómez Puente* ..... 493

XIX.
**POLÍTICA AMBIENTAL DE CASTILLA-LA MANCHA**
Por *Francisco Delgado Piqueras* ..... 527

XX.
**POLÍTICA AMBIENTAL DE CASTILLA Y LEÓN**
Por *Isabel Caro-Patón Carmona e Íñigo Sanz Rubiales* ..... 565

XXI.
**POLÍTICA AMBIENTAL DE CATALUÑA**
Por *María Teresa Vadrí i Fortuny* ..... 589

XXII.
**POLÍTICA AMBIENTAL DE LA COMUNIDAD VALENCIANA**
Por *Juan Rosa Moreno* ..... 627

XXIII.
**POLÍTICA AMBIENTAL DE EXTREMADURA**
Por *Severiano Fernández Ramos* ..... 655

*Página*

XXIV.

**POLÍTICA AMBIENTAL DE GALICIA**
Por *Alba Nogueira López y Francisco Javier Sanz Larruga* ..... 683

XXV.

**POLÍTICA AMBIENTAL DE LAS ISLAS BALEARES**
Por *Joana M. Socias Camacho y Bartomeu Trias Prats* ..... 707

XXVI.

**POLÍTICA AMBIENTAL DE LA RIOJA**
Por *René Javier Santamaría Arinas* ..... 729

XXVII.

**POLÍTICA AMBIENTAL DE MADRID**
Por *Mª Consuelo Alonso García* ..... 759

XXVIII.

**POLÍTICA AMBIENTAL DE MURCIA**
Por *Manuel Fernández Salmerón y Antonio Gutiérrez Llamas* ..... 787

XXIX.

**POLÍTICA AMBIENTAL DE NAVARRA**
Por *José Francisco Alenza García* ..... 827

XXX.

**POLÍTICA AMBIENTAL DEL PAÍS VASCO**
Por *Demetrio Loperena Rota* ..... 853

XXXI.

**POLÍTICA AMBIENTAL DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS**
Por *Rosario Alonso Ibáñez* ..... 867

**THE OBSERVATORY OF ENVIRONMENTAL POLICIES 1978-2006. GENERAL ASSESMENT**
By *Fernando López Ramón* ..... 893

# *Nota previa*

La magnitud de los problemas de la biosfera es enorme. Nos encontramos, posiblemente, ante el mayor desafío que nunca antes ha afrontado la humanidad.

Desde nuestro punto de vista afrontar con éxito esta encrucijada exige la movilización de los tres actores claves del cambio ambiental: las administraciones públicas, las empresas y las ONGS. De estos tres agentes, el primero, el estado, en sus distintas manifestaciones institucionales, es el que ordena y regula, en un sistema democrático, el contexto en el que se mueven los dos restantes. Por esa razón debe ser un actor fundamental. En muchos países lo es. Queremos que lo sea más en España. Esa es la razón última que explica la promoción de este Observatorio de Políticas Ambientales.

Hay muchos políticos y técnicos de las administraciones públicas de nuestro país que apuestan por el desarrollo sostenible y, desde las funciones propias de las administraciones públicas, quieren contribuir a él. Este Observatorio de Políticas Ambientales pretende ayudarles para que, por imitación o evitación, encuentren el mejor camino para transformar sus buenas intenciones en políticas públicas eficaces y eficientes. Por eso en sus páginas no sólo se analiza las políticas ambientales de nuestro país, con una atención particular a cada Comunidad Autónoma, también se atiende a las políticas públicas que se desarrollan en los espacios internacionales más relevantes.

Para acabar, queremos agradecer especialmente su contribución a los autores: cuarenta catedráticos y profesores de veinticinco universidades españolas. No es frecuente esta concertación de talentos y voluntades. Los autores son los auténticos protagonistas del Observatorio. Sus opiniones no siempre serán las de la Fundación Ecología y Desarrollo, pero a nuestra fundación todas ellas le parecen muy consistentes.

Finalmente, para hacer posible esta publicación, ha sido fundamental el apoyo del Ministerio de Medioambiente. Tampoco es frecuente que la Administración Pública apoye la creación de un «espejo» que refleje su acción de forma independiente. Gracias.

VÍCTOR VIÑUALES

*Director de la Fundación Ecología y Desarrollo*

# *Prólogo*

El libro que tiene en sus manos es el resultado de un esfuerzo colectivo para comprender cómo las administraciones públicas pueden hacer realidad el derecho al medio ambiente que consagra nuestra Constitución, aprobada hace casi 30 años. Cuando se redactó su artículo 45 el medio ambiente era una preocupación limitada, residual, acotada a un pequeño sector muy concienciado de la sociedad española.

Ahora, por el contrario –y por suerte–, la cuestión ambiental es algo tangible y cotidiano que se manifiesta en la proliferación de iniciativas ciudadanas, avances científicos y logros empresariales.

Es el resultado de una ciudadanía cada vez más informada, más comprometida y más exigente, a partir de la creciente implicación de los poderes públicos.

Esta implicación ha sido cada vez más efectiva desde la incorporación de España a la Unión Europea. Nada de lo que configura la realidad de la actuación ambiental en España –desde la actual legislación de aguas al etiquetado energético de una lavadora o a la declaración de impacto ambiental de una carretera– puede entenderse sin Europa.

Los ciudadanos son cada vez más conscientes de que la contaminación afecta a su salud y a su calidad de vida: cada año se producen 16.000 muertes prematuras debidas a la contaminación atmosférica y a la mala calidad del agua; es la causa de la tercera parte de las enfermedades en el mundo.

Este libro recoge el análisis de la expresión formal de las administraciones y su utilidad en la construcción de un sistema de defensa de los derechos de los ciudadanos a la calidad del aire, del agua, del suelo, a la preservación de los ecosistemas...

Los autores del Observatorio describen lo recorrido desde 1978. Y lo hacen señalando dónde nos hemos equivocado, en qué hemos acertado y, lo más importante, cómo podemos mejorar de ahora en adelante.

Cada Administración debe rendir cuentas sobre su desempeño y analizar las tareas pendientes o en cuáles debe mejorar. A ello contribuye la propia naturaleza del Observatorio, ya que se ocupa de todas las administraciones pero no depende de ninguna de ellas.

Por todo ello, agradezco sinceramente la labor del Observatorio, con el deseo de que continúen actualizando este trabajo, ya que su labor nos hace exigirnos más en esa obligación nuestra, y de todos, que es la preservación del medio ambiente.

CRISTINA NARBONA

# *Presentación*

El Observatorio de Políticas Ambientales es una iniciativa de la Fundación Ecología y Desarrollo constituida con el objetivo de analizar periódicamente las políticas en materia de medio ambiente del Estado y de las Comunidades Autónomas, teniendo en cuenta el contexto internacional, comunitario europeo y comparado. Su puesta en marcha ha sido posible gracias al apoyo del Ministerio de Medio Ambiente.

El Observatorio de Políticas Ambientales se organiza en dos unidades: el Consejo y el Grupo de Trabajo. El Consejo del Observatorio estará integrado por representantes de las entidades patrocinadoras, conformando un ámbito de intercambio de ideas y experiencias y de establecimiento de prioridades y criterios de investigación. El Grupo de Trabajo del Observatorio está formado en la actualidad por cerca de cuarenta catedráticos y profesores titulares especializados en Derecho Ambiental pertenecientes a veinticinco universidades, que realizan y critican los diferentes análisis.

La idea de este proyecto surgió a principios de 2005 en el ámbito de unas agradables jornadas gaditanas. El equipo promotor lo integramos: Juan Francisco Alenza García, Francisco Delgado Piqueras, Agustín García Ureta, Jesús Jordano Fraga, Demetrio Loperena Rota, Fernando López Ramón, Blanca Lozano Cutanda, Alba Nogueira López, Luis Ortega Álvarez, Juan Rosa Moreno, Íñigo Sanz Rubiales y Germán Valencia Martín.

FERNANDO LÓPEZ RAMÓN
*Coordinador*

# *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.

ALLI TURRILLAS, Juan Cruz: Profesor Titular de Derecho Administrativo, Universidad Nacional de Educación a Distancia.

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

ALONSO IBÁÑEZ, Rosario: Profesora Titular de Derecho Administrativo, Universidad de Oviedo.

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

BOUAZZA ARIÑO, Omar: Doctor en Derecho, Departamento de Administrativo, Universidad Complutense de Madrid.

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

COMELLA DORDA, Rosa: Profesora del Centro Jean Monnet de la Universidad de Nueva York.

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

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: Profesor Titular de Derecho Administrativo, Universidad de Cádiz.

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

GARCÍA ÁLVAREZ, Gerardo: Profesor Titular de Derecho Administrativo, Universidad de Zaragoza.

GARCÍA URETA, Agustín: Profesor Titular de Derecho Administrativo, Universidad del País Vasco, sede de Bilbao.

GÓMEZ PUENTE, Marcos: Profesor Titular 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: Profesor Titular de Derecho Administrativo, Universidad de Sevilla.

LOPERENA ROTA, Demetrio: Catedrático de Derecho Administrativo, Universidad del 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.

MARRACO ESPINOS, José Manuel: Abogado ambientalista, Zaragoza.

MARTÍN FERNÁNDEZ, Jacobo: Subdirector General, Secretaría General Técnica, Ministerio de Medio Ambiente.

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

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

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

PLAZA MARTÍN, Carmen: Profesora Doctora de Derecho Aministrativo, Universidad Complutense de Madrid.

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: Profesor Titular 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 Lector de Derecho Administrativo, Universidad de Girona.

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

VADRÍ I 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: Profesor Titular de Derecho Administrativo, Universidad de Málaga.

*I*

# Valoración general

FERNANDO LÓPEZ RAMÓN

## *Sumario*

*Página*

1. Introducción: política y derecho ambiental ..... 22
2. Los compromisos internacionales ambientales: evolución general, posición estatal, jurisprudencia internacional ..... 23
3. La política ambiental de la Unión Europea: origen y desarrollo, incidencia, jurisprudencia comunitaria ..... 25
4. Las políticas ambientales comparadas: Reino Unido, Italia y Francia ..... 27
5. El papel del Estado en materia de medio ambiente: legislación básica, jurisprudencia constitucional, regulación civil y penal ..... 29
6. La legislación autonómica ambiental: leyes generales, espacios naturales protegidos, calidad del agua, residuos, tributos ambientales ..... 30
7. Las tendencias organizativas autonómicas en materia de medio ambiente: agencias, departamentos y privatizaciones ..... 32
8. La ejecución de las políticas ambientales autonómicas: estrategias, financiación, planificación, gestión y evaluación ..... 34
9. La jurisprudencia ambiental del Tribunal Supremo y de los Tribunales Superiores de Justicia ..... 36
10. Los problemas ambientales: conflictos institucionales, reivindicaciones sociales y desastres ecológicos ..... 37

* * *

## 1. INTRODUCCIÓN: POLÍTICA Y DERECHO AMBIENTAL

El objeto de este trabajo es llevar a cabo una valoración general de las políticas ambientales desarrolladas en el territorio español desde 1978 hasta la actualidad. La elección de la fecha inicial viene determinada por la aprobación de la Constitución, que se vincula al objetivo del desarrollo sostenible, según cabe deducir de las tres grandes cláusulas del artículo 45: el derecho de todos a un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la personalidad, la correspondiente función de garantía de los poderes públicos y el establecimiento de responsabilidades penales, administrativas y civiles. Desde ese punto de partida, son muchos y variados los elementos que se han incorporado a las diferentes políticas ambientales o que han ido definiendo sus contenidos, según iremos exponiendo sucesivamente: los compromisos internacionales, la política ambiental europea, la legislación básica del Estado, la legislación autonómica complementaria y adicional, las estructuras públicas especializadas en la protección del medio ambiente, los variados mecanismos ejecutivos, especialmente los de tipo planificador y financiero, así como la incidencia de la jurisprudencia en la materia de los diferentes tribunales y de los problemas ambientales planteados, cuya atención debe conducir a la generación de respuestas adecuadas en las mismas políticas públicas.

Las políticas ambientales son políticas públicas forjadas y aplicadas a lo largo de ese período. Antes, sólo podía hablarse de algunas políticas proteccionistas parciales, como la relacionada con los parques nacionales, que se introdujo en el año 1916 con arreglo a criterios predominantemente estéticos. En la actualidad, contamos con unas verdaderas políticas ambientales, siendo las de carácter más general las practicadas por las Comunidades Autónomas, donde confluyen elementos de origen internacional, comunitario-europeo y estatal y desde donde se coordinan las políticas ambientales de las Administraciones Locales. El esfuerzo realizado a tal fin ha sido verdaderamente importante, aun contando con la necesidad de impulsos y ejemplos exteriores, que son los que han servido en buena medida para configurar los objetivos e incluso los medios de los poderes públicos españoles. En todo caso, la constatación de los avances realizados no debiera tomarse como meditación autocomplaciente, pues los indicadores reflejan alarmantemente lo mucho que aún queda por hacer.

La puesta en práctica de las políticas ambientales ha permitido el desarrollo de los correspondientes ámbitos de conocimiento, entre los que ha alcanzado singular importancia el Derecho Ambiental. Desde los pioneros estudios del profesor Martín Mateo, la elaboración de diversas tesis doctorales atendiendo a los diferentes desarrollos de la política de medio ambiente permite contar hoy con un rico conjunto de grupos de investigación dedicados al Derecho Ambiental. Existen diversos manuales y tratados regularmente puestos al día, revistas científicas y profesionales especializadas, que puntualmente informan de las novedades y suscitan debates, congresos científicos donde se intercambian los distintos criterios, etc. La consecuencia lógica de la formación de esa comunidad científica habría de ser el recono-

cimiento de un área de conocimiento especializada, que atendiera establemente las necesidades de investigación y de enseñanza de la materia.

La doctrina jurídico-ambiental española muestra singulares vinculaciones con los compromisos constitucionales en la materia. Así se pone de relieve al constatar que las interpretaciones del artículo 45 de la Constitución producidas a lo largo del tiempo tienden a una continua ampliación de su significado. En un primer momento, se destacó el valor normativo del precepto, incluido entre los principios rectores de la política social y económica. De ahí, se ha pasado a un intenso trabajo doctrinal, al igual que en otras experiencias comparadas, tratando de deducir más consecuencias en la línea de configurar derechos colectivos y subjetivos al medio ambiente y llegándose incluso a relacionar la protección constitucional del medio ambiente con la misma caracterización del Estado, conforme a la fórmula del Estado Ecológico de Derecho. Todo lo cual no significa que podamos proclamarnos como un Estado plenamente concienciado con la necesidad de la protección del medio ambiente, sino más sencillamente que existen dentro de él ámbitos de poder, foros de pensamiento y líneas de acción que procuran situar la consecución de tales objetivos en posición prioritaria.

## 2. LOS COMPROMISOS INTERNACIONALES AMBIENTALES: EVOLUCIÓN GENERAL, POSICIÓN ESTATAL, JURISPRUDENCIA INERNACIONAL

En la génesis y consolidación de las políticas ambientales, corresponde un relevante papel al Derecho Internacional, en cuyo seno se ha consolidado la idea de que el medio ambiente constituye un patrimonio o una tarea común de la humanidad. Las tres grandes conferencias mundiales sobre medio ambiente (Estocolmo, 1972; Río, 1992; Johannesburgo, 2002), a pesar de la falta de carácter vinculante de los documentos aprobados en las mismas, han servido para potenciar la implantación y el desarrollo de las políticas ambientales en todo el planeta. Al mismo tiempo, han proporcionado cobertura para la suscripción de un relevante conjunto de tratados internacionales multilaterales característicos del moderno Derecho Ambiental. En ellos se definen estándares mundiales de protección de diferentes recursos naturales, previéndose diversos mecanismos tendentes a asegurar la ejecución por los Estados de los correspondientes compromisos.

Los logros alcanzados empiezan a ser significativos, aunque destacan poderosamente las lagunas en determinados sectores. Así, conocido es el fracaso de los intentos de comprometer a Estados Unidos y otros países avanzados en la limitación de emisiones de anhídrido carbónico, tal y como se establece en el Protocolo de Kioto (1997), cuya parcial entrada en vigor se demoró hasta el año 2005, asumiéndose los primeros compromisos de reducción de emisiones por los Estados para el período 2008-2012. También resulta notable la decepción derivada de la ausencia de un instrumento general de vocación mundial para la protección de los bosques, a pesar del importante proceso de renovación que ha experimentado el

Derecho Forestal desde la Conferencia de Río (1992), donde se difundió la conciencia sobre la necesidad de emprender acciones eficaces contra la deforestación.

En todo caso, cabe constatar que, en la actualidad, los compromisos internacionales ambientales asumen una posición predominante en los Estados democráticos. Los tratados internacionales constituyen elemento imprescindible en la exposición de las fuentes de los diferentes sectores ambientales. Se ha cumplido, así, un importante proceso de incorporación del Derecho Internacional Ambiental a las políticas ambientales estatales, incluyendo en esta expresión tanto las procedentes de los propios Estados como las establecidas por otros entes territoriales.

El Reino de España ha asumido una actitud más bien pasiva, aunque nunca abiertamente hostil, en los procesos de generación y aplicación de los tratados internacionales en materia de medio ambiente. Algunos elementos sirven para poner de relieve esa tibieza. De una parte, cabe citar la escasa utilización del territorio español como sede de celebración de tratados ambientales, pues tan apenas pueden citarse ejemplos como el Convenio de Barcelona para la protección del Mediterráneo contra la contaminación (1976) y el Protocolo de Madrid para la protección global del medio ambiente antártico (1991). De otra parte, cabe recordar la notable demora en la ratificación de algunos tratados ambientales: veintitrés años en el caso del Tratado del Antártico (Washington, 1959) y siete en el del sucesivo Protocolo (Madrid, 1991), once para el Convenio sobre humedales de importancia internacional (Ramsar, 1971), once también para la Convención sobre el comercio internacional de especies amenazadas de fauna y flora silvestres (Berna, 1975), seis en el supuesto del Convenio sobre la conservación de especies migratorias de animales silvestres (Bonn, 1979), quince en la Convención sobre el Derecho del Mar (Naciones Unidas, 1982) o nueve en relación con el Acuerdo de conservación y ordenación de ciertas poblaciones de peces (Nueva York, 1995). Como supuesto sorprendente, cabe citar el Convenio Europeo del Paisaje (Florencia, 2000), cuya falta de ratificación por España contrasta con la asunción legislativa de sus contenidos en la Comunidad Valenciana (2004) y en Cataluña (2005).

No obstante, conviene destacar la existencia de supuestos de rápida ratificación por España de tratados ambientales, de manera que los Convenios sobre biodiversidad (Río, 1992) o desertificación (París, 1994), fueron ambos ratificados en el mismo año de su entrada en vigor (1993 y 1996, respectivamente). Asimismo, en los últimos tiempos, el creciente protagonismo internacional de la Comunidad Europea hace que los Estados miembros vayan siguiendo su estela, como puede comprobarse en el caso del Convenio sobre derechos de participación en materia ambiental (Aarhus, 1998), ratificado casi simultáneamente por la Comunidad Europea y España en 2005.

En el proceso de ejecución estatal de las obligaciones internacionales convencionales, cabe destacar la inclusión de espacios españoles en diversos listados de lugares protegidos. Así, se han incorporado más de cincuenta espacios a la Lista de Humedales de Importancia Internacional prevista en el Convenio de Ramsar

(1971), objeto además de un plan estratégico estatal para su conservación y uso; casi cuarenta bienes figuran en la Lista del Patrimonio Mundial que prevé la Convención de París (1972); y nueve de las catorce zonas especialmente protegidas de importancia para el Mediterráneo, previstas en uno de los protocolos del Convenio de Barcelona (1976), han sido aportadas por España.

Por último, en la línea de afirmación de las políticas ambientales españolas, ha de destacarse la influencia de la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, singularmente a través del *caso López Ostra* (Sentencia de 9 de diciembre de 1994), que supuso la confirmación efectiva del principio que permite vincular la protección del medio ambiente al contenido de los derechos fundamentales. Concretamente, se estimó que la invasión de una vivienda por olores, ruidos y humos persistentes durante años, sin que las autoridades adoptasen medidas efectivas para la erradicación de los mismos, había supuesto la violación del derecho al respeto del domicilio y de la vida privada y familiar, garantizado por el artículo 8 del Convenio Europeo de Derechos Humanos. La espectacularidad de tal argumentación ha determinado una amplia acogida de la misma en la doctrina y en la jurisprudencia españolas.

Buen ejemplo de ello viene dado por la Sentencia del Tribunal Constitucional 119/2001, de 24 de mayo, cuya argumentación admite la incidencia del ruido sobre los derechos fundamentales a la integridad física y moral y a la inviolabilidad del domicilio, de manera que cuando la lesión o menoscabo provenga de los poderes públicos, cabrá la vía de defensa del recurso de amparo. En el caso concreto, sin embargo, el Tribunal Constitucional no consideró probada suficientemente la relación entre el ruido y el daño alegado por el recurrente, cuestión que finalmente ha sido valorada de manera diversa por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, que ha estimado suficientemente probada la lesión del derecho humano a la intimidad domiciliaria por la evidencia de la pasividad municipal ante el ruido nocturno (*caso Moreno Gómez,* Sentencia de 16 de noviembre de 2004).

## 3. LA POLÍTICA AMBIENTAL DE LA UNIÓN EUROPEA: ORIGEN Y DESARROLLO, INDIDENCIA, JURISPRUDENCIA COMUNITARIA

Como es sabido, desde 1971, la Comisión, pese al silencio de los tratados constitutivos, venía manteniendo la necesidad de llevar a cabo una política ambiental comunitaria a fin de evitar distorsiones en el mercado común. Nada menos que tres programas de acción ambiental antes de 1986, además de un centenar de directivas en la materia, fueron aprobadas de acuerdo con esos fundamentos. La incidencia de este cuerpo normativo en el Derecho español fue muy importante, ya desde el comienzo, aunque no mereciera especial atención ni en las negociaciones previas ni en el Acta de Adhesión. Así, en el momento de la adhesión de España, hubo que hacer frente a imperiosas reformas normativas: la relativa al régimen de las aguas se adelantó incluso en el tiempo, con la aprobación de la Ley de Aguas de 1985, que modificó los viejos planteamientos relativos a la autorización

de vertidos, la protección de las aguas subterráneas, el canon de vertido o las exigencias de depuración; en el mismo año 1986, se produjeron importantes novedades en relación con el régimen de protección del aire (nuevos Reglamentos de la Ley de 1972) y los residuos (Ley de Residuos Tóxicos y Peligrosos); pero, sobre todo, cabe destacar la aprobación del Decreto Legislativo de Evaluación de Impacto Ambiental (1986), que reguló una institución llamada a ocupar un papel central en la materia.

Lo anterior no era sino el inicio de una política que había de experimentar gran expansión en los años siguientes. Precisamente el ingreso de España en las Comunidades Europeas coincidió con la inclusión del capítulo relativo a la política ambiental en el Tratado CEE, conforme a lo previsto en el Acta Única (1986). Desde entonces, los procesos de adaptación del Derecho Ambiental español a las exigencias comunitarias son constantes, hasta el punto de que la política ambiental de la Unión Europea proporciona el primer marco normativo en la materia. Un sólido conjunto jurídico que ha introducido aire fresco en las anquilosadas posturas sobre el medio ambiente de nuestro Derecho tradicional, obligando a actuar a las Administraciones públicas españolas en términos más efectivos. Bajo los sucesivos programas de acción ambiental, ha habido que ir aprobando una amplia normativa, que afecta a los más variados sectores ambientales. En relación con los mecanismos generales de tutela ambiental, cabe destacar la regulación del derecho de acceso a la información en la materia (1995), la normativa de aplicación de la etiqueta ecológica (1994), el sistema de gestión y auditoría ambientales (1996) o la importante reforma de la evaluación de impacto ambiental (2001). La defensa de la calidad del agua ha impuesto la regulación de los vertidos de tierra al mar (1989) y de las aguas residuales urbanas (1995). En relación con las diversas contaminaciones, pueden citarse la nueva Ley de Residuos (1998), el régimen de prevención de accidentes graves por sustancias peligrosas (1999), la Ley de Prevención y Control Integrados de la Contaminación (2002) y la Ley del Ruido (2003). La protección de espacios naturales, insuficientemente adecuada a la normativa comunitaria en la Ley de Conservación (1989), ha determinado la reciente reforma establecida en la Ley de Montes (2003), a fin de facilitar la puesta en marcha de la red ecológica de zonas de especial conservación Natura 2000. La enumeración, que no pretende ser exhaustiva, basta para comprender el profundo significado de la política ambiental comunitaria en la configuración y alcance de los derechos y deberes ambientales del ordenamiento jurídico español.

Conviene, no obstante, resaltar también que en el cumplimiento de las exigencias comunitarias en esta materia no siempre han puesto las autoridades nacionales todo el celo que hubiera sido necesario. Vienen siendo habituales los retrasos españoles en la incorporación del Derecho comunitario ambiental. En la actualidad, se encuentran pendientes de aprobación cuestiones de tanta trascendencia como la reforma del derecho de acceso a la información ambiental (Directiva 2003/4) o la responsabilidad ambiental (Directiva 2004/35).

Igualmente, en diversas ocasiones, el Reino de España ha merecido condenas del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea por incumplimiento de las obligaciones ambientales comunitarias. Como caso especialmente notable, cabe citar el relativo a la Directiva de aves silvestres (Directiva 79/409), que impone a los Estados la conservación de determinados hábitats, especialmente zonas húmedas, constituyendo zonas de especial protección de las aves, que han de gestionarse conforme a imperativos ecológicos y formar una «red coherente». En general, entre los Estados prevaleció el criterio que consideraba discrecional la identificación de las zonas afectadas. Tal criterio fue descalificado en la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea de 2 de agosto de 1993, relativa al caso de los Marismas de Santoña, donde se identificó el deber de los Estados miembros de proteger los espacios que reunieran las características establecidas en la Directiva, debiendo ordenar a tal fin medidas efectivas de conservación de los mismos y no pudiendo hacer cesar los efectos de la declaración protectora sino por la concurrencia de intereses generales de carácter excepcional. Esos planteamientos jurisprudenciales pueden dar idea de los efectos que derivan de la denominada Red Ecológica Europea Natura 2000, integrada por las zonas de especial conservación que regula la Directiva de hábitats (Directiva 92/43).

En general, cabe advertir una falta de conexión de nuestras instituciones con la normativa comunitaria en materia de medio ambiente. Los órganos administrativos sólo de manera incompleta suelen adaptarse a sus exigencias, a pesar de que, en muchas ocasiones, se imponen claras obligaciones de resultado.

Algo parecido habría que señalar respecto de la judicatura. Resulta ciertamente extraño que ningún juez español haya planteado, por ahora y que se sepa, una cuestión prejudicial al tribunal de Luxemburgo en relación con cuestiones ambientales, a pesar de la complejidad que presentan algunas normas comunitarias en la materia. Los jueces patrios parecen desconocer su obligación de aplicar la normativa comunitaria incluso si ésta no ha sido invocada por las partes. Igualmente, suele olvidarse que las sentencias que declaran el incumplimiento estatal del Derecho comunitario tienen efectos *ex tunc*, es decir, desde la fecha en la que la norma debía haber sido aplicada.

## 4. LAS POLÍTICAS AMBIENTALES COMPARADAS: REINO UNIDO, ITALIA Y FRANCIA

El origen reciente de las políticas ambientales en los diferentes países y su fuerte vinculación a tratados internacionales multilaterales explican la importancia que en su formación y evolución ha tenido el Derecho Comparado. En relación con el medio ambiente, los Estados se han visto precisados de intercambiar información, a fin de asegurar la ejecución de compromisos internacionales comunes o dar solución a problemas similares. En todos los elementos de las políticas ambientales se observan significativas tendencias comunes, desde la legislación a la organización, la planificación, la programación y la ejecución. De ahí la convenien-

cia de considerar expresamente algunas políticas comparadas relevantes del ámbito europeo.

El desarrollo de la política ambiental en el Reino Unido, inicialmente ligado a la influencia de las conferencias internacionales en la materia, se vincula especialmente en la actualidad a la política ambiental de la Unión Europea. Dato éste que conviene destacar, ya que el elevado nivel de cumplimiento de las obligaciones comunitarias observable en la experiencia británica coincide con su tradicional crítica a la invasión normativa procedente del Derecho Comunitario Europeo. En todo caso, las medidas más importantes se adoptan a partir de 1990, cuando se presentan los primeros informes generales en la materia, se aprueba la Ley de Protección Ambiental y se constituye la Agencia de Medio Ambiente. Elementos particularmente destacados en esta experiencia pueden ser las medidas de lucha contra la contaminación y, dentro de la misma, las acciones relativas al cambio climático, la importancia concedida a los acuerdos voluntarios para la adopción de nuevos requisitos de protección ambiental, la participación pública ligada a una fuerte tendencia al asociacionismo, las políticas ambientales municipales expresadas en las denominadas «agendas 21 locales» y la actuación de los comités de expertos, que proporcionan opiniones fundadas sobre los problemas ambientales.

En Italia, la política ambiental parece caracterizarse por el permanente contraste entre los planteamientos legislativos y su ejecución. Es uno de los Estados europeos que cuenta con un mayor nivel de activismo asociativo en defensa del medio ambiente y que, al mismo tiempo, acumula mayor número de denuncias por infracción de las obligaciones ambientales comunitarias. Entre las peculiaridades de este país, cabe poner de relieve la distinción entre los conceptos de paisaje y medio ambiente, objeto de diferentes tratamientos normativos y organizativos, cuya diferenciación inicial respondía al predominio de criterios estéticos en la protección paisajística frente al fundamento higienista de las primeras normas ambientales. Desde 1977, las Regiones han desarrollado complejas políticas ambientales, particularmente activas en materia de protección de espacios naturales. En el plano estatal, cabe destacar últimamente la creación del impuesto ecológico sobre el consumo de hidrocarburos fósiles (1999) y la aprobación de la Estrategia para el Desarrollo Sostenible, que pretende integrar la tutela ambiental en las políticas económicas y sectoriales (2002). En todo caso, la formación de una espesa fronda normativa, procedente de los diversos niveles de poder público, ha llevado a la aprobación de textos únicos de los diversos sectores ambientales (2004), con la finalidad de formar un Código del Medio Ambiente que incorpore la legislación comunitaria y sistematice las disposiciones vigentes, ordenando las diferentes autorizaciones ambientales y la disciplina general de los procedimientos de evaluación de impacto ambiental.

Francia ha pretendido colocar entre sus prioridades políticas la protección del medio ambiente. En tal sentido, cabe recordar la temprana creación del Ministerio de Protección de la Naturaleza y el Medio Ambiente (1971), constituido con la finalidad de coordinar las competencias con relevancia ambiental de los restantes

ministerios, y la aprobación de una Ley general en la materia que incorporó el procedimiento de los estudios de impacto ambiental (1976). De esta manera, ha sido uno de los primeros Estados que considera la protección del medio ambiente como un interés público equiparable al desarrollo económico y social, adoptando una activa política internacional de sostenimiento de tales valores. Esta línea conceptual parece nutrir la Ley de orientación sobre ordenamiento y desarrollo sostenible del territorio (1999), el Código del Medio Ambiente (2000-2003) y la reciente reforma constitucional llevada a cabo con la finalidad de aprobar la Carta del Medio Ambiente (2005).

## 5. EL PAPEL DEL ESTADO EN MATERIA DE MEDIO AMBIENTE: LEGISLACIÓN BÁSICA, JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL, REGULACIÓN CIVIL Y PENAL

El Derecho Ambiental en España se ha formado a lo largo de la época considerada. Todavía permanecen en vigor algunas normas anteriores, como el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas (1961) o la Ley de Protección del Medio Ambiente Atmosférico (1972), que proporcionan mecanismos elementales para la defensa de la calidad del medio ambiente. Pero la mayor parte de la legislación ambiental es de moderna elaboración.

El alcance de esa reciente legislación ambiental del Estado viene determinado por sus competencias en la materia, que se limitan a la «legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección» (Constitución: artículo 149.1.23ª). En realidad, hasta que no se produjo la igualación competencial en esta materia de todas las Comunidades Autónomas (Ley Orgánica 9/1992), el Estado dispuso de una competencia legislativa plena, salvo en relación con las denominadas Comunidades Autónomas de primer grado, dado que las de segundo grado únicamente tenían garantizadas competencias de «gestión en materia de protección del medio ambiente» (Constitución: artículo 148.1.9ª).

En todo caso, la definición del papel del Estado en materia ambiental ha requerido de la laboriosa tarea de depuración conceptual llevada a cabo por la jurisprudencia constitucional. Destacan los casos relativos a la Ley de Aguas (STC 227/1988), Ley de Costas (STC 149/1991), zonas de atmósfera contaminada (STC 329/1993), Ley de Conservación de Espacios Naturales (STC 102/1995), evaluación de impacto ambiental (STC 13/1998) y parques nacionales (SSTC 194/2004 y 101/2005).

El Tribunal Constitucional ha podido diferenciar la legislación propiamente ambiental de la legislación relativa a otros sectores de la intervención pública que presentan alguna relevancia ambiental. En tal sentido, puede considerarse asumido en nuestro ordenamiento el mismo principio fundamental que figura en el Tratado de la Comunidad Europea (artículo 6), conforme al cual la protección del medio ambiente es un objetivo que afecta transversalmente a las restantes políticas públi-

cas. Así, los componentes ambientales juegan un importante papel en la legislación minera, urbanística, agrícola, pesquera, energética, industrial o de obras públicas, entre otros sectores normativos.

Y dentro ya del ámbito propiamente ambiental, la jurisprudencia constitucional ha experimentado una conocida evolución. En un primer momento, consideró que el Estado disponía de competencia para regular con todo detalle las cuestiones ambientales, sin necesidad de dejar un ámbito de desarrollo para las Comunidades Autónomas, al entender que las funciones de éstas quedaban salvaguardadas por la posibilidad constitucionalmente reconocida a las mismas de aprobar normas adicionales de protección ambiental (STC 149/1991). Sin embargo, tan amplia interpretación de las competencias estatales fue corregida explícitamente cuatro años después por el propio Tribunal, precisando que «el deber estatal de dejar un margen al desarrollo de la legislación básica por la normativa autonómica, aun siendo menor que en otros ámbitos, no puede llegar, frente a lo afirmado en la Sentencia 149/1991, de la cual hemos de apartarnos en este punto, a tal grado de detalle que no permita desarrollo legislativo alguno de las Comunidades Autónomas» (STC 102/1995).

Al margen de ese planteamiento quedan las materias ambientales conectadas a las competencias estatales en relación con la legislación penal y civil.

El Derecho Penal Ambiental ha experimentado en esta etapa un gran desarrollo, desde la introducción de un limitadísimo supuesto de delito ecológico (1983) a la inclusión de un capítulo de delitos contra los recursos naturales y el medio ambiente en el nuevo Código Penal (1995: artículos 325 a 331). Cabe constatar, por ejemplo, que la moderna jurisprudencia penal parece potenciar el significado protector del medio ambiente, al configurar el tipo básico del delito de contaminación como una infracción de peligro abstracto, cuyo bien jurídico protegido es el equilibrio de los sistemas naturales, sin necesidad de ningún resultado de lesión o peligro concreto (Sentencia del Tribunal Supremo de 25 de octubre de 2002).

El Derecho Civil Ambiental también se ha desenvuelto notablemente, a partir de laboriosas interpretaciones doctrinales y jurisprudenciales de las acciones de responsabilidad civil por daños y de cesación o corrección de actividades contaminantes. En ambos aspectos cabe constatar la existencia de especialidades autonómicas derivadas de las competencias sobre Derecho Foral (en Navarra y Cataluña).

## 6. LA LEGISLACIÓN AUTONÓMICA AMBIENTAL: LEYES GENERALES, ESPECIOS NATURALES PROTEGIDOS, CALIDAD DEL AGUA, RESIDUOS, TRIBUTOS AMBIENTALES

La legislación ambiental autonómica tuvo comienzos más bien tímidos. Todavía en la actualidad hay Comunidades Autónomas que parecen tener escaso interés en proveerse de un régimen propio en la materia. Sin embargo, en la década iniciada en 1990, el sector ha experimentado un rápido crecimiento en la labor de

la mayor parte de los legisladores autonómicos. Posiblemente haya contribuido a ello la coincidencia del reconocimiento de amplias competencias ambientales autonómicas (1992) con la formulación de una jurisprudencia constitucional generosa al fijar el alcance de las mismas (1995).

Los objetos de interés del legislador autonómico presentan coincidencias temáticas. Cabe, así, destacar, en primer lugar, la legislación de tipo general, aprobada con el destacado objetivo de ordenar las diversas intervenciones públicas en la materia, tanto las procedentes de los entes territoriales como las atribuidas a otros sectores administrativos. Las regulaciones especiales cobran singular importancia en ciertas materias, como los espacios naturales protegidos, la calidad del agua y los residuos. Por último, ha de destacarse también que, en algunas ocasiones, las leyes autonómicas reproducen contenidos de la legislación básica estatal, sin citarla como tal y sin diferenciarla de los desarrollos normativos propios, práctica que ha merecido los reproches de la jurisprudencia constitucional, debido a los inconvenientes que suscita bajo la óptica de la certeza de la norma jurídica.

La elaboración de una ley general en materia de medio ambiente ha sido objetivo cumplido en las Comunidades Autónomas de Andalucía (1994), Galicia (1995), Murcia (1995), País Vasco (1998), Cataluña (1998), La Rioja (2002) y Navarra (2005). Sin embargo, en ningún caso ha llegado a formarse un verdadero código ambiental, ni tan siquiera una ley ordenadora unitariamente de todos los sectores ambientales. La función principal de las leyes generales ha consistido en ordenar las principales intervenciones administrativas en materia de medio ambiente en función del grado de relevancia de los diferentes proyectos, actividades, planes y programas contemplados. De esta manera, se configuran autorizaciones de competencia autonómica, licencias de competencia municipal y supuestos requeridos de simple comunicación a las autoridades. Habida cuenta de ello, función similar a las citadas leyes generales desempeñan las leyes relativas a los procedimientos de evaluación de impacto ambiental y otras intervenciones ambientales en la Comunidad Valenciana (1989), Canarias (1990), Castilla-La Mancha (1999), Madrid (2002), Castilla y León (2003) y Navarra (2005).

Los más recientes sistemas de la Ley de Prevención Ambiental de Castilla y León (2003) y de la Ley Foral de Intervención para la Protección Ambiental (2005) ilustran bien los intentos de articular las diferentes intervenciones públicas ambientales. Con carácter preventivo, se regulan las autorizaciones ambientales de la Administración autonómica, las evaluaciones e informes de la misma Administración autonómica y las licencias municipales de actividades clasificadas, estableciendo las diferentes modalidades de cada categoría y las relaciones entre todas ellas. Para asegurar el sistema, se establecen detallados regímenes de inspección ambiental, restauración de la legalidad, reparación de daños y sanciones administrativas.

Uno de los sectores objeto de profusa legislación autonómica es el de los espacios naturales protegidos, conforme al modelo de la legislación básica estatal (1989). Las leyes autonómicas pretenden aquí vertebrar complejas políticas conser-

vacionistas: Cataluña (1985), Comunidad Valenciana (1988; sustituida en 1994), Andalucía (1989), Asturias (1991), Baleares (1991 y 2005), Castilla y León (1991), País Vasco (1994), Canarias (1994; sustituida en 2000), Navarra (1996), Aragón (1998), Extremadura (1998), Castilla-La Mancha (1999), Galicia (2001), La Rioja (2003). De esta manera, contamos con detalladas regulaciones de los parques nacionales y demás espacios naturales protegidos, donde se establecen fines y clases de los mismos, procedimientos de declaración, sistemas de reglamentación y planificación de actividades y elementos organizativos con sus vías de participación. Sin embargo, frente a ello, llama la atención la falta de un completo régimen jurídico en relación con la puesta en marcha de la Red Ecológica Europea Natura 2000 (Directiva 92/43), que por ahora es objeto de muy elementales previsiones. La falta de atención contrasta con la importancia del supuesto de hecho, pues la Red Europea puede llegar a afectar a casi el cuarenta por ciento de la superficie de determinadas Comunidades Autónomas. Una materia relacionada con los espacios naturales es la de protección del paisaje, objeto de novedosa regulación en Cataluña (2005).

Las Comunidades Autónomas han mostrado particular atención a la calidad del agua, frente a las tradicionales políticas hidráulicas más preocupadas por incrementar la disponibilidad del recurso. Cuentan con legislación propia en la materia Madrid (1984), Valencia (1992), La Rioja (1994 y 2000), Asturias (1994), Navarra (1998), Aragón (2001), Galicia (2001) y Castilla-La Mancha (2002), entre otras. En estas normas se diseñan complejas medidas de planificación, financiación, ejecución y explotación de las obras de abastecimiento y saneamiento, con especial atención al control de vertidos. Se han originado, así, figuras tributarias como el canon de saneamiento y modelos organizativos como las juntas de saneamiento.

La regulación de los residuos también ha ocupado a los legisladores autonómicos, incluso antes de aprobarse la completa regulación básica en la materia (1998). De esta manera, han aprobado sus propias leyes de residuos: Cataluña (1993), Andalucía (1994), Navarra (1994), Galicia (1997), País Vasco (1998), Canarias (1999), Valencia (2000) y Madrid (2003). En esta legislación se establecen peculiares instrumentos de planificación integral y zonal, generando particulares sistemas de gestión de los residuos.

Por último, cabe destacar el establecimiento de tributos ambientales en diversas Comunidades Autónomas (Andalucía, Castilla-La Mancha, Galicia, Murcia, Aragón). Su creación se ha acelerado en los últimos años debido a la voluntad de establecer verdaderas políticas ambientales, aunque en ocasiones cabe constatar la paralela búsqueda de recursos financieros. Entre los hechos imponibles gravados figuran las emisiones contaminantes, el depósito de residuos peligrosos o la ya derogada «ecotasa» balear, que incidía sobre las estancias con alojamientos de hostelería.

## 7. LAS TENDENCIAS ORGANIZATIVAS AUTONÓMICAS EN MATERIA DE MEDIO AMBIENTE: AGENCIAS, DEPARTAMENTOS Y PRIVATIZACIONES

La organización autonómica ambiental pareció asumir en un primer momento el modelo estadounidense, al crearse varias agencias de medio ambiente (Andalu-

cía, 1984; Murcia, 1986; Cantabria, 1986; Madrid, 1988; Valencia, 1989; Extremadura, 1989). Lo cierto es que la misma denominación encerraba realidades muy diferentes, pues había agencias ambientales dotadas de personalidad jurídica, cierto carácter representativo o participativo y autonomía funcional, junto a otras que eran simples órganos administrativos integrados jerárquicamente en un departamento.

Posteriormente, coincidiendo, al parecer, con la creación del Ministerio de Medio Ambiente (1996), se extendió la idea de incluir en los Gobiernos de las Comunidades Autónomas un consejero competente exclusivamente en la materia. Tal sigue siendo la opción que se observa en los ejecutivos de Andalucía, Aragón, Cantabria, Castilla y León, Galicia e Islas Baleares. Algunos de estos departamentos específicamente dedicados a la protección del medio ambiente han llegado a concentrar variadas atribuciones relativas a la lucha contra las contaminaciones, la calidad de los recursos naturales y la protección de la biodiversidad.

Sin embargo, las variantes organizativas proliferan. Últimamente parece estilarse la constitución de departamentos que unen medio ambiente y ordenación del territorio, como sucede en Asturias, Canarias, Madrid y País Vasco, con variantes adicionales, como la integración de esos dos sectores con el de vivienda en Valencia y Navarra o con el de turismo en La Rioja. Por fin, medio ambiente se junta en un mismo departamento sólo con vivienda en Cataluña, con desarrollo rural en Castilla-La Mancha, con agricultura en Extremadura y con industria en Murcia.

Todas estas fórmulas organizativas pueden obedecer a razones de equilibrio político, que no condicionan necesariamente las actividades de gestión ambiental. Pero, a veces, pueden representar tensiones de determinados sectores administrativos que buscan el dominio de las claves ambientales para legitimar más fácilmente determinadas obras o actuaciones. Por ello, pudiera ser conveniente disociar en la organización autonómica las estructuras relacionadas con la creación y gestión de las infraestructuras ambientales de aquellas otras que desempeñan responsabilidades de control sobre las primeras. De cualquier manera, parece claro que los aspectos organizativos del medio ambiente debieran entrar también en la esfera del debate público y político, pues no resultan indiferentes bajo la óptica de los diversos intereses públicos implicados.

Junto al órgano ejecutivo ambiental, en todas las Comunidades Autónomas se han establecido órganos colegiados de tipo representativo en materia ambiental. Con denominaciones variadas y funciones predominantemente asesoras, desempeñan en general un discreto papel en la canalización de las demandas sociales en la materia. Con la entrada en vigor del Convenio de Aarhus, parece claro que las claves participativas han de asumir un mayor protagonismo en las organizaciones públicas relacionadas con el medio ambiente. Cabe incluso pensar que los elementos institucionales en esas organizaciones habrán de asumir funciones de tipo arbitral, garantizando, así, la coordinación entre los diversos intereses colectivos que con frecuencia se manifiestan en los conflictos ambientales.

Por último, ha de constatarse que la carga de trabajo de los departamentos competentes en materia de medio ambiente es muy fuerte. Las intervenciones públicas ambientales se han multiplicado, comprendiendo procedimientos de evaluación de impacto ambiental, de programación y gestión en materia de residuos, con un número creciente de residuos necesitados de tratamientos especiales, de planificación y ejecución de instalaciones de depuración de aguas residuales, de declaración y gestión de zonas protegidas, entre muchas otras. Especialmente, cabe destacar la deficiente inversión en medios humanos y materiales para el desempeño de las funciones de control e inspección relacionadas con la protección de la legalidad ambiental. En algunas Comunidades Autónomas, el logro de una mayor eficacia se persigue por la vía de «huida del Derecho Administrativo», bien constituyendo entidades o empresas públicas que asumen la gestión de los expedientes en materia de medio ambiente (Andalucía, Aragón), bien transfiriendo el ejercicio de las funciones de control ambiental a entidades privadas (Cataluña).

## 8. LA EJECUCIÓN DE LAS POLÍTICAS AMBIENTALES AUTONÓMICAS: ESTRATEGIAS, FINANCIACIÓN, PLANIFICACIÓN, GESTIÓN Y EVALUACIÓN

De conformidad con planteamientos estimulados por la Unión Europea, algunas Comunidades Autónomas han aprobado documentos en los que se definen los principios rectores y las líneas maestras de las actuaciones que han de conformar sus políticas de desarrollo sostenible. Cabe citar como ejemplos las Estrategias de Desarrollo Sostenible de Castilla y León (1999) y de País Vasco (2002) o la Declaración Institucional por el Desarrollo Sostenible de Asturias (2002).

En general, se observan ligeros incrementos del gasto público destinado a los programas ambientales en los presupuestos autonómicos, aunque no dejan de darse excepciones en esa tendencia (Valencia). En ocasiones, aumentos más significativos del gasto ambiental coinciden curiosamente con los procesos de huida del Derecho Administrativo a los que hemos hecho referencia (Aragón). También cabe constatar la escasa trascendencia de los intentos de buscar nuevas fuentes tributarias vinculadas a la protección del medio ambiente. La única excepción son los cánones de saneamiento, ampliamente extendidos en el mapa autonómico con la finalidad de permitir la financiación de las importantes inversiones necesarias en materia de depuración de aguas.

Uno de los ámbitos que ha requerido de mayores esfuerzos por parte de las Comunidades Autónomas ha sido la elaboración de las listas de lugares a incluir en la Red Ecológica Europea Natura 2000. Pese a que por parte de todas las autoridades implicadas, comunitarias, estatales y autonómicas se han rebasado ampliamente los plazos previstos, ha de reconocerse que se han llevado a cabo estudios documentados, los cuales han permitido realizar con criterios científicos la selección de los espacios de calidad ecológica representativos de las diferentes regiones biogeográficas. La Comisión Europea ha podido, así, aprobar las listas de lugares

de interés comunitario de las regiones macaronésica (2001), alpina (2003), continental (2004), atlántica (2004) y boreal (2005), comprendiendo todas, salvo la última, lugares situados en las diferentes Comunidades Autónomas. Están pendientes de aprobación las listas de la región mediterránea, que afecta a una buena parte de los territorios autonómicos, además de las correspondientes a la región panónica. Cabe esperar que la experiencia generada en este ámbito se utilice adecuadamente para la declaración de las zonas de especial conservación, que constituyen la siguiente fase del proceso, y asimismo para el establecimiento del adecuado régimen jurídico y de gestión de tales zonas. Para ello, sería conveniente completar los equipos multidisciplinares con juristas que dieran adecuada forma jurídica a los objetivos conservacionistas.

La planificación ambiental ha alcanzado gran desarrollo en relación con algunas materias que precisan combinar la construcción de nuevas infraestructuras con una gestión adecuada que garantice la continuidad de los elementos naturales afectados. Todas las Comunidades Autónomas han debido elaborar planes relativos al tratamiento de residuos, que paulatinamente han ido asumiendo objetivos de producción limpia, reutilización, reciclaje y tratamiento seguro. De los iniciales planes relativos a todos los residuos o distinguiendo únicamente entre residuos urbanos e industriales, se ha pasado a la elaboración de programas para variados residuos especiales, que precisan de tratamientos singulares. En todos los casos, resulta preciso establecer amplios marcos de colaboración con los municipios, como se pone de relieve en relación con la recogida selectiva de papel, plástico y vidrio. Otro sector en el que se ha desarrollado la planificación es el relativo a la depuración de las aguas, conforme a las obligaciones impuestas por la política ambiental europea; para ello también las autoridades autonómicas han tenido que contar con la colaboración municipal. En cambio, la importante labor autonómica de declaración de espacios naturales protegidos no siempre ha ido acompañada de la elaboración y aprobación de los preceptivos planes de ordenación de los recursos naturales.

La gestión ambiental autonómica cuenta con experiencias interesantes. Hay intentos notables de potenciar las energías alternativas, especialmente la eólica (Galicia, Navarra, Castilla y León, Castilla-La Mancha). No obstante, paralelamente se advierten importantes incrementos en el consumo energético, de donde se deduce que escasamente está actuándose en el fomento del cambio de los hábitos de vida que generan las altas demandas de energía. Otros ámbitos de actuación de interés se encuentran en relación con la lucha por la calidad del aire (Cantabria, Asturias, Madrid), la restauración de los espacios degradados por la minería (Cataluña, Galicia, Asturias), la recuperación del litoral degradado (Andalucía, Cantabria, Cataluña), la conservación de especies de la fauna en peligro (Aragón, Asturias, Canarias, Cantabria, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Madrid, Navarra). Hay asimismo intentos de impulsar la educación ambiental, elaborando planes y creando centros especiales para ello (Castilla-La Mancha, Castilla y León, Navarra, Valencia).

Los procedimientos de evaluación de impacto ambiental han ido asumiéndose poco a poco en las Administraciones autonómicas, aunque resulta notable la esca-

sez de medios dispuestos para ello. Adelantándose incluso a la normativa europea, algunas Comunidades Autónomas presentan cierta tradición de evaluación ambiental estratégica, sobre todo en relación con planes urbanísticos (Baleares, Canarias, Cantabria, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Madrid). No obstante, en ocasiones se constatan ciertas involuciones en esta materia con el argumento de aligerar trámites administrativos.

## 9. LA JURISPRUDENCIA AMBIENTAL DEL TRIBUNAL SUPREMO Y DE LOS TRIBUNALES SUPERIORES DE JUSTICIA

La jurisprudencia generada en el ámbito de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa no acaba de tener incidencia destacada en la conformación de las políticas públicas ambientales. Suscitó cierta expectación la amplitud argumental de una pionera línea jurisprudencial del Tribunal Supremo, protagonizada por el profesor y magistrado González Navarro, sobre el significado del derecho al medio ambiente reconocido en el artículo 45 de la Constitución. Sin embargo, los efectos prácticos no han pasado de ciertas interpretaciones favorables al interés ambiental en materia de legitimación activa y tutela cautelar. En general, los pronunciamientos en la materia del Tribunal Supremo se refieren a cuestiones de competencia y procedimiento, como se observa, por ejemplo, en relación con la reserva de ley para poder exigir el procedimiento de evaluación de impacto ambiental, el carácter de acto de trámite no susceptible de impugnación separada de la declaración de impacto ambiental o la anulación de declaraciones de espacios naturales protegidos por falta de aprobación del plan de ordenación de recursos naturales.

Sin embargo, la doctrina del alto tribunal, pese a no estar especialmente implicada en la protección de los valores ambientales, en ocasiones puede resultar útil a tal fin. Puede recordarse la tradicional caracterización de las licencias ambientales como actos de tracto continuado, permitiéndose, así, adaptar su contenido al progreso técnico. Más recientes son las líneas jurisprudenciales excluyendo las indemnizaciones especulativas por la supresión de aprovechamientos urbanísticos en espacios naturales protegidos, las que imponen la exigencia del procedimiento de evaluación de impacto ambiental para determinados planes urbanísticos o las que mantienen la vigencia del régimen de distancias de las actividades clasificadas.

En la labor de los Tribunales Superiores de Justicia viene teniendo gran importancia la exigencia de garantías jurídicas en relación con las sanciones ambientales, aunque ello no es sino la manifestación en este ámbito de los principios del moderno derecho sancionador administrativo. Entre las líneas jurisprudenciales de mayor trascendencia, cabe citar, por ejemplo, la larga y concienzuda serie de sentencias del Tribunal de Cantabria sobre el régimen de los planes de ordenación de los recursos naturales o la decisión de los Tribunales de Andalucía y Valencia en el reconocimiento de indemnizaciones por los daños derivados del ruido, con explícitos reproches a la pasividad municipal.

## 10. LOS PROBLEMAS AMBIENTALES: CONFLICTOS INSTITUCIONALES, REIVINDICACIONES SOCIALES Y DESASTRES ECOLÓGICOS

La problemática que suscitan las políticas ambientales es muy amplia, como no puede menos de ser, habida cuenta del variado conjunto de elementos que las integran. Los conflictos institucionales, especialmente los que han enfrentado al Estado y a las Comunidades Autónomas, ocupan un lugar destacado. Junto a ellos, ha de incluirse la presencia de importantes reivindicaciones sociales y algunos desastres ecológicos.

Los conflictos institucionales más fácilmente identificables son los que han sido formalizados ante el Tribunal Constitucional. Particular importancia cabe conceder a los relacionados con los espacios naturales protegidos, que han concentrado la mayor parte de los asuntos del período. Cerca de veinte sentencias se han pronunciado en la materia, que parece destinada a seguir produciendo litigios constitucionales, prueba inequívoca de la importancia que cabe conceder a la tutela ambiental dentro de cualquier planteamiento relativo a la ordenación de los usos y actividades que se producen en el territorio.

En primer término, cabe destacar una larga serie de sentencias, tempranamente iniciada, en la que se ha reconocido, frente a las posiciones estatales, el protagonismo autonómico para la declaración, planificación y gestión de diversos espacios naturales protegidos. Han sido los casos de La Garrotxa y el paraje de Pedraforca en Cataluña (SSTC 64 y 69/1982), del parque regional del Manzanares en Madrid (STC 170/1989), del Mar Menor en Murcia (STC 36/1994), de la reserva de la biosfera de Urdaibai en País Vasco (STC 156/1995) o del área natural de Es Trenc-Salobrar en Baleares (STC 28/1997).

En segundo lugar, tenemos los casos de espacios naturales que afectan a varias Comunidades Autónomas o al mar territorial, en los que la competencia autonómica ha resultado también afirmada. Así, el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de los Picos de Europa fue anulado por falta de competencia del Estado, sin perjuicio de una interesante fórmula de mantenimiento del sistema de protección del espacio hasta tanto se elabore el correspondiente plan por las Comunidades Autónomas implicadas (STC 306/2000). Por otra parte, se ha admitido la competencia autonómica para declarar, regular y gestionar espacios naturales que afectan al mar territorial en relación con las marismas de Santoña y Noja (STC 195/1998) y las salinas de Ibiza (STC 97/2002). No obstante, conviene precisar que la competencia autonómica ha de ceder en caso de enfrentamiento a las competencias estatales en materia de pesca marítima, como se observa en el caso de la reserva marina del Cabo de Gata-Níjar (STC 38/2002). Aunque, a la inversa, también se ha admitido que las competencias de las Comunidades Autónomas sobre pesca fluvial permitan la introducción de ciertos niveles de protección de los ecosistemas correspondientes (SSTC 243/1993, 15/1998 y 110/1998).

En tercer lugar, con carácter general, la legislación básica estatal sobre espacios naturales protegidos experimentó un minucioso examen de constitucionalidad

como consecuencia de la impugnación planteada por diversas Comunidades Autónomas (STC 102/1995). De la importante doctrina fijada entonces deriva el claro reconocimiento de las competencias autonómicas para la gestión de los parques nacionales (SSTC 194/2004 y 331/2005), sin perjuicio de las competencias estatales relativas a la declaración y regulación de los mismos (STC 101/2005).

Otros conflictos institucionales se presentan más ligados a los planteamientos políticos, aunque, en ocasiones, se utilicen también los resortes jurisdiccionales. Sin duda, los enfrentamientos relativos al uso del agua, y en especial a los trasvases entre diferentes cuencas hidrológicas, han ocupado un lugar muy destacado. De un lado, las Comunidades Autónomas del Arco Mediterráneo, sobre todo Valencia y Murcia, cifran sus posibilidades de desarrollo en la disponibilidad del agua procedente de las grandes cuencas de los ríos Tajo y Ebro. Frente a ellas, algunas Comunidades Autónomas del interior peninsular, especialmente Castilla-La Mancha y Aragón, llegan a reivindicar los mismos cursos de agua como señas de identidad de sus territorios. Como es sabido, la política estatal manifestada en el Plan Hidrológico Nacional ha favorecido, primero, la realización de los trasvases (2001) y, más recientemente, de la mano de la incorporación a nuestro Derecho de la normativa marco comunitaria en la materia (2003), medidas alternativas de ahorro del agua, desalación, reutilización y otras (2005). Todo ello adobado con declaraciones reivindicativas y mutuas descalificaciones de las distintas clases políticas, manifestaciones masivas de las respectivas sociedades y empleo de todo tipo de vías jurídicas, especialmente por los ejecutivos autonómicos, para defender los diferentes intereses enfrentados. Parece fuera de duda que ese tipo de confrontaciones entre Comunidades Autónomas no favorece la adecuada resolución de los conflictos, incluso si eventualmente llegan a prevalecer los intereses ambientales, dado que, a la vista de las circunstancias, éstos no son sino una más de las armas arrojadizas empleadas por los contendientes políticos. En tal contexto, una vez más, cabe auspiciar la constitución de instancias neutrales que, a través del debate formalizado, plural y profesional, puedan contribuir, si no a la solución simultánea de todos los problemas del agua, al menos, a permitir a los actores sociales afectados la adopción de acuerdos parciales.

Las reivindicaciones sociales cumplen un significativo papel en relación con los problemas ambientales. Aunque no contamos todavía con un fuerte asociacionismo ambiental como el que cabe identificar en otras experiencias, en algunas Comunidades Autónomas se observa la permanente actuación de algunas asociaciones, que utilizan medios de presión social y en ocasiones también jurídicos para hacer valer sus planteamientos. Es el caso, entre otros, del Grupo Balear de Defensa de la Naturaleza, la Federación Ecologista Canaria o de la Asociación para la Defensa de los Recursos Naturales de Cantabria.

En la actualidad, la mayor conflictividad ambiental parece ligada al fenómeno urbanístico, especialmente a las urbanizaciones turísticas o de segunda residencia, tanto en los archipiélagos (Baleares y Canarias) y en las zonas litorales (Cataluña, Valencia, Murcia, Cantabria, Andalucía) como en las zonas montañosas (la Sierra

de Guadarrama en Madrid o los Pirineos en Aragón). Se destaca especialmente el consumo desproporcionado de suelo, agua y energía y la alteración del medio natural que el urbanismo disperso está produciendo. Recientemente se ha puesto en marcha el sistema de evaluación ambiental estratégica (2006), que puede ayudar a paliar el problema, ya que afecta a los planes urbanísticos, siempre que las autoridades autonómicas competentes asuman efectivamente el importante de reto de introducir en las decisiones relativas a los usos del suelo la racionalidad que deriva del criterio del desarrollo sostenible. Con el objetivo de contener directamente la dispersión de la edificación, se han establecido densidades mínimas de población en los nuevos sectores residenciales en Castilla y León (2004), en lugar de las densidades máximas, que eran las habituales en la legislación urbanística española.

Ocupan también un lugar significativo en las reivindicaciones sociales relacionadas con el medio ambiente el trazado de grandes infraestructuras viarias, como el trazado de las líneas ferroviarias de alta velocidad Madrid-Valencia o la denominada «Y» vasca. Al hilo de la alta conflictividad alcanzada en algunos supuestos, cabe pensar en la necesidad de perfeccionar los procedimientos de evaluación de impacto ambiental, haciendo que lleguen a conformar más claramente los procedimientos de toma de decisiones sectoriales.

Variados episodios confirman la conveniencia de acentuar la transparencia en la formación de las políticas públicas con relevancia ambiental. Cabe citar en tal sentido la sucesión de confrontaciones en casos como la urbanización del Barranco de Veneguera (Canarias), el vertedero de Gomecello (Castilla y León), el embalse de Itoiz (Navarra) o la ordenación del parque nacional de los Picos de Europa (Asturias, Castilla y León y Cantabria). Con independencia de las concretas soluciones adoptadas en cada uno de esos conflictos, todos ellos demuestran los inconvenientes de las políticas ambientales «decisionistas».

Por último, han de destacarse los grandes desastres ecológicos del período como muestras de fracasos colectivos, que imponen la necesidad de profundas reflexiones en todo lo relativo al diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas concernidas. Cebe destacar los incendios forestales, con el testimonio estremecedor de la tragedia de Riba de Saelices (2005), la brutal contaminación del litoral gallego y de otras zonas por el desgraciado accidente del Prestige (2002) o la elevadísima contaminación en el área de influencia del castigado parque nacional de Doñana por los vertidos de Aznalcóllar (1998). Debemos aprender de ellos, no podemos seguir permitiéndonos tantos fallos en la coordinación administrativa. Junto a la aprobación de nuevas leyes que puedan servir para mejorar los marcos normativos (el forestal, el minero, el marítimo), hay que dedicar también los medios humanos y financieros que permitan cumplir con los objetivos legales, fortaleciendo, en todo caso, el sistema de protección civil ante todo tipo de catástrofes.

# PRIMERA PARTE

# POLÍTICAS INTERNACIONALES Y COMUNITARIO-EUROPEAS DE MEDIO AMBIENTE

*II*

# Compromisos internacionales ambientales

Blanca Lozano Cutanda

## *Sumario*

*Página*

1. Introducción ..... 44
2. La historia del derecho internacional ambiental. Las tres conferencias mundiales de medio ambiente y desarrollo: Estocolmo, Río, Johannesburgo ..... 47
3. Los instrumentos internacionales de mayor relevancia ratificados por España ..... 57
   3.1. El convenio de Aarhus para la promoción de los derechos de participación en materia ambiental ..... 57
   3.2. Instrumentos relativos a la protección de la naturaleza, del paisaje y de la biodiversidad ..... 59
      3.2.1. Tratado del Antártico (1959) y Protocolo de Madrid ..... 59
      3.2.2. Convenio de Ramsar sobre Humedales de Importancia Internacional (1971) ..... 60
      3.2.3. Convención de la UNESCO para la protección del Patrimonio Mundial Cultural y Natural (1972) ..... 61
      3.2.4. Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES) de 1973 ..... 63
      3.2.5. Convenio sobre la Conservación de Especies Migratorias de Animales Silvestres (1979) ..... 65
      3.2.6. Convenio sobre la Diversidad Biológica (1992) ..... 65
      3.2.7. Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación en los países afectados por sequía grave o desertificación, en particular en África ..... 68
   3.3. Protección del medio ambiente marino ..... 70

*Página*

3.3.1. La Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 1982 (UNCLOS) ..... 70
3.3.2. Convenio para prevenir la contaminación por los buques (MARPOL 1973/1978) ..... 71
3.3.3. Acuerdos regionales de especial relevancia para España ..... 74
A) Convenio de Barcelona ..... 74
B) Convenio relativo a la Protección del Medio Marino del Nordeste Atlántico (OSPAR) ..... 75
3.3.4. Convenios para la conservación de hábitats y especies marinas amenazadas, el Acuerdo ACCOBAMS ..... 76
3.3.5. Otros Acuerdos y mecanismos internacionales relacionados con la seguridad de la navegación y la contaminación marina suscritos por España ..... 77
3.4. Calidad del aire y protección atmosférica ..... 78
3.4.1. Convenio sobre la contaminación atmosférica transfronteriza a gran distancia (LRTAP) de 1979 ..... 78
3.4.2. Protocolo de Montreal para la reducción de las sustancias que agotan la capa de ozono ..... 83
3.5. Cambio climático: la Convención de las Naciones Unidas sobre el cambio climático y el Protocolo de Kioto ..... 84
Reseña bibliográfica ..... 91

* * *

## 1. INTRODUCCIÓN

El Derecho ambiental es una creación moderna, y si bien en los ordenamientos jurídicos nacionales la tutela de elementos parciales de lo que actualmente concebimos como «medio ambiente» tiene precedentes remotos, dado que desde muy antiguo el hombre ha sentido la necesidad de dar una respuesta jurídica a los problemas relacionados con su entorno –especialmente el inmediato constituido por la higiene, la salud y la estética de las poblaciones–, el desarrollo de una normativa internacional ambiental no cuenta prácticamente con ningún antecedente más allá del siglo XIX.

Ello es lógico si tenemos en cuenta que, hasta que la gestión de los recursos naturales comienza a abordarse desde la perspectiva de la protección de un bien colectivo o supraindividual, la tutela de los bienes que integran la naturaleza, concebidos únicamente como objetos susceptibles de propiedad privada, *era una cuestión que entraba por completo en el ámbito de la soberanía de los Estados.* Sólo cuando se hace evidente el carácter limitado de los recursos naturales y la necesidad de garantizar su pervivencia frente al enorme potencial destructivo de la civilización moderna comienzan a llevarse a cabo las primeras actuaciones internacionales dotadas

de una dimensión ambiental, que en un principio tenían carácter bilateral o regional y se dirigían a un protección puramente «utilitarista» de los recursos naturales en función de su valor económico o comercial (como era el caso, por ejemplo, de los convenios pesqueros bilaterales de la segunda mitad del siglo XIX, cuyo objeto era frenar la sobreexplotación de los recursos).

Pero a medida que se hace más evidente el potencial destructivo de la civilización moderna y que los daños al entorno trascienden las fronteras nacionales, el desarrollo de instrumentos internacionales de protección ambiental se hace inevitable. Y es precisamente en este ámbito internacional donde se consolida, en la segunda mitad del siglo XX, el medio ambiente como un concepto comprensivo de una defensa global y sistemática de la naturaleza.

La Organización de las Naciones Unidas declaró 1970 como «Año de Protección de la Naturaleza» y en 1972 se reúne en Estocolmo la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, constituyendo la Declaración adoptada en esta Conferencia para muchos autores el punto de partida del Derecho ambiental en un sentido moderno. En esta primera reunión se establecieron por primera vez una serie de principios básicos ambientales y se creó el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA o UNEP en sus siglas inglesas) que opera desde entonces con sede en Nairobi.

Puede por ello afirmarse que, aunque los precedentes del Derecho ambiental son nacionales, el origen de la preocupación por el medio ambiente en un sentido moderno comprensivo de todos los bienes y recursos que conforman el ecosistema humano y su plasmación en instrumentos jurídicos tiene carácter internacional, e internacional es también el impulso del desarrollo del derecho ambiental, paralelo en determinados casos al supranacional (CE, por ejemplo) o al nacional (Estados Unidos en la etapa de la Administración Nixon).

Los instrumentos internacionales van a pivotar sobre un doble postulado, convertido en uno de los principios fundamentales del derecho internacional ambiental desde la Conferencia de Estocolmo de 1972, en virtud del cual *los Estados ostentan el derecho soberano de aprovechar sus propios recursos naturales pero, al mismo tiempo, tienen la responsabilidad de velar por que las actividades realizadas bajo su jurisdicción o control no causen daños al medio ambiente de otros Estados o de zonas situadas fuera de los límites de la jurisdicción nacional.* El derecho internacional para la protección del medio ambiente se desarrolla así en un difícil equilibrio entre el derecho soberano de los Estados sobre sus propios recursos, que hace que a éstos competa fundamentalmente la responsabilidad de su protección, y la obligación que todo Estado tiene de no dañar el medio ambiente de otros Estados o de los espacios comunes del planeta, que otorga a la Comunidad internacional un «título de intervención» para promover y regular en cierta medida la protección de los recursos que conforman el ecosistema humano.

Estas coordenadas del Derecho internacional ambiental explican que muchos de los instrumentos utilizados no revistan carácter obligatorio, constituyendo decla-

raciones de principios o normas programáticas –lo que se conoce como *soft law* o «derecho blando»–, cuyo objeto es procurar el desarrollo y la armonización a nivel internacional del Derecho interno de los Estados. Las normas internacionales de carácter jurídicamente vinculante se han desarrollado sobre todo en relación con la protección de los espacios comunes del planeta, más allá de las jurisdicciones de los Estados, como es el caso de la alta mar, los fondos marinos y oceánicos, o la Antártida.

En la actualidad, sin embargo, la gravedad y el carácter supranacional de algunos problemas ambientales está forzando a la Comunidad internacional a procurar la adopción de instrumentos vinculantes en áreas tradicionalmente reservadas a la soberanía de los Estados, como ocurre en el caso de la protección de la atmósfera con los Tratados dirigidos a la reducción de las sustancias que destruyen la capa de ozono (Protocolo de Montreal, 1985), o de las emisiones de los gases de efecto invernadero que amenazan el equilibrio ecológico de nuestro planeta (Protocolo de Kioto, 1997).

Puede afirmarse en este sentido, siguiendo a SANDS, que si algo caracteriza la evolución actual del Derecho internacional ambiental es que ya no se limita al establecimiento de estándares normativos que guíen la conducta de los Estados, sino que cada vez más se preocupa por garantizar efectivamente la implementación de las disposiciones ambientales, para lo cual, por un lado, los Tratados crean órganos y procedimientos de supervisión y control de su aplicación, y, por otro, las normas internacionales se concentran cada vez más en los aspectos procedimentales e institucionales que potencian la efectividad del derecho ambiental: evaluación de impacto ambiental, acceso y difusión de la información ambiental y fomento de la participación ciudadana, técnicas de elaboración normativa y soluciones de buen gobierno, y nuevas técnicas de regulación, como es el caso de los instrumentos económicos.

La voluntad de dar cumplimiento efectivo a las normas de Derecho ambiental internacional se refleja también en la creciente importancia de los órganos resolutorios de conflictos en esta escala. Desde la Cumbre de Río de Janeiro de 1992 se ha producido un significativo incremento de los litigios internacionales en materia de medio ambiente, con decisiones importantes del Tribunal Internacional de Justicia (como el *caso relativo al proyecto Gabcikovo-Nagymaros en el Río Danubio* que enfrentó a Hungría y Eslovaquia y fue resuelto por el TIJ en 1997); del órgano de apelación de la Organización Internacional de Comercio, del Tribunal Internacional para el Derecho del Mar, del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, y de las cortes internacionales de arbitraje. Actualmente se postula incluso la creación de una jurisdicción ambiental con competencia internacional para resolver los conflictos ambientales entre los Estados, pudiendo considerarse como un primer paso en esta dirección la creación en el seno del Tribunal Internacional de Justicia, el 19 de julio de 1993, de una Sala permanente *ad hoc* para los asuntos ambientales.

En la génesis y desarrollo del Derecho internacional para la protección del medio ambiente hay que destacar el papel fundamental que han desempeñado las Organizaciones Internacionales, y muy especialmente la Organización de las Naciones Unidas, a través de la decidida acción ambiental de sus principales órganos, sobre todo la Asamblea General y el Comité Económico y Social (ECOSOC), así como mediante la creación de instituciones dedicadas específicamente a objetivos de protección ambiental, como son el Programa de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente (PNUMA), y la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible (CDS).

En el desarrollo del derecho internacional del medio ambiente ejercen también un papel cada vez mas destacado diversas organizaciones de carácter regional –como son, a titulo de ejemplo, la Organización de la Unidad Africana, la Conferencia para la Seguridad y la Cooperación en Europa (en la que participan los países europeos y Estados Unidos), el Consejo de Europa, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), y la Comunidad Europea–, en cuanto estas organizaciones integran y adaptan las reglas internacionales a su ámbito geopolítico y participan a su vez activamente en la elaboración del derecho internacional ambiental.

## 2. LA HISTORIA DEL DERECHO INTERNACIONAL AMBIENTAL. LAS TRES CONFERENCIAS MUNDIALES DE MEDIO AMBIENTE Y DESARROLLO: ESTOCOLMO, RÍO, JOHANNESBURGO

En la génesis y desarrollo histórico del derecho internacional del medio ambiente pueden distinguirse, siguiendo al Philippe SANDS, cuatro períodos diferenciados que son el resultado de los progresos científicos, de la aplicación de las nuevas tecnologías y la comprensión de sus impactos, de los cambios en la conciencia política, y de la cambiante estructura del orden jurídico y de las instituciones internacionales.

Un primer período, que podríamos calificar como «*la prehistoria*» del derecho internacional del medio ambiente, comienza a finales del siglo XIX y concluye con la creación de las nuevas organizaciones internacionales en 1945. En esta época tienen lugar los primeros intentos de desarrollar reglas internacionales de carácter ambiental cuyo objeto es la protección de formas de vida salvaje (pájaros, focas, recursos pesqueros) y, más limitadamente, la protección de espacios naturales vírgenes, de ríos y de ámbitos marinos. Se trataba en todo caso de convenios esporádicos, con un enfoque limitado y que no preveían ninguna fórmula institucional para administrar sus previsiones y hacer efectiva su ejecución.

Una segunda fase en el desarrollo del derecho internacional ambiental es la que va desde la creación de las Naciones Unidas y sus agencias especializadas en 1945 hasta la Conferencia de Estocolmo de 1972. En este período, las organizaciones internacionales a nivel regional y mundial comienzan a actuar en el ámbito de la protección del entorno.

Aunque la Carta de las Naciones Unidas no incluyó disposiciones sobre protección ambiental, los amplios objetivos de esta organización, que comprenden la consecución de una cooperación internacional para la solución de los problemas supranacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario, proporcionaron una base a su actuación en este ámbito. En 1949, por una resolución del Consejo Económico y Social (ECOSOC) en la que se afirmaba la competencia de las Naciones Unidas sobre las cuestiones ambientales, se convocó la *Conferencia de las Naciones Unidas sobre la conservación y utilización de los recursos* (UNCCUR), que, aunque se limitó al intercambio de ideas y experiencias sin la adopción de ninguna recomendación, supuso la confirmación de la competencia de las Naciones Unidas en asuntos ambientales y dio un importante impulso a la acción internacional en defensa del medio ambiente. A partir de entonces se adoptaron un número creciente de convenios internacionales, a nivel regional o mundial, cuyo objeto es la lucha contra las fuentes de contaminación y la conservación de los recursos naturales de ámbitos como el medio marino, las aguas terrestres y las zonas húmedas.

Al comenzar la década de los setenta existía ya un cuerpo emergente de normas internacionales de carácter ambiental, a nivel regional y mundial, y las organizaciones internacionales acometían actuaciones para la protección del medio ambiente. Se trataba, sin embargo, de Tratados y de actuaciones institucionales que operaban de forma sectorial y fragmentaria, y la ausencia de coordinación obstaculizaba los esfuerzos para desarrollar una estrategia coherente de protección ambiental a nivel internacional.

La conciencia social sobre la necesidad de una protección del medio ambiente a nivel internacional se ve impulsada en estos años por países en los que la movilización ciudadana había propiciado ya la formación de un sistema jurídico ambiental dotado de los principios y las técnicas que hoy lo caracterizan. La movilización ciudadana alcanzó una gran pujanza en Estados Unidos y dio lugar a la promulgación en 1969 de la *Environmental Policy Act*, que era en ese momento una norma sumamente avanzada en la defensa del ecosistema, precursora de los principios y las técnicas que conforman el moderno derecho ambiental. Fue en este país donde primero se tomó conciencia de los riesgos del progreso humano para el entorno y de la necesidad de adoptar medidas de protección del mismo, influyendo decisivamente en la incorporación de la preocupación ambiental en las organizaciones y foros internacionales.

La Organización de las Naciones Unidas declaró 1970 como «Año de Protección de la Naturaleza» y tomó la iniciativa de promover una gran reunión internacional para abordar la protección del medio ambiente a escala mundial y en todas sus múltiples dimensiones, que se celebró en Estocolmo entre el 5 y el 16 de junio de 1972 y que marcó el inicio de una tercera etapa del derecho internacional ambiental, que abarcará hasta la Conferencia de Río de Janeiro de 1992.

La *Conferencia Mundial sobre el Medio Humano*, más conocida como *"Conferencia de Estocolmo»*, contó con la presencia de ciento catorce Estados y un gran número

de instituciones internacionales y de organizaciones no gubernamentales. Esta primera «Cumbre de la Tierra» constituye un gran hito del Derecho Internacional del Medio Ambiente, pues por vez primera un foro internacional centra su atención en el medio ambiente como un concepto comprensivo de una defensa global y sistemática de la naturaleza a escala mundial, superándose el utilitarismo y la visión sectorial y regional de los problemas ambientales hasta entonces imperante. Los acuerdos adoptados en esta Conferencia no contienen obligaciones vinculantes para las partes, pues revisten un carácter puramente declarativo y recomendatorio, aunque sientan las bases para los desarrollos normativos futuros. Desde el punto de vista jurídico, tres son los instrumentos más importantes adoptados en esta Conferencia:

– La Declaración de principios para la preservación y mejora del medio humano, conocida como *«Declaración de Estocolmo»*, compuesta por veintiséis principios en los que se abordan las principales cuestiones ambientales que afectan al entorno humano a nivel mundial y se sientan los criterios que han de presidir la actuación internacional y nacional en este ámbito, auténtica «Carta Magna» de la protección del medio ambiente que para muchos autores marca el punto de partida del Derecho ambiental en un sentido moderno.

El contenido de estos principios, sintéticamente expuesto, se refiere a: los fundamentos de la acción a realizar, vinculando la protección ambiental con los derechos fundamentales del hombre (principio 1, en el que se declara que «El hombre tiene el derecho fundamental a la libertad, a la igualdad, y al disfrute de condiciones de vida adecuadas en un medio de calidad tal que permita llevar una vida digna y gozar de bienestar, y tiene la solemne obligación de proteger y mejorar el medio para las generaciones futuras»); los objetivos generales y específicos de preservación y mejora del medio ambiente que deben perseguirse (principios 2 a 7); la interconexión de los problemas ambientales con otras cuestiones, tales como la superación de las disparidades en el desarrollo de las naciones y la efectiva protección de los derechos humanos (principios 8 a 17); los instrumentos de la política ambiental, tales como la aplicación de adecuadas políticas demográficas, la planificación y gestión a escala nacional, la educación ambiental y el fomento de la investigación y el desarrollo científicos referentes a los problemas ambientales (principios 18 a 20); y la necesaria cooperación internacional para la efectiva protección y mejora del medio ambiente, instando a los Estados y a las organizaciones internacionales a cooperar en el desarrollo del Derecho internacional ambiental (principios 21 a 26).

Desde el punto de vista del derecho internacional del medio ambiente, uno de los principales logros de la Conferencia de Estocolmo lo constituye la declaración contenida en el principio 21, en el que se establece que «los Estados tienen, de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas y los principios del derecho internacional, el derecho soberano de aprovechar sus propios recursos según sus políticas ambientales, y la responsabilidad de velar porque las actividades realizadas bajo su jurisdicción o bajo su control no causen daños al medio ambiente de otros

Estados o de zonas situadas fuera de los límites de la jurisdicción nacional». Este principio, que será reiterado casi literalmente veinte años más tarde por la Declaración de Río, constituye, como ya hemos señalado, la «piedra angular» del derecho internacional ambiental, pues en él se establece la responsabilidad u obligación básica de los Estados sobre la que pivotan todas las reglas internacionales para la protección el medio ambiente.

– El *«Plan de Acción para el Medio Humano»*, que comprendía 109 recomendaciones, adoptadas en su gran mayoría por consenso y que abarcaban los diversos sectores de actuación ambiental, destacando las propuestas relativas a la evaluación de los problemas ambientales, a las medidas de gestión de los recursos naturales, y a las medidas de apoyo centradas en la educación y la formación y en la difusión de información ambiental.

– La recomendación sobre la creación de instituciones ambientales y de fondos para proporcionar financiación a los programas ambientales.

Siguiendo las directrices de esta última recomendación, la Asamblea General de las Naciones Unidas creó en diciembre de 1972 el *Programa de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente* (UNEP, o PNUMA en castellano). Los fines de esta institución están dirigidos a promover, orientar e implementar los programas de cooperación internacional en materia ambiental desarrollados en el marco de las Naciones Unidas (en la actualidad dirige sus esfuerzos a la implantación de la dimensión ambiental de la Agenda 21, adoptada por la Conferencia de Río en 1992). A pesar de su limitado status como un programa de Naciones Unidas (en vez de cómo una Agencia especializada) y de que su presupuesto es bastante reducido, la UNEP ha desempeñado desde su creación un papel muy importante en el desarrollo del derecho internacional del medio ambiente.

La Conferencia de Estocolmo abrió un período de espectacular desarrollo del derecho internacional ambiental. En el plano de los instrumentos jurídicamente vinculantes se celebraron numerosos Convenios especializados, tanto a escala regional como mundial, bien promovidos por la UNEP o bien adoptados al margen de esta institución pero dentro del sistema de Naciones Unidas, algunos de los cuales serán objeto de análisis más adelante.

Se adoptaron asimismo en este período diversos instrumentos programáticos que influenciaron el ulterior desarrollo del derecho internacional ambiental, entre los que destaca en especial la *Carta Mundial de la Naturaleza*, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas mediante Resolución de 28 de octubre de 1982, en la que se establecieron diversos principios y reglas mundiales para la conservación de la naturaleza con un carácter decididamente ecológico, superador de la visión antropocéntrica y centrada en las ventajas para el hombre de los instrumentos anteriores, pues se enfatiza la protección de la naturaleza como un fin en sí misma. Se trata de un instrumento de carácter no vinculante y sus declaraciones son muy generales, pero sus principios de ética ambiental pueden verse reflejados en la actualidad en muchos tratados.

Pueden destacarse también, entre los instrumentos de carácter no vinculante aprobados en este período: la *Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados*, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas mediante Resolución de 12 de diciembre de 1974, en la que se proclama «la protección, la preservación y la mejora del medio ambiente para las generaciones presentes y futuras» como uno de los elementos fundamentales del nuevo orden económico internacional; los Principios aprobados por la UNEP el 19 de mayo de 1978 relativos a la conducta en el ámbito del medio ambiente en materia de conservación y utilización armoniosa de los recursos naturales compartidos por dos o más Estados; y el Programa de la UNEP para el desarrollo y la revisión periódica del Derecho del Medio Ambiente, adoptado en mayo de 1981 en Montevideo (conocido por ello como *«Programa de Montevideo»*) y revisado en mayo de 1993.

Una cuarta fase del desarrollo del derecho internacional del medio ambiente, en la que todavía nos encontramos, tiene su principal hito en la *Conferencia de Río de Janeiro sobre Medio Ambiente y Desarrollo* de 1992. En esta etapa, la comunidad internacional, cada vez más consciente de la gravedad de los problemas ambientales y de la urgente necesidad de adoptar soluciones a nivel global, intenta imprimir un nuevo impulso al derecho internacional del medio ambiente, que ahora se va a articular alrededor de un nuevo objetivo: la consecución de un «desarrollo sostenible» que logre conjugar el desarrollo económico con la preservación del medio, con la finalidad de garantizar la calidad de vida tanto de las generaciones actuales como de las futuras.

Como es sabido, el informe final de la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo (establecida en 1983 por Naciones Unidas bajo la presidencia de la primera ministra noruega Gro Harlem Brundtland con el encargo de reexaminar los problemas más acuciantes del medio ambiente y el desarrollo y de formular propuestas realistas para lidiar con ellos), publicado en 1987 con el título de «Nuestro futuro común» pero más conocido como *«Informe Brundtland»*, puso de relieve los problemas ambientales que amenazan nuestra supervivencia e hizo importantes propuestas de futuro, entre las que destaca la necesidad de que los gobiernos e instituciones regionales e internacionales apoyen un nuevo modelo de desarrollo económico que pueda armonizarse con la preservación del medio a fin de garantizar la calidad de vida tanto de las generaciones actuales como de las futuras. Se trata de lograr un desarrollo sostenible o duradero, que el Informe define como «el desarrollo que satisface las necesidades del presente sin poner en peligro la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades».

Por lo que respecta al desarrollo del derecho internacional ambiental, el Informe Brundtland señaló que estaba siendo sobrepasado por el acelerado ritmo de los impactos ecológicos e hizo varias recomendaciones para darle un mayor impulso, entre las que figuraban el preparar bajo los auspicios de Naciones Unidas una Declaración universal y una Convención internacional sobre protección del medio ambiente y desarrollo sostenible. Siguiendo esta propuesta, se iniciaron los

trabajos preparatorios de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, que se celebró en Río de Janeiro entre los días 3 y 14 de junio de 1992 con la asistencia de ciento setenta y seis Estados, más de cincuenta organizaciones intergubernamentales y varios miles de organizaciones no gubernamentales.

Los instrumentos adoptados como resultado de la Conferencia de Río son muy diversos (hay dos declaraciones de principios, dos convenios internacionales y un programa de acción para llevar a cabo los proyectos anteriores a lo largo de los años siguientes), y tienen un carácter «evolutivo», en el sentido de que *conforman un marco jurídico general que ha de ser desarrollado y aplicado progresivamente en los años sucesivos.* Para ello, la configuración de los tratados adoptados, que ya tenía precedentes en el derecho internacional ambiental (como la Convención sobre el comercio internacional de especies amenazadas de fauna y flora de 1973, CITES), sigue una estructura semejante, que consiste en establecer mediante Convenio un marco normativo básico, que luego ha de ser desarrollado por otros instrumentos vinculantes (Protocolos) o por medio de programas o directrices del denominado *soft law* («derecho suave»), como resoluciones, recomendaciones, decisiones, que establecen objetivos de futuro más que obligaciones estrictas. Para la adopción de estos instrumentos se crea una estructura más o menos común y permanente, compuesta principalmente por la Conferencia de las Partes, esto es, reuniones periódicas de las Partes contratantes del Convenio, complementada en algunos casos con órganos subsidiarios (de asesoramiento, de asistencia financiera y técnica o de puesta en práctica y aplicación de los acuerdos), y con una Secretaría (LAGO CANDEIRA).

Exponemos a continuación brevemente las líneas maestras de los principales instrumentos adoptados que revisten carácter general o, como es el caso de los principios para la conservación y desarrollo de los bosques, no han generado compromisos vinculantes, dejando para un análisis más detenido en el epígrafe siguiente los instrumentos específicos que mayor desarrollo han alcanzado: el Convenio para la Biodiversidad, la Convención de Lucha Contra la Desertificación y el Convenio Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático.

– *La Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo* consta de veintisiete principios que establecen las bases sobre las cuales los Estados y los pueblos tienen que cooperar para una mayor consolidación del «derecho internacional en la esfera del desarrollo sostenible» (principio 27). Esta Declaración supone la definitiva consagración del objetivo del «desarrollo sostenible» como un principio fundamental que ha de guiar todas las políticas o normas dirigidas a la protección del medio ambiente.

Especial interés revisten en relación a este objetivo los principios 3 y 4, que son el resultado de los compromisos que tuvieron lugar en esta Conferencia entre los países desarrollados y los países en vías de desarrollo. El principio 3 supone el reconocimiento –por vez primera en un instrumento internacional adoptado por

consenso–, del «derecho al desarrollo», contrapesado por la obligación de que se ejerza «en forma tal que responda equitativamente a las necesidades de desarrollo y ambientales de las generaciones presentes y futuras». Los países desarrollados propugnaron, por su parte, la introducción del principio 4, en el que se establece que «A fin de alcanzar el desarrollo sostenible, la protección del medio ambiente deberá constituir parte integrante del proceso de desarrollo y no podrá considerarse de forma aislada», lo que refleja el compromiso de trasladar las consideraciones y los objetivos ambientales desde la periferia de las relaciones internacionales a su núcleo económico.

Otros principios importantes contenidos en esta Declaración son: el de «las responsabilidades comunes pero diferenciadas» de los Estados «en vista de que han contribuido en distinta medida a la degradación del medio ambiente mundial» (principio 7) –postulado que se materializa en los actuales instrumentos ambientales en mecanismos como estándares diferenciados, «períodos de gracia», y subsidios económicos o incentivos a los países menos desarrollados para cumplir con las previsiones de los Tratados–; la obligación de los Estados de «promulgar leyes eficaces sobre el medio ambiente» –aunque atemperada por el reconocimiento de que las normas ambientales «deberían reflejar el contexto ambiental y de desarrollo al que se aplican»– (principio 11); y la promoción del acceso a la información y la participación de los ciudadanos en la adopción de decisiones con trascendencia ambiental (principio 10).

Como principios y técnicas más concretos de actuación para el logro del desarrollo sostenible podemos destacar el denominado «criterio de precaución» (principio 15), y el principio «quien contamina paga» (principio 16), cuyos significados veremos a continuación, así como el principio que exige la aplicación de la técnica de evaluación de impacto ambiental, en calidad de instrumento nacional, «respecto de cualquier actividad propuesta que probablemente haya de producir un impacto negativo considerable en el medio ambiente» (principio 17).

Aunque la Declaración de Río es un instrumento de carácter jurídicamente no vinculante, sus previsiones, que por lo general son más concretas que las de la Declaración de Estocolmo, proporcionan un marco general para el desarrollo del derecho ambiental a nivel nacional e internacional que constituye un importante punto de referencia para la toma de decisiones en este ámbito. Muchas de sus previsiones se encuentran ya, de hecho, en instrumentos internacionales y se reflejan en la política ambiental de muchos Estados.

– La *Agenda 21* (cuyo nombre completo, menos conocido, es «Programa Global para el Desarrollo sostenible en el Siglo XXI»), es también un instrumento de carácter no vinculante, en el que se contiene un programa de acción dirigido a la comunidad internacional con la finalidad de que los poderes públicos adopten un plan integrado de desarrollo social, económico y medioambiental para el logro del desarrollo sostenible.

Se trata de un documento extenso y muy bien elaborado, fruto del consenso alcanzado por la comunidad internacional tras dos años de negociaciones, en el que se establecen programas de actuación que abarcan 40 sectores y temas diferentes, que cubren virtualmente todas las actividades humanas para lograr un desarrollo sostenible, tanto desde las dimensiones sociales y económicas que inciden en el mismo (en cuya sección se incluyen, entre otros, programas para la «lucha contra la pobreza», «evolución de las modalidades de consumo», «dinámica demográfica y sostenibilidad», y «protección y fomento de la salud humana»), como desde las estrictamente ambientales (incluyendo, entre otros, programas orientados a la «protección de la atmósfera», el «enfoque integrado de la planificación y la ordenación de los recursos de tierras», la «lucha contra la deforestación», o la «conservación de la diversidad biológica»).

En la Agenda 21 se definen con bastante precisión los objetivos, las actividades y los medios de actuación necesarios en cada una de las áreas de actividad. De esta forma, la Agenda 21 ofrece a los encargados de formular las políticas un punto de partida importante para vincular las cuestiones ambientales con los aspectos socioeconómicos, de tal forma que, como afirma el PNUMA, «Es probablemente el instrumento no vinculante más destacado, significativo e influyente en la esfera del medio ambiente y se ha convertido en el documento orientador en materia de ordenación del medio ambiente en la mayoría de las regiones del mundo» («Perspectivas del medio ambiente mundial 2000»).

Para que las Naciones Unidas pudiesen apoyar y complementar los esfuerzos nacionales para la ejecución de los programas definidos en la Agenda 21 se instó la creación de una nueva Comisión que controlase y promoviese la aplicación en el tiempo de su plan de acción y que potenciase la cooperación internacional dirigida al logro de un desarrollo sostenible. Siguiendo este mandato, la Asamblea General y el ECOSOC establecieron en 1993 la *Comisión sobre el Desarrollo Sostenible* (CDS). Se trata de una institución compuesta por los representantes al más alto nivel de cincuenta y tres estados, elegidos por el ECOSOC de acuerdo con criterios de equitativa distribución geográfica. En la Comisión participan también organizaciones internacionales, incluyendo la Comunidad Europea, que la asisten y asesoran en el cumplimiento de sus funciones, y las organizaciones no gubernamentales están asimismo habilitadas para intervenir efectivamente en su trabajo y en sus deliberaciones. La CDS está asistida por una Secretaría General que tiene su sede en Nueva York.

La CDS constituye el organismo de las Naciones Unidas que asume la responsabilidad principal en las cuestiones relativas al desarrollo sostenible, y tiene atribuidas diversas funciones para la protección ambiental, entre las que pueden destacarse las siguientes: vigilar los progresos que se realizan en la ejecución de la Agenda 21; examinar la información sobre el estado del medio ambiente proporcionada por los Estados miembros, así como la relativa a los progresos realizados en la aplicación de los Convenios ambientales suministrada por sus órganos de seguimiento, pudiendo asimismo recibir y analizar las informaciones relevantes

procedentes de organizaciones no gubernamentales; y realizar recomendaciones a la Asamblea General sobre la ejecución de la Agenda 21.

– En la Conferencia de Río se adoptó también la Declaración, jurídicamente no vinculante, de *«los principios para un consenso global sobre gestión, conservación y desarrollo sostenible de todos los tipos de bosques»* (adoptada el 13 de junio de 1992). La falta de consenso y la presión de los países madereros explican la debilidad de este instrumento, cuyos quince principios no «internacionalizan» los problemas de los bosques, sino que establecen que «su adecuada gestión y conservación *es competencia de los Gobiernos de los países a los que pertenecen*, y resultan valiosas para las comunidades locales y para el medio ambiente como un todo».

La conservación de los bosques se ha convertido en uno de los temas que se tratan en las Conferencias de las Partes del Convenio sobre Biodiversidad. Sus acuerdos no han tenido hasta ahora, sin embargo, un impacto real sobre la conservación de la biodiversidad de los bosques (la Unión Mundial para la Naturaleza asegura que desde la reunión de Río se han perdido 360 mil hectáreas de bosques primarios y se estima que podría desaparecer la mitad de las especies arbóreas que quedan en menos de 50 años de no frenarse la deforestación).

La Asamblea General de las Naciones Unidas acordó la celebración de una Cumbre Mundial sobre Desarrollo sostenible diez años después de la Conferencia de Río de Janeiro sobre Medio Ambiente y Desarrollo, con la finalidad de dar un impulso al logro de los objetivos entonces adoptados. La «*Cumbre Mundial sobre Desarrollo sostenible*», conocida también como *Río + 10*, se celebró en Johannesburgo del 26 de agosto al 2 de septiembre de de 2002 con la participación de más de cien Jefes de Estado y de Gobierno y una importante movilización social de las organizaciones protectoras del medio ambiente.

En la Cumbre no se adoptó ninguna Convención o Declaración de Principios, y se centró en gran medida en la erradicación de la pobreza. Sus resultados, plasmados en una Declaración y en un Plan de Aplicación de sus acuerdos, quedaron muy por debajo de las expectativas. Como se reconoce en la Declaración de la Cumbre la consecución de los objetivos de Río de Janeiro ha sido decepcionante, en cuanto desde entonces el medio ambiente no ha dejado de degradarse, pero no propone ninguna acción específica más allá de compromisos generales con el desarrollo sostenible (a pesar de que, según dijo la Asamblea General de la Cumbre, lo que el mundo deseaba no era «un nuevo debate filosófico o político sino una cumbre de acciones y resultados»). En la Agenda de la Cumbre figuraban cinco áreas fundamentales en las que podían y debían obtenerse resultados concretos: agua y saneamiento, energía, salud, agricultura, y biodiversidad, debiendo abordarse estas cuestiones desde el doble objetivo de la lucha contra la pobreza y la defensa del medio ambiente.

El Plan de Aplicación de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo sostenible contiene sin embargo muchos objetivos y compromisos pero pocas acciones concretas

para su consecución. Entre los acuerdos más concretos adoptados pueden destacarse los siguientes:

a) En relación a *la reducción de la pobreza*, íntimamente vinculada sin duda a los problemas ambientales (sin erradicación de la pobreza no puede lograrse un desarrollo sostenible, en particular en los países pobres, y, a su vez, los más pobres son los principales afectados por la degradación ambiental), se fijaron varios objetivos concretos: reducir a la mitad, para el año 2015 el número de personas cuyos ingresos sean inferiores a un dólar por día, el número de personas que padezcan hambre y el número de personas que carecen de acceso a agua potable y a servicios de saneamiento adecuados. Para ello se adoptaron un gran número de acuerdos, declaraciones de buenas intenciones en su mayoría, pudiendo destacarse los siguientes:

– Establecer un *fondo de solidaridad mundial para la erradicación de la pobreza y la promoción del desarrollo social y humano en los países en desarrollo.* A la Asamblea general se le encarga establecer las modalidades de financiación, haciendo hincapié en el carácter voluntario de las contribuciones y la necesidad de evitar duplicaciones con fondos de las Naciones Unidas ya existentes, y alentando al sector privado y a los particulares a que participen en la financiación de las actividades junto con los gobiernos.

– *Reducir los subsidios perjudiciales para el medio ambiente y los que distorsionan el comercio.* Se adoptó el acuerdo de eliminar los subsidios que contribuyen a la pesca excesiva e ilegal, y se pidió a los Estados la reforma de las subvenciones que tienen impactos negativos sobre el medio ambiente y el desarrollo sostenible, como los subsidios a la agricultura de algunos países desarrollados, que permiten a sus agricultores exportar sus productos a unos precios muy por debajo del coste de producción, lo que constituye un obstáculo para el desarrollo económico de los países pobres.

b) Por lo que respecta a la *protección de la naturaleza y la biodiversidad*, pueden reseñarse los siguientes compromisos de los Estados:

– mantener la productividad y la biodiversidad de las zonas marinas y costeras importantes y vulnerables, incluidas las zonas situadas fuera de las jurisdicciones nacionales, y elaborar programas nacionales, regionales e internacionales para poner fin a la pérdida de biodiversidad marina, incluidos los arrecifes de coral y los humedales. Promover la aplicación efectiva de los Convenios ya existentes para la protección de los humedales y del medio marino.

– Prestar apoyo a la conservación de la diversidad biológica de África, el uso sostenible de sus componentes y la distribución justa y equitativa de los beneficios derivados de la utilización de los recursos genéticos, de conformidad con los acuerdos existentes relacionados con la biodiversidad.

c) En relación al *medio ambiente y la salud*, se hizo especial hincapié en el control y reducción de las sustancias y los productos nocivos, marcándose en primer lugar el objetivo de que en 2020 los productos químicos se utilicen y se produzcan de modo que no generen efectos adversos significativos para la salud humana y el medio ambiente. Se acordó asimismo promover la ratificación e implementación de los instrumentos internacionales más relevantes sobre sustancias químicas y residuos peligrosos, y animar a los países a aplicar un nuevo sistema global armo-

nizado para la clasificación y el etiquetado de los productos químicos tan pronto como sea posible, con vistas a que el sistema se encuentre plenamente operativo en 2008.

d) En relación a la *consecución de un desarrollo sostenible*, la Cumbre se limitó a promover la adopción de medidas dirigidas a fortalecer las disposiciones institucionales para el desarrollo sostenible a todos los niveles en el marco de la Agenda 21, y seguir progresando a partir de los avances conseguidos desde la Cumbre de Río. Se instó una participación más activa del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas en la gestión del desarrollo sostenible, a fin de lograr una mayor coordinación y coherencia, tanto del sistema de las Naciones Unidas como entre las políticas de orden económico, social y ambiental.

La mayor parte de los compromisos asumidos en esta Cumbre resultan decepcionantes, en cuanto *se limitan a fomentar o apoyar instrumentos internacionales de promoción del medio ambiente y del desarrollo sostenible ya existentes*, por lo que su aportación a los acuerdos de la Conferencia de Río es muy escasa. No se tomaron así acuerdos claros y concretos con relación a la biodiversidad, ni se adoptaron acuerdos vinculantes para reformar los subsidios en la agricultura o para incrementar los recursos económicos necesarios para la lucha contra la pobreza.

Otro de los grandes fracasos de la Cumbre ha sido *la falta de un compromiso para alcanzar objetivos concretos de implantación de energías renovables*, a pesar de reconocerse la vital importancia de «diversificar el tipo de energía que se suministra desarrollando tecnología de combustibles fósiles menos contaminante, más eficiente e innovadora y promover el aumento de la utilización de fuentes de energía renovables» [párrafo 19, e) del Plan de Acción], en relación a las medidas a adoptar para la «modificación de las modalidades insostenibles de consumo y producción».

Ante esta falta de compromiso, propiciada por los países más reacios a comprometerse –singularmente Estados Unidos, Japón, Canadá y Australia–, la Unión Europea lanzó una iniciativa, secundada por más de treinta países, para adoptar compromisos voluntarios concretos a nivel nacional o regional (aspirando a su futura conversión en globales) a fin de impulsar estas tecnologías.

## 3. LOS INSTRUMENTOS INTERNACIONALES DE MAYOR RELEVANCIA RATIFICADOS POR ESPAÑA

### 3.1. El Convenio de Aarhus para la promoción de los derechos de participación en materia ambiental

El Convenio de la Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa (CEPE/ONU) sobre «*El acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en asuntos ambientales*», adoptado en la Conferencia Ministerial «Medio ambiente para Europa» celebrada en Aarhus, Dinamarca, el 25 de junio de 1998 (conocido como «Convenio de Aarhus») es el primer Tratado

internacional que aborda de una forma integrada los derechos de participación reflejados en el Principio 10 de la Declaración de Río de Janeiro.

El Convenio de Aarhus fue abierto a la firma de los Estados que forman parte de la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas así como así como de los Estados reconocidos con carácter consultivo ante la CEPE y fue firmado por la Comunidad Europea y por todos sus Estados miembros así como por otros Estados europeos o del antiguo bloque soviético que tienen un status consultivo con la CEPE/ONU.

El Convenio entró en vigor el 30 de octubre de 2001 después de haber sido ratificado por 17 Estados y al día de hoy (junio 2006) ha sido ratificado por treinta y nueve Estados. Su objetivo es proteger el derecho-deber de cada persona, de las generaciones presentes y de las futuras, a un medio ambiente (art. 1) y, lo que es más importante, regula los tres «pilares» para su protección, que ya quedaron apuntados en el principio 10 de la Declaración de Río: el primer pilar reconoce el derecho de las personas al acceso a la información ambiental; el segundo reconoce el derecho a participar en los procesos de toma de decisiones, y por último, el tercero garantiza el acceso a la justicia, es decir, el derecho a entablar un proceso administrativo o judicial para oponerse a las acciones u omisiones de los particulares y las autoridades públicas que infrinjan las normas de medio ambiente.

La Comunidad Europea ha ratificado el Convenio mediante la Decisión del Consejo de 17 de febrero de 2005 (2005/370/CE), y ha sido ratificado igualmente por los Estados (en España, el instrumento de ratificación, de fecha 15 de diciembre de 2004, fue publicado en el BOE de 16 de febrero de 2005). Para adaptar la normativa comunitaria al Convenio de Aarhus, se han aprobado ya dos Directivas (la Directiva 2003/4/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa al acceso del público a la información medioambiental y la Directiva 2003/35/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, que establece medidas para la participación del público en la elaboración de determinados Planes y Programas ambientales y mejora determinados procedimientos en cuanto a los cauces de participación), y se halla en tramitación una tercera –Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre el acceso a la justicia en materia de medio ambiente [COM (2003) 624 final]–, destinadas a adaptar plenamente el derecho ambiental comunitario a los «tres pilares» del Convenio. Cuando estas disposiciones se apliquen en los ordenamientos nacionales van a suponer un avance fundamental en el reconocimiento y ejercicio efectivo de los derechos a la información, la participación y el acceso a la justicia de los ciudadanos y las ONG ambientales para la defensa del medio ambiente.

El Convenio de Aahrus cuenta con un Comité de Cumplimiento para garantizar la aplicación de sus disposiciones, establecido en la reunión de las partes de octubre de 2002. El Comité se compone de ocho miembros, elegidos por las Partes y los Estados signatarios y –lo que resulta novedoso– organizaciones no gubernamentales. Sus funciones son supervisar, evaluar y facilitar el cumplimiento y la

implementación del Convenio y realizar informes cuando existan comunicaciones al respecto de las Partes, de la Secretaría y del público en general (lo que resulta también innovador). El Comité puede realizar recomendaciones o requerimientos para que se produzca la adecuación a las prescripciones del Convenio y, siguiendo sus informes, las reuniones de las Partes podrán adoptar, entre otras medidas, declaraciones de incumplimiento o suspender derechos y privilegios especiales resultantes del Convenio a la parte incumplidora.

## 3.2. Instrumentos relativos a la protección de la naturaleza, del paisaje y de la biodiversidad

### 3.2.1. Tratado del Antártico (1959) y Protocolo de Madrid

Fue firmado en Washington el 1 de diciembre de 1959 y entró en vigor en 1961 y para España el 31 de marzo de 1982, fecha del depósito de su instrumento de adhesión. La entrada en vigor de este Tratado, cuyo objetivo es proteger uno de los ecosistemas más valiosos de la Tierra, tuvo como efectos inmediatos (Alli Turrillas): la congelación de las reivindicaciones territoriales, pues dispone que «ningún acto o actividad que se lleve a cabo mientras el presente Tratado se halle en vigencia constituirá fundamento para hacer valer, apoyar o negar una reclamación de soberanía territorial, ni para crear derechos de soberanía en esta región. No se harán nuevas reclamaciones anteriormente hechas valer, mientras el Tratado se halle en vigencia» (artículo 4. 2); la preservación del continente como un territorio no militar (salvo de ayuda logística a la investigación, que prevé el apartado 2 del artículo 1), ni nuclear, los artículos 1, 5 y 9 son taxativos a la hora de vetar cualquier uso que no sea de los expresamente aceptados en el Tratado; y la consagración de la Antártida a «fines exclusivamente pacíficos» y, dado el tenor del Tratado, especialmente a la investigación y cooperación para este fin, excluyéndose la explotación de sus recursos naturales (artículo 2).

En el marco de este Tratado se ha firmado el denominado «Protocolo de Madrid», de 4 de octubre de 1991, en vigor de forma general y para España desde el 14 de enero de 1998. La finalidad del Protocolo es «la protección global del medio ambiente antártico y los ecosistemas dependientes y asociados», en orden a convertir la Antártida en «reserva natural, consagrada a la paz y a la ciencia» (artículo 2). Su vigencia provisional está establecida hasta 2048, momento en el cual deberá ser revisado y actualizado. Entre sus importantes prescripciones, cabe reseñar: la prohibición contenida en el art. 7, en virtud del cual «cualquier actividad relacionada con los recursos minerales, salvo la investigación científica, quedará prohibida»; la instauración de un sistema muy completo de planificación de las actividades que se realizan sobre la Antártida, acompañadas de estudios del impacto ambiental que pueden presentar esas actividades y, en su caso, de medidas para paliarlo; y el establecimiento de una serie de técnicas y políticas sectoriales de protección del medio ambiente, desarrolladas en los Anexos del Protocolo. El úl-

timo de los Anexos actualmente existentes, relativo a la protección y gestión de zonas, fue aprobado en Bonn en 1991 y ha entrado en vigor, de forma general y para España, el 24 de mayo de 2002. El Protocolo instituye un «Comité para la protección del Medio ambiente» (CEP) con importantes funciones de control, gobierno y autorización, formado por representantes de cada Estado Parte, bien como miembros de pleno derecho o simples observadores.

### 3.2.2. Convenio de Ramsar sobre Humedales de Importancia Internacional (1971)

La Convención *relativa a los Humedales de Importancia Internacional especialmente en cuanto Hábitat de Especies Acuáticas*, más conocido como «Convenio de Ramsar» por la ciudad iraní en la que se firmó, de 2 de febrero de 1971, entrando en vigor en 1975, se considera como el primer tratado ambiental internacional de protección de la naturaleza en establecer reglas dirigidas a la conservación de un tipo especial de ecosistema y con vocación de participación global. España suscribió el Convenio en 1982.

Las obligaciones principales que establece el Convenio sobre las Partes Contratantes pueden clasificarse en cinco apartados:

– Inclusión de sitios en la Lista de Humedales de Importancia Internacional (para pertenecer a dicho Convenio el país solicitante tiene que aportar al menos un humedal dentro de su territorio a la lista de humedales de importancia internacional, cuyos límites han de describirse de manera precisa y trazarse en un mapa) y asegurar el mantenimiento de sus características ecológicas. En la actualidad, forman parte del Convenio 146 Partes con más de 1.450 humedales, con una superficie total de 125,4 millones de hectáreas, designados dentro de la Lista de Humedales de Importancia Internacional. Cuando España sucribió el Convenio incluyó en la Lista a las Marismas de Santoña y desde entonces se han incluido 48 humedales más que se encuentran distribuidos por casi todo el ámbito territorial español, continental e insular (sólo las CCAA de La Rioja y Madrid no tienen ningún humedal incluido en la Lista).

El Convenio ha elaborado una serie de criterios específicos para identificar los sitios que cumplen los requisitos para formar parte de esa Lista de Humedales de Importancia Internacional. Dentro de esta Lista, los sitios prioritarios a efectos de una actuación internacional debido a que se han producido o se pueden producir cambios en sus características ecológicas como consecuencia del desarrollo tecnológico, de la contaminación o de cualquier otra intervención del hombre se incluyen en el denominado «Registro de Montreux» (que entró en funcionamiento en 1993) a efectos de una atención nacional e internacional positiva en materia de conservación.

Hay que señalar que los sitios incluidos en la Lista del Convenio de Ramsar no tienen que ser necesariamente áreas protegidas, pero sí se requiere que se mantengan las condiciones ecológicas de los mismos, mediante una gestión basada

en el concepto de «uso racional», de acuerdo con las estipulaciones y programas acordados en las Conferencias de las Partes.

– Uso racional de los humedales, para lo cual deberán elaborar y aplicar su planificación de forma que favorezca la conservación de los humedales incluidos en la Lista y, en la medida de lo posible, el uso racional de todos los humedales de su territorio. En España el documento marco para la conservación de los humedales lo constituye el «Plan Estratégico Español para la Conservación y el Uso Racional de los Humedales, en el marco de los ecosistemas acuáticos de que dependen», aprobado en 1999 para diez años, cuyos contenidos generales están basados en el Plan Estratégico del Convenio de Ramsar 1997-2002 con el objeto de orientar sobre la aplicación del Convenio, específicamentes adaptados al caso español.

– Proteger las aves acuáticas creando reservas naturales en los humedales, estén o no incluidos en la Lista, y adoptar las medidas adecuadas para su custodia, esforzándose por aumentar las poblaciones de estas aves.

– Fomentar la investigación y el intercambio de datos y de publicaciones relativos a los humedales y a su flora y fauna y capacitación del personal cualificado para estudio, la gestión y la custodia de los humedales.

– Cooperación internacional: celebrar consultas con otras Partes acerca de la aplicación de la Convención, principalmente con respecto a los humedales transfronterizos, los sistemas hídricos compartidos, las especies compartidas y los proyectos de desarrollo que pudieran afectar humedales.

### 3.2.3. Convención de la UNESCO para la protección del Patrimonio Mundial Cultural y Natural (1972)

El 16 de noviembre de 1972 la Conferencia General de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación la Ciencia y la Cultura (UNESCO) aprobó esta Convención, que entró en vigor en 1975, con el objetivo de reforzar la protección de aquellos parajes naturales o culturales que se considera que presentan un «interés excepcional que exige que se conserven como elementos del patrimonio mundial de la humanidad entera» (Preámbulo). Los dos primeros preceptos de la Convención concretan qué se entiende por «patrimonio cultural» o «patrimonio natural» a efectos de la misma. Incumbe primordialmente a los propios Estados la función de «identificar, proteger, conservar, rehabilitar y transmitir a las generaciones futuras el patrimonio cultural y natural situado en su territorio» que reúna los caracteres para considerarse patrimonio cultural o natural objeto de la Convención, aunque en su protección ha de cooperar la Comunidad internacional a través de los mecanismos que crea la propia Convención.

Se instituye en la UNESCO un Comité intergubernamental de protección del patrimonio cultural y natural de valor universal excepcional, el denominado «Comité del Patrimonio Mundial», encargado de establecer, actualizar y publicar, a base de los inventarios presentados por los Estados, la «Lista del Patrimonio Mun-

dial», que incluye los bienes que se consideran del patrimonio cultural y de patrimonio natural de la humanidad, así como la denominada «Lista del Patrimonio Mundial en Peligro», que comprende aquellos bienes de la lista anterior cuya protección exija grandes trabajos de conservación y para cuya conservación los Estados hayan recabado la ayuda internacional. Para esta tarea está asesorado por distintos organismos independientes, como el Consejo Internacional de Monumentos y Sitios (ICOMOS), la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (IUCN) y el Centro Internacional para el Estudio de la Preservación y Restauración de los Bienes Culturales (ICCROM). En la actualidad (julio 2005) la Lista del Patrimonio Mundial comprende 812 bienes, y España aporta 38 bienes (el primero en incluirse fue el centro histórico de Córdoba en 1984 y el último hasta ahora lo integran los conjuntos urbanos de Úbeda y Baeza, en 2003).

La obligación de protección de los bienes incluidos en la Convención incumbe como se ha dicho primariamente a los Estados, para lo cual se establece (art. 4) que «cada uno de los Estados Partes procurará dentro de los posible: a) Adoptar una política general encaminada a atribuir al patrimonio cultural y natural una función en la vida colectiva y a integrar la proteccion de ese patrimonio en los programas de planificación general; b) Instituir en su territorio, si no existen, uno o varios servicios de protección, conservación y revalorización del patrimonio cultural y natural, dotados de un personal adecuado que disponga de medios que le permitan llevar a cabo las tareas que le incumban; c) Desarrollar los estudios y la investigación científica y técnica y perfeccionar los métodos de intervención que permitan a un Estado hacer frente a los peligros que amenacen a su patrimonio cultural y natural; d) Adoptar las medidas jurídicas, científicas, técnicas, administrativas y financieras adecuadas, para identificar, proteger, conservar, revalorizar y rehabilitar ese patrimonio; y e) Facilitar la creación o el desenvolvimiento de centros nacionales o regionales de formación en materia de protección, conservación y revalorización del patrimonio cultural y natural y estimular la investigación científica en este campo». De modo específico se prevé que «Cada uno de los Estados Partes en la presente Convención se obliga a no tomar deliberadamente ninguna medida que pueda causar daño, directa o indirectamente, al patrimonio cultural y natural de que tratan los artículos 1 y 2 situado en el territorio de otros Estados Partes en esta Convención» (art. 6.3).

En Australia, el Tribunal Supremo tuvo que resolver sobre el alcance vinculante de las obligaciones de conservación establecidas por la Convención, pues el Gobierno del Estado de Tasmania pretendía acometer una presa que hubiera inundado uno de los Parques naturales incluidos en la lista y frente a ello el Gobierno de Australia adoptó una ley de protección de los bienes del Patrimonio Mundial que imposibilitaba su construcción. En la Sentencia de 1 de julio de 1983, caso *Commonwealth of Australia and Another v. State of Tasmania and Others*, resolvió que los preceptos de la Convención imponen una obligación jurídica internacional a Australia de adoptar las medidas apropiadas para la preservación del Patrimonio

Mundial por lo que se consideraron válidas las medidas legislativas adoptadas para la protección del bien en cuestión.

La cooperación internacional que presta la Convención a los Estados para la protección de sus bienes del Patrimonio Mundial Cultural y Natural. El Comité del Patrimonio Mundial decide sobre las peticiones de los Estados dirigidas a la protección, la conservación, la revalorización o la rehabilitación de los bienes que se incluyen en ambas listas, y para sufragar los gastos de estas operaciones se crea «el Fondo del Patrimonio Mundial», integrado por diversos recursos, como son: las contribuciones obligatorias y las contribuciones voluntarias de los Estados Partes; las aportaciones, legados o donaciones que puedan hacer otros Estados, la UNESCO u otras organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, y otros organismos públicos o privados o personas privadas; los intereses producidos por los recursos del Fondo; y el producto de las colectas y las recaudaciones de las manifestaciones organizadas en provecho del Fondo.

En cuanto al cumplimiento por España de las obligaciones derivadas de los bienes que están incluidos en la Convención, su protección, según datos del Ministerio de Cultura (www.mcu.es) se cumple a través de medidas de legislación, inventarios y organismos de protección, investigación y formación específicos. Los bienes declarados Patrimonio Mundial están dentro de las máximas categorías legales de protección españolas. Las Comunidades Autónomas han establecido además medidas especiales de protección y promoción de dichos bienes que varían según cada Administración y, en cuanto a la Administración General del Estado, pueden destacarse las siguientes líneas de actuación: la creación de un procedimiento especial de denuncia en estas categorías de bienes; líneas de financiación específicas; campañas de promoción turística, y la creación de un premio denominado «Ciudades patrimonio de la humanidad».

### 3.2.4. Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES) de 1973

La Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES) se aprobó el 3 de marzo de 1973 y entró en vigor el 1 de julio de 1975. La adhesión de España se efectuó mediante Instrumento de 16 de mayo de 1986. CITES trata de regular el comercio internacional de especies amenazadas, a través de un sistema de permisos que varían según el grado de protección que precisen, de acuerdo con las listas contenidas en sus tres Apéndices, que son revisadas por las Conferencias de las Partes que se reúne cada dos años. Se controla así –lo que compete a las autoridades nacionales– si una especie ha sido adquirida de una forma legal o no a efectos de controlar su tráfico, y se procede a decomisar y destruir, o almacenar para su salida progresiva al mercado, todo lo decomisado por tráfico ilegal. El Convenio exige que los Estados adopten medidas administrativas y penales para penalizar la posesión o el comercio ilegal

de especies amenazadas. CITES ofrece en la actualidad protección a más de 30.000 especies de animales y plantas.

Entre las virtudes de esta Convención pueden destacarse que en la misma se regula el comercio con no Partes, esto es, se introducen obligaciones a terceros sin necesidad de contar con su adhesión y que se hace a cada Estado responsable de asegurar, mediante los controles de aduana, que las especies incluidas en alguno de los apéndices tienen los correspondientes permisos en regla y de adoptar las medidas administrativas y penales para penalizar la posesión o el comercio de las especies protegidas. A nivel europeo el CITES se aplica a través del Reglamento 338/97/CE, el Consejo, de 9 de diciembre de 1996, relativo a la protección de especies de fauna y flora silvestres mediante el control de su comercio, modificado por diversos Reglamentos posteriores en especial para ampliar las restricciones a la introducción en la Comunidad de determinadas especies y cuyas disposiciones de desarrollo para garantizar su pleno aplicación uniforme y pleno cumplimiento se contienen en la actualidad en el Reglamento (CE) 1808/2001 de la Comisión, de 30 de agosto de 2001, por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) 338/97 del Consejo, relativo a la protección de especies de la fauna y flora silvestres mediante el control de su comercio. Estos reglamentos suponen en muchos casos medidas comerciales más estrictas y las hacen extensivas a diversas especies no protegidas por el propio Convenio CITES.

Para garantizar los objetivos establecidos en el Reglamento 338/1997, se prevé en el artículo 13 la designación por cada Estado miembro de un órgano de gestión responsable principal de la aplicación del mismo, así como de órganos de gestión adicionales para tareas de asistencia y de una o más autoridades científicas. En España, el Real Decreto 1739/1997, de 20 de noviembre, establece medidas de aplicación del Convenio CITES y del Reglamento 338/1997, del Consejo, relativo a protección de especies mediante el control de su comercio. Según esta norma la Secretaría General de Comercio Exterior (Ministerio de Industria, Turismo y Comercio) actúa, a través de los Centros y Unidades de Asistencia Técnica e Inspección de Comercio Exterior, como autoridad administrativa principal, y el Departamento de Aduanas e Impuestos Especiales de la Agencia Estatal de Administración Tributaria (Ministerio de Economía y Hacienda), actúa como autoridad administrativa adicional. También se ha aprobado la Resolución de 5 de mayo de 1998, de la Dirección General de Comercio Exterior, por la que se designan los Centros y Unidades de Asistencia Técnica e Inspección de Comercio Exterior (CATICEs) habilitados para la emisión de los permisos y certificados contemplados en el Reglamento CE 338/1997 del Consejo, y se establece el modelo de «documento de inspección de especies protegidas». El artículo 332 del Código Penal da cumplimiento a la obligación de penalizar las conductas contrarias al CITES y las denuncias de posibles incumplimientos en la aplicación de este Convenio deben hacerse directamente al Servicio de Protección de la Naturaleza (SEPRONA) de la Guardia Civil.

### 3.2.5. Convenio sobre la Conservación de Especies Migratorias de Animales Silvestres (1979)

Este Convenio fue firmado en Bonn el 23 de junio de 1979 (y conocido por ello también como Convenio de Bonn), y fue ratificado por España mediante Instrumento de 22 de enero de 1985 (publicado en el BOE de 29 de octubre y de 11 de diciembre de 1985). Tiene por objeto la conservación de las especies migratorias terrestres y marinas mediante un sistema de doble lista contenida en los Apéndices I y II, cuyas enmiendas se aprueban en las Conferencias de las Partes. El Apéndice I contiene la lista de especies migratorias amenazadas de extinción en la totalidad o en una parte importante de su distribución, y las Partes dentro del área de distribución de una de estas especies se obligan a adoptar medidas estrictas de protección: conservar y restaurar los hábitats, prevenir o minimizar los efectos adversos de aquellas actividades que puedan impedir la migración de especies; prevenir, reducir o controlar los factores que están poniendo en peligro la especie (artículo III.4). El Apéndice II comprende aquellas especies migratorias «cuyo estado de conservación sea desfavorable y que necesiten que se concluyan acuerdos internacionales para su conservación, cuidado y aprovechamiento, así como aquellas cuyo estado de conservación se beneficiaría considerablemente de la cooperación internacional resultante de un acuerdo internacional» (artículo IV), promoviéndose en consecuencia la celebración de convenios y tratados entre los Estados Parte de su área de distribución con estos fines. En la actualidad existen once acuerdos internacionales de este tipo, que cubren diferentes especies tanto terrestre como marinas. Entre los suscritos por España destacan dos: el Acuerdo sobre la Conservación de las Aves Acuáticas Migratorias Afroeuroasiáticas (firmado en La Haya, 1996; entrada en vigor el 1 de noviembre de 1999; Instrumento de Ratificación por España publicado en el BOE de 11 de diciembre de 2001) y el Acuerdo sobre la Conservación de los Cetáceos del Mar Negro, el Mar Mediterráneo y la Zona Atlántica Contigua, ACCOBAMS (firmado en Mónaco, 1996; entrada en vigor en 1 junio 2001; Instrumento de Ratificación por España publicado en el BOE. de 23 de junio de 2001).

### 3.2.6. Convenio sobre la Diversidad Biológica (1992)

Es uno de los instrumentos internacionales nacidos como consecuencia de la Cumbre de Río de Janeiro. Fue firmado en esta ciudad el 5 de junio de 1992, entró en vigor en 1993, y la ratificación de España se ha producido mediante Instrumento de 16 de noviembre de 1993 (publicado en el BOE de 1 de febrero de 1994). El Convenio declara que tiene tres objetivos fundamentales: «la conservación de la diversidad biológica, la utilización sostenible de sus componentes, y la participación justa y equitativa en los beneficios que se deriven de la utilización de los recursos genéticos». Sus disposiciones son desarrolladas por las Conferencias de las Partes que en la actualidad tienen carácter bianual. La amplitud de los objetivos del Convenio hace preciso dividir su trabajo en áreas temáticas, cuya actividad se desarrolla a través de Programas de Trabajo, y en cuestiones horizontales, que afectan a todos

los temas. Las áreas temáticas que cuentan con programas propios de trabajo son: biodiversidad de aguas continentales; biodiversidad costera y marina; biodiversidad agrícola; biodiversidad forestal; biodiversidad en zonas áridas y semiáridas; y biodiversidad en montañas. Las cuestiones horizontales son: bioseguridad; acceso a recursos genéticos y reparto de beneficios (ABS); protección de conocimientos tradicionales (8j); uso sostenible; biodiversidad y turismo; derechos de propiedad intelectual; indicadores; taxonomía; educación pública; incentivos; especies invasoras; responsabilidad y reparación.

El Convenio contiene varios compromisos de carácter general. De acuerdo con el art. 5, cada Parte Contratante con otras Partes Contratantes en cuestiones de interés común para la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica. Las Partes deberán asimismo establecer estrategias, planes o programas nacionales para la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica e integrarán, en la medida de lo posible y según proceda, la conservación y la utilización sostenible de la biodiversidad en los planes, programas y políticas sectoriales o intersectoriales (art. 6). El Convenio contiene asimismo obligaciones generales en materia de educación y capacitación, educación y sensibilización pública, intercambio de información y cooperación científica y técnica.

En cuanto a medidas más concretas, se prescribe que cada Parte, en la medida de lo posible: identificará los componentes de la diversidad biológica que sean importantes para su conservación y utilización sostenible y realizará un seguimiento de los mismos, estableciendo a tal efecto el Anexo I una serie de criterios indicativos de los ecosistemas, hábitats o especies que han de someterse a identificación y seguimiento; e identificará y procederá al seguimiento de los procesos y las categorías de actividades que tengan, o sea probable que tengan, efectos importantes en la conservación y utilización sostenible de la diversidad biológica (art. 7). El Convenio contiene asimismo prescripciones concretas dirigidas a la conservación *in situ* (art. 8) así como medidas, consideradas como complementarias de las anteriores, para la conservación *ex situ* (art. 9). La Convención requiere la adopción por las Partes de medidas para la utilización sostenible de los componentes de la diversidad biológica (art. 10) y el establecimiento de procedimientos apropiados para la evaluación de impacto y la reducción al mínimo del impacto adverso de los proyectos que puedan tener efectos importantes para la diversidad biológica, promoviendo acuerdos para la notificación, el intercambio de información y las consultas acerca de las actividades bajo su jurisdicción que previsiblemente tendrían efectos adversos importantes para la diversidad biológica de otros Estados o de zonas no sujetas a la jurisdicción nacional y debiendo notificar inmediatamente en el caso de peligro inminente o daños para la diversidad biológica (art. 14).

El Convenio incluye nuevas reglas internacionales para el acceso a los recursos genéticos y el reparto equitativo de los beneficios derivados de los mismos que dan en gran medida satisfacción a los intereses, largo tiempo marginados, de los países en desarrollo, como son las previsiones relativas al condicionamiento del acceso a los recursos biológicos de un país al previo consentimiento del Gobierno del

mismo; la necesidad de realizar transferencias a los países en desarrollo de las tecnologías pertinentes para la conservación y utilización sostenible de la diversidad biológica o la participación justa y equitativa de los Estados Partes en los beneficios derivados de la utilización de los recursos genéticos (art. 15). Del mismo modo, se reconoce la obligación de las Partes de adoptar «todas las medidas practicables» para «permitir el acceso de las Partes, en particular los países en desarrollo, a los resultados y beneficios derivados de las biotecnologías basadas en recursos genéticos aportados por esas Partes Contratantes» (art. 19.1).

Por lo que respecta a los desarrollos de las disposiciones del Convenio, cabe destacar en primer lugar que, en relación al tercer objetivo que pretende, en la Sexta Conferencia de las Partes que tuvo lugar en 2002 en Bonn se adoptaron las denominadas *"Directrices de Bonn sobre acceso a los recursos genéticos y participación justa y equitativa en los beneficios provenientes de su utilización»*, concebidas para ayudar a los países en la elaboración de una estrategia general de acceso y distribución equitativa de los beneficios derivados de la diversidad biológica. En ellas se establece una normativa, de aplicación voluntaria y nacional, para garantizar que se realice un reparto equitativo de los múltiples beneficios derivados de la explotación de las plantas y animales de los bosques tropicales (útiles en la fabricación de medicinas, cosméticos y productos biotecnológicos), entre los explotadores y las naciones y pueblos indígenas poseedores de tales recursos. Esta normativa permite forzar a las compañías extranjeras a negociar y obtener del país propietario de los bosques, si éste así lo decide, un contrato o «acuerdo de transferencia de materiales» antes de lanzarse a la búsqueda de los recursos derivados de animales y plantas. Las autoridades nacionales serán las responsables de conceder el acceso y de establecer mecanismos para la información y la participación efectiva de los diversos interesados, especialmente las comunidades indígenas y locales, en los beneficios derivados de los recursos de la diversidad biológica y de los conocimientos sobre la misma que estos atesoran. El dinero devengado por las patentes dependerá de lo que decida cada país con las compañías extranjeras, y deberá servir a su vez de incentivo para proteger los bosques. Se pretende así el establecimiento de un sistema internacional denominado de ABS (por el acrónimo de las siglas *acces and benefit sharing*), que se ha visto reforzado de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible celebrada en 2002 en Johannesburgo, pues en la misma se ha realizado un llamamiento a la negociación de un régimen internacional sobre reparto de beneficios en lo referente a recursos genéticos, que debe establecerse a partir de las Directrices de Bonn.

Dentro de la conservación de la biodiversidad, el Convenio ha perseguido la regulación en el marco internacional del problema de los riesgos que los organismos transgénicos pueden a la misma, siguiendo la previsión del art.19.3 de que «Las Partes estudiarán la necesidad y las modalidades de un protocolo que establezca procedimientos adecuados, incluido en particular el consentimiento fundamentado previo, en la esfera de la transferencia, manipulación y utilización de cualesquiera organismos vivos modificados resultantes de la biotecnología que pue-

dan tener efectos adversos para la conservación yla utilización sostenible de la diversidad biológica». Para ello, se ha aprobado el Protocolo sobre Bioseguridad que, sobre la base del principio de precaución, proporciona un marco al comercio internacional de organismos vivos genéticamente modificados resultantes de la biotecnología moderna. Tras varias sesiones de las Conferencias de las Partes, este Protocolo fue finalmente adoptado el 29 de enero de 2000 en Montreal, aunque se le conoce como «Protocolo de Cartagena» (en honor de los trabajos realizados en esta ciudad el año anterior).

El *Protocolo de Cartagena*, que entró en vigor en septiembre de 2003, tiene como objetivos fundamentales asegurar niveles de seguridad adecuados en los movimientos transfronterizos de Organismos Genéticamente Modificados (OGM) y de Organismos Vivos Modificados, de cara a la protección de la biodiversidad y la salud de las personas. El principal instrumento de control que establece el Protocolo es el llamado Acuerdo Fundamentado Previo, que es un procedimiento de autorización por el país importador previo al primer movimiento transfronterizo voluntario de organismos genéticamente modificados para la introducción voluntaria de los mismos en su territorio. El otorgamiento o denegación de la autorización y las condiciones de la misma deberán fundarse en las evaluaciones del riesgo que, de conformidad con el art. 15 «se llevarán a cabo con arreglo a procedimientos científicos sólidos, de conformidad con el anexo III y teniendo en cuenta las técnicas reconocidas de evaluación del riesgo».

El Protocolo reconoce la aplicación del principio de Precaución o Cautela, pues se dispone que «El hecho de que no se tenga certeza científica por falta de información o conocimientos científicos pertinentes suficientes sobre la magnitud de los posibles efectos adversos de un organismo vivo modificado en la conservación y utilización sostenible de la diversidad biológica en la Parte de importación, teniendo también en cuenta los riesgos para la salud humana, no impedirá a la Parte de importación (adoptar una decisión, según proceda, en relación con la importación del organismo vivo modificado de que se trate) a fin de evitar o reducir al mínimo esos posibles efectos adversos (...)» (art. 10.6). Éste fue uno de los mayores logros de la Unión Europea en la negociación del Protocolo del que es Parte. En cambio, la UE tuvo que ceder en su pretensión de que los productos transgénicos tuviesen una etiqueta específica, pues sólo se exige que se especifique en la documentación que acompaña a cada producto destinado a alimentación o procesamiento que «puede llegar a contener» organismos modificados genéticamente (art. 18).

### 3.2.7. Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación en los países afectados por sequía grave o desertificación, en particular en África

Es otro de los Convenios Marco de las Naciones Unidas en materia de conservación de la Naturaleza surgidos de la Conferencia de Naciones Unidas sobre Me-

dio Ambiente y Desarrollo de Río de Janeiro. El llamado más brevemente Convenio de lucha contra la Desertificación fue firmado en París el 17 de junio de 1994, entró en vigor en 1996 y ha sido firmado y ratificado por España mediante Instrumento de 15 de enero de 1996 (publicado en el BOE de 11 de febrero de 1997). La Convención revisa y avanza en el logro de sus objetivos mediante reuniones de la Conferencia de las Partes, actualmente de periodicidad bianual.

La Convención de la que forman parte más de ciento setenta Estados, tiene como objetivo «luchar contra la desertificación y mitigar los efectos de la sequía en los países afectados por sequía grave o desertificación, en particular en África, mediante la adopción de medidas eficaces en todos los niveles, apoyadas por acuerdos de cooperación y asociación internacionales, en el marco de un enfoque integrado acorde con el Programa 21, para contribuir al logro del desarrollo sostenible en las zonas afectadas» (art. 2). En España, según datos del Ministerio de Medio Ambiente, un 31,5 por 100 de la superficie sufre un riesgo elevado de desertificación.

Los países afectados que son Parte de la Convención (esto es, según las definiciones contenidas en las mismas, países cuya superficie incluye total o parcialmente zonas áridas, semiáridas o subhúmedas secas afectadas o amenazadas por la desertificación), asumen el compromiso fundamental de elaborar y ejecutar lo antes posible un Programa Nacional para combatir la Desertificación que deberá adapatarse a las circunstancias particulares de cada región, de acuerdo con los criterios regionales establecidos en los cinco Anexos de la Convención (referidos a África, Asia, América Latina y el Caribe, al Mediterráneo –en el que se inscribe España– y a Asia Central y Oriental). El objetivo de estos programas consiste en determinar cuáles son los factores que contribuyen a la desertificación y las medidas prácticas necesarias para luchar contra la desertificación y mitigar los efectos de la sequía, tales como el establecimiento o reforzamiento de sistemas de alerta temprana de la sequía, el refozamiento de la los planes para hacer frente a las contingencias de sequía, el establecimiento o reforzamiento de sistemas de seguridad alimentaria, el fomento de medios alternativos de subsistencia en las zonas expuestas a la sequía, o el desarrollo de programas de riego sostenibles. Los programas asegurarán la participación efectiva a nivel local, nacional y regional de las organizaciones no gubernamentales y las poblaciones locales y deberán especificar especificar las respectivas funciones del gobierno, las comunidades locales y los usuarios de la tierra, así como determinar los recursos disponibles y necesarios.

En España, el Programa de Acción Nacional Contra la Desertificación (PAND) se halla elaborado, siguiendo el proceso participativo establecido por la Convención, y se espera su próxima ratificación.

Los países desarrollados Partes asumen, además, diversas obligaciones de apoyo a la lucha contra la desertificación, como proporcionar recursos financieros sustanciales y otras formas de apoyo, para ayudar a los países Partes en desarrollo afectados, en particular los de África para luchar contra la desertificación y mitigar

los efectos de la sequía, o promover y facilitar el acceso de los países Partes afectados, a la tecnología, los conocimientos y la experiencia apropiados.

### 3.3. PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE MARINO

#### 3.3.1. La Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 1982 (UNCLOS)

La Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar fue adoptada el 10 de diciembre de 1982 y entró en vigor el 16 de diciembre de 1994 (CONVEMAR en español y en adelante UNCLOS, acrónimo más usado en general y que responde a sus siglas en inglés: *United Nations Convention on the Law of the Sea*). La ratificación por España se produjo en 1996 (instrumento de ratificación publicado en el BOE núm. 39, de 14 de febrero de 1997).

UNCLOS constituye el principal instrumento internacional para el establecimiento de los derechos y las obligaciones generales de los Estados y otros miembros de la Comunidad internacional para la conservación y el aprovechamiento sostenible de los recursos marinos, y puede afirmarse que constituye el marco básico para desarrollar cualquier actuación sobre las áreas costeras y sobre áreas de alta mar (aguas interiores, mar territorial y zona económica exclusiva) y sus previsiones sobre la gestión y conservación de los recursos pesqueros se puede considerar que reflejan principios de derecho internacional consuetudinario. La Convención proporcionó las bases para las deliberaciones de la Cumbre de Río de Janeiro sobre los aspectos internacionales de la conservación de los recursos marinos, y la Agenda 21 considera que sienta los «derechos y obligaciones de los Estados con relación a la conservación y aprovechamiento» de los recursos marinos vivos.

En síntesis, puede decirse que UNCLOS obliga a los países a alcanzar dos objetivos principales: prevenir, reducir y controlar la contaminación marítima; y conservar y gestionar los recursos vivos y para la consecución de ambos objetivos, la Convención establece normas atinentes a los siguientes temas: los límites de las zonas marítimas (mar territorial, zona contigua, zona económica exclusiva y plataforma continental), los derechos de navegación, inclusive por los estrechos utilizados para la navegación internacional, la paz y la seguridad en los océanos y los mares, la conservación y la gestión de los recursos vivos marinos (regulada en la Parte XII de la Convención, si bien hay principios relativos a la conservación del medio marino y sus recursos vivos a lo largo de múltiples artículos de la misma), la protección y preservación del medio marino, la investigación científica, las actividades en los fondos marinos más allá de los límites de la jurisdicción nacional, y los procedimientos para la solución de controversias entre los Estados (A. TEJEDOR ARCEREDILLO).

La Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar reconoció asimismo la necesidad de reglas especiales para gestionar y conservar determinados tipos particulares de especies, y en este sentido, el Acuerdo relativo a la Conserva-

ción y Ordenación de las Poblaciones de Peces Transzonales y las Poblaciones de Peces Altamente Migratorios, hecho en Nueva York el 4 de agosto de 1995, puede considerarse como una especie de protocolo de desarrollo de UNCLOS (la ratificación por España de este Acuerdo se ha publicado en el BOE núm. 175, de 21 de julio de 2004).

La Convención establece un mecanismo obligatorio para la solución de los posibles conflictos derivados de su aplicación, de tal forma que cuando los Estados Partes no pueden resolver por sí solos las controversias tienen la obligación de seguir ciertos procedimientos definidos por la propia Convención, como, por ejemplo, el recurso al Tribunal Internacional del Derecho del Mar con sede en Hamburgo.

La Convención abordó asimismo la cuestión de la explotación de los minerales de los fondos marinos, y en 1994, con motivo de su entrada en vigor, se firmó un acuerdo paralelo para la implementación de la Parte XI de UNCLOS (gestión de los recursos minerales de los fondos marinos). Para la gestión de la explotación de los minerales de la zona internacional de los fondos marinos se creó en 1994 la Autoridad Internacional de los Fondos Marinos (ISA, en sus siglas en inglés, *International Seabed Authority*) con sede en Jamaica.

Un grave déficit que afecta a la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar es, como destaca A. Tejedor Arceredillo, la falta de una institución u organización propia y permanente que se encargue de velar por el cumplimiento efectivo de todas las disposiciones e iniciativas, lo que impide su funcionamiento rutinario como régimen ambiental internacional, defecto estructural al que muchos expertos imputan el fracaso de UNCLOS para detener la pérdida de biodiversidad marina. Esta situación ha sido remediada sólo en parte, en cuanto se trata de un foro de consulta, con la creación por la Resolución de la Asamblea general de las Naciones Unidas 54/3, de 24 de noviembre de 1999, del denominado Proceso Abierto de Consultas Oficiosas de las Naciones Unidas sobre los Océanos y el Derecho del Mar (UNICPOLOS, en las siglas en inglés del *United Nations Informal Consultative Processo Oceans and the Law of the Sea*) que ha venido realizando reuniones anuales cada junio y cuyo mandato se vio renovado en 2005 por otra Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas (Resolución de 12 de diciembre de 2002, A/RES/57/141).

### 3.3.2. Convenio para prevenir la contaminación por los buques (MARPOL 1973/1978)

La prevención de la contaminación del medio marino por hidrocarburos procedentes del transporte marítimo tuvo un primer intento de regulación internacional con el Convenio de Londres de 1954, que fue sucesivamente enmendado hasta que en la Conferencia convocada por la Organización Marítima Internacional (OMI) fue reemplazada el Convenio Internacional para Prevenir la Contaminación por los Buques, firmado en Londres el 2 de noviembre de 1973 y modificado por

el Protocolo de Londres de 17 de febrero de 1978. La redacción final de este Convenio, conocido como MARPOL 73/1978, comprende el Tratado de 1978 y el Protocolo de 1978, así como una serie de enmiendas posteriores del Tratado o de sus anexos a fin de introducir adaptaciones jurídicas a la nueva realidad científico-técnica y socio-económica en el sector del transporte marítimo de mercancías.

MARPOL 73/78 constituye el principal Tratado internacional que regula la contaminación del medio marino producida por los buques, tanto la derivada del desarrollo de la propia actividad económica (contaminación operacional), como la derivada de los accidentes marítimos (contaminación accidental). Contiene a estos efectos reglas muy detalladas en seis Anexos. El Comité para la protección del medio ambiente marino de la OMI (MEPC) ha adoptado resoluciones que establecen interpretaciones uniformes y vinculantes o bien enmiendas al Convenio.

Las Partes se comprometen a cumplir las disposiciones del Convenio que incluye, salvo que exista indicación expresa en otro sentido, los Protocolos y los Anexos (art. 1). El Convenio contiene el marco general para la aplicación de las reglas contenidas en los Anexos, estableciendo las definiciones, disposiciones y principios básicos.

MARPOL 73/1978 se aplica a los buques con derecho a enarbolar el pabellón de un Estado Parte del Convenio y a los buques que operan bajo la autoridad de un Estado Parte. No se aplica ni a buques de guerra ni buques que siendo propiedad de un Estado, o estando a su servicio, sólo presten servicios gubernamentales de carácter no comercial (art. 3).

Toda trasgresión de las disposiciones del Convenio está prohibida y será sancionada, bien por la legislación de la Administración del buque interesado, dondequiera que ocurra, o bien por cualquier Parte, con arreglo a su legislación cuando tenga lugar dentro de su jurisdicción. A estos efectos, el Estado Parte podrá optar, cuando se trate de un buque perteneciente a otra Administración, bien por hacer que se le incoe procedimiento con arreglo a su legislación o bien por facilitar a la Administración del buque toda la información y pruebas de que se ha producido una trasgresión (art. 4).

El certificado de conformidad con las reglas del Convenio expedido bajo la autoridad de una Parte en el Convenio será aceptado por las demás Partes y considerado tan válido, a todos los efectos previstos en el Convenio, como los certificados expedidos por ellas mismas. Los Estados podrán realizar inspecciones a los buques obligados a poseer un certificado de conformidad con las reglas del Convenio cuando se halle en uno de sus puertos o en aguas de su jurisdicción, y si resulta que el buque no lleva un certificado válido tomará las medidas necesarias para que el buque no se haga a la mar «hasta que pueda hacerlo sin amenaza irrazonable de dañar el medio marino». De cualquier actuación adoptada deberá informarse a la Administración del buque afectado. Los Estados Parte se comprometen a investigar todo siniestro sobrevenido a cualquiera de sus buques que esté sujeto a lo dispuesto en las reglas del Convenio si tal siniestro ha causado perjuicios importan-

tes en el medio marino (art. 12). Respecto a los buques de los Estados no Partes en el Convenio, las Partes aplicarán en la medida de lo necesario las disposiciones del Convenio para garantizar que no se da un trato más favorable a tales buques (art. 5).

Las controversias entre los Estados Partes sobre la interpretación o aplicación del Convenio que no hayan podido resolverse mediante negociación serán sometidas, a petición de cualquiera de las Partes, al procedimiento de arbitraje regulado en el Protocolo II del Convenio (art. 10).

El Convenio MARPOL 73/1978 incluye seis Anexos, de los cuales los dos primeros son vinculantes para todos los Estados Parte, mientras que los Anexos III, IV y V –así como el Anexo VI aprobado en 1997–, se consideran «facultativos» en cuanto los Estados, a la hora de adherirse al Convenio, pueden declarar que no aceptan alguno o ninguno de ellos (art. 14). España es Estado Parte del Convenio sin excluir la aplicación de ningún Anexo. Hay que señalar que en el ámbito comunitario se han aprobado numerosas normas para la protección del medio marino frente al problema de la contaminación por buques contemplado por MARPOL (véase al respecto el capítulo dedicado a los «Compromisos europeos»).

Las competencias para la aplicación de este Convenio en territorio español, de acuerdo con lo establecido en la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, Ley 27/1992, corresponden a la Dirección General de la Marina Mercante (en concreto, a su subdirección General de Seguridad Marítima, Tráfico y Contaminación) y al Ente Público Puertos del Estado, ambos adscritos al Ministerio de Fomento.

El contenido de las reglas de los Anexos, que nos limitaremos a enunciar, son las siguientes:

1. El Anexo I, que ha sido modificado numerosas veces, contiene veintiséis reglas, divididas en cuatro capítulos, dirigidas a prevenir la contaminación de las aguas por hidrocarburos. Entró en vigor el 2 de octubre de 1983 y sustituye al Convenio Internacional para Prevenir la Contaminación de las Aguas del Mar por Hidrocarburos de 1954 para los Estados Parte de MARPOL 73/1978.

2. El Anexo II establece las reglas para prevenir la contaminación por sustancias liquidas nocivas, transportadas a granel y entró en vigor el 6 de Abril de 1987, habiendo sido modificado también posteriormente. Contiene catorce reglas y cinco apéndices.

3. El Anexo III establece «reglas para prevenir la contaminación por sustancias perjudiciales transportadas por el mar en bultos» y entró en vigor el 1 de julio de 1992.

4. El Anexo IV contiene once «reglas para prevenir la contaminación por las aguas sucias de los buques» y entró en vigor el 23 de septiembre de 2003.

5. El Anexo V establece para «prevenir la contaminación por basuras de los buques» y entró en vigor el 31 de diciembre de 1998.

6. El Anexo VI contiene reglas «para prevenir la contaminación atmosférica producida por buques» y entró en vigor el 15 de mayo de 2005.

### 3.3.3. Acuerdos regionales de especial relevancia para España

El Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) cuenta con un Programa de Mares Regionales, integrado por más de 140 países y cuyo objetivo es proteger y promover el uso racional de mares y océanos. Esta protección se lleva a cabo a través de 13 Tratados o Planes de Acción, entre los cuales, por lo que a España respecta, nos interesa destacar los siguientes:

*A) Convenio de Barcelona*

Como fruto de las reuniones intergubernamentales sobre la protección del Mediterráneo, convocadas por el PNUMA, se aprobaron en 1976 el Convenio de Barcelona para la protección del mar Mediterráneo contra la contaminación y dos de sus Protocolos conexos: uno relativo a la cooperación en caso de accidente marítimo (Protocolo sobre cooperación para combatir en situaciones de emergencia la contaminación del Mar Mediterráneo causada por hidrocarburos y otras sustancias perjudiciales) y otro sobre vertido desde buques (Protocolo para la prevención y eliminación de la contaminación por vertido desde buques y aeronaves). El Convenio y sus dos Protocolos anexos fuero firmados por catorce Estados y la CE y entraron en vigor el 12 de febrero de 1978. En España, el texto del Convenio fue publicado en el BOE núm. 44, de 21 de febrero de 1978. El Convenio designó al PNUMA para desempeñar las funciones de la Secretaría del Convenio y de sus Protocolos.

El Convenio de Barcelona fue modificado en la Conferencia de Plenipotenciarios sobre el Convenio, celebrada también en Barcelona en junio de 1995, en la que se adoptaron los siguientes acuerdos:

– Adopción de enmiendas al Convenio, incorporando al mismo la Agenda 21 y los principios de Río (desarrollo sostenible y necesidad de proteger la flora y la fauna).

– Adopción de enmiendas al Protocolo sobre prevención por vertidos desde buques y aeronaves.

– Aprobación del nuevo Protocolo sobre zonas especialmente protegidas y la diversidad biológica en el Mediterráneo, ratificado por España en noviembre de 1988 (instrumento de ratificación publicado en el BOE de 18 de diciembre de 1999).

– Adopción de la Resolución de Barcelona sobre el medio ambiente y el desarrollo sostenible en la cuenca mediterránea, con sus dos Anexos: Plan de Acción

para la Protección del Medio Marino y el Desarrollo Sostenible de las Zonas Costeras del Mediterráneo (PAM-Fase II), y Sectores de actividades prioritarias relacionadas con el medio ambiente y el desarrollo en la cuenca mediterránea – 1996-2005.

Como consecuencia de estas modificaciones, el convenio se rebautizó bajo la denominación *«Convenio de Barcelona para la protección del medio marino y la zona costera del Mediterráneo»*, que pretende poner en marcha el segundo Plan de Acción (MAP II). Las Enmiendas hechas en Barcelona el 10 de junio de 1995, entraron en vigor de forma general y para España desde el 9 de julio de 2004 (En España están publicadas en el BOE núm. 173, de 19 de julio de 2004.

En la actualidad, el Convenio de Barcelona tiene cuatro Protocolos: 1) de prevención y eliminación de la contaminación en el Mediterráneo por vertidos desde buques e incineración en el mar; 2) contra la contaminación por fuentes y actividades terrestres («LBS Protocol» –*land based Sources*–); 3) de áreas marinas protegidas y biodiversidad;, 4) de cooperación en la prevención desde buques y actuaciones en casos de emergencias («Protocolo de Prevención y Emergencia»); 5) contra la contaminación derivada de la exploración y explotación de la plataforma continental, suelo y subsuelo («*Offshore* Protocol»); y 6) de la prevención de la contaminación por movimiento transfronterizo de residuos y su eliminación («Protocolo de Residuos Peligrosos»).

Como consecuencia del Protocolo sobre zonas especialmente protegidas y la diversidad biológica en el Mediterráneo, se ha creado una nueva figura de protección internacional para las áreas costeras y marinas mediterráneas: las llamadas Zonas Especialmente Protegidas de Importancia para el Mediterráneo (ZEPIM). España es el país que cuenta con mayor numero de ZEPIM, nueve de la catorce hasta ahora aprobadas en las reuniones de las Partes Contratantes del Convenio (Isla de Alborán, Fondos marinos del Levante de Almería, Fondos marinos del Levante de Almería, Cabo de Gata-Najar, Islas Medas, Cabo de Creus, Islas Columbretes, Parque Nacional Marítimo-Terrestre del Archipiélago de Cabrera, y Acantilados de Maro-Cerro Gordo). La mayoría de estas ZEPIM constituyen asimismo objetivos europeos de conservación como Lugares de Interés Comunitarios (LICs) que forman parte de la Red Natura 2000.

*B) Convenio relativo a la Protección del Medio Marino del Nordeste Atlántico (OSPAR)*

Por lo que atañe a las costas del occidente y el norte de España, hay que destacar el Convenio relativo a la Protección del Medio Ambiente Marino del Nordeste Atlántico (OSPAR), suscrito en París el 22 de septiembre de 1992 y ratificado por España mediante instrumento de 25 de enero de 1995 (publicado en el BOE núm. 150, de 24 de junio de 1998). El Convenio, que entró en vigor en 1988, refundió y sustituyó los anteriores Convenios de Oslo para la Prevención de la Contaminación Marina Provocada desde Buques y aeronaves, firmado en 1972, y de París para la Prevención de la Contaminación Marina de Origen Terrestre, de 1972. Las Partes Contratantes del Convenio (Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Fran-

cia, Alemania, Irlanda, Islandia, Luxemburgo, Holanda, Noruega, Portugal, España, Suecia, Reino Unido y la CE) celebran cada cinco años una reunión ministerial de las Partes. El Convenio OSPAR cuenta con un Comité de Evaluación y Seguimiento (Comité ASMO –*Assesment and Monitoring*–).

En la primera reunión de las Partes fue aprobado en Sintra, el 23 de julio de 1998 el Anexo V al Convenio, cuyo objeto es la Protección de la Diversidad Biológica y los Ecosistemas, que entró en vigor en 2000 (el instrumento de aceptación por España de este Anexo fue publicado en el BOE de 21 de febrero de 2001). En esta reunión se adoptó asimismo el acuerdo de establecer el año 2020 como límite para la progresiva eliminación de los vertidos de sustancias peligrosas con el fin de proteger el medio marino y garantizar su biodiversidad, procurando la recuperación para el Océano de la situación previa a la contaminación antrópica.

Entre las numerosas decisiones de OSPAR adoptadas en las reuniones de las Partes, pueden destacarse las siguientes, adoptadas en la reunión de las Partes que tuvo lugar en Copenhage en 2000: Decisión 2000/1, relativa a las reducciones sustanciales y supresión de descargas, emisiones y pérdidas de sustancias radiactivas, con especial énfasis en el reproceso nuclear, que hace referencia a la necesidad de revisar con carácter prioritario las autorizaciones de descargas o emisiones de sustancias radiactivas; Decisión 2000/2, relativa a un sistema obligatorio y armonizado de control de la utilización y reducción de las descargas de productos químicos mar adentro; Decisión 2000/3, relativa a la utilización de fluidos de perforación de fase orgánica (OPF) y a la descarga de fragmentos de perforación contaminados por OPF. La entrada en vigor de estas Decisiones ha tenido lugar de forma general y para España el 16 de enero de 2001.

### 3.3.4. Convenios para la conservación de hábitats y especies marinas amenazadas, el Acuerdo ACCOBAMS

Además de las medidas de protección de especies y hábitats marinos contenidos en instrumentos internacionales de protección de la biodiversidad ya expuestos, como ocurre con la Convención CITES (muchas de cuyas especies listadas en los tres apéndices son marinas) o la Convención Ramsar relativa a los Humedales de Importancia Internacional especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas etc., hay que destacar determinados Convenios específicos para la protección de la biodiversidad marina.

El Convenio de Bonn sobre Especies Migratorias ha desarrollado varios Acuerdos de Conservación específicos, entre los que destaca por la participación de España el Acuerdo para la Conservación de los Cetáceos del Mar Negro, el Mar Mediterráneo y la Zona Atlántica Contigua (ACCOBAMS), firmado en Mónaco en 1996 y cuya entrada en vigor, de forma general y para España, tuvo lugar el 1 de junio de 2001. En el año 1998 –declarado por la ONU como «Año Internacional de los Océanos»–, España presentó el Inventario Nacional de Cetáceos, el primero en elaborarse en la UE, que puso de manifiesto la riqueza y abundancia de la

población de cetáceos en nuestras costas, con 27 especies, de las cuales, sin embargo, un tercio se ven amenazadas por problemas como la contaminación marina, las redes de deriva utilizadas ilegalemente (están prohibidas en España desde 1994), actividades turísticas de avistamiento de cetáceos, etcétera.

### 3.3.5. Otros Acuerdos y mecanismos internacionales relacionados con la seguridad de la navegación y la contaminación marina suscritos por España

1. *Convenio Internacional sobre responsabilidad civil derivada de daños debidos a la contaminación de las aguas del mar por hidrocarburos,* firmado en Bruselas el 29 de noviembre de 1969 y ratificado por España el 8 de diciembre de 1975 (instrumento publicado en el BOE núm. 225, de 20 de septiembre de 1995), entrando en vigor el 7 de marzo de 1976. El Convenio fue modificado mediante el Protocolo de 1992 y en 2000 se aprobaron enmiendas a las cuantías de limitación de la responsabilidad que figuran en este Protocolo. Para la ejecución de las previsiones de este Convenio en España se aprobó el Real Decreto 1892/2004, de 10 de septiembre.

2. *Convenio Internacional sobre la constitución de un Fondo Internacional de indemnización de daños debidos a contaminación por hidrocarburos,* de 1971, enmendado por un Protocolo de 1992 y ratificado por España en 1997 (instrumento de ratificación publicado en el BOE núm. 244, de 11 de octubre de 1997). España ha suscrito un Acuerdo con este Fondo Internacional, el 2 de junio de 2000, cuya entrada en vigor tuvo lugar el 4 de mayo de 2001.

3. *Convenio Internacional para la Seguridad de la Vida Humana en el Mar* (SOLAS), hecho en Londres el 1 de noviembre de 1974, y ratificado por España en 1980 (instrumento de ratificación publicado en el BOE del 16 al 18 de junio de 1980, 3 de septiembre de 1980 y 17 de marzo de 1983). El Convenio tiene por objeto garantizar la seguridad en los buques, con una serie de prescripciones que condicionan el reconocimiento de los diversos tipos de buques y la expedición de documentos que acreditan que el buque se ajusta a las prescripciones del Convenio. Contiene así disposiciones relativas a la construcción de los buque, relativas a aspectos como: el compartimentado y estabilidad, instalaciones de máquinas e instalaciones eléctricas; la prevención, detección y extinción de incendios; los dispositivos de salvamento; radiotelegrafía y radiotelefonía. También regula aspectos operacionales dirigidos a garantizar la seguridad de la navegación y al transporte de determinados tipos de mercancías (grano, mercancías peligrosas). El Convenio ha sufrido numerosas enmiendas (en 1988, 1999, 2000, 2001, 2002) que han sido asimismo ratificadas por España (instrumentos de ratificación publicados, respectivamente, en los BOEs de 14 de diciembre de 2002, 14 de septiembre de 2001, 18 de diciembre de 2002, 22 de septiembre de 2004 y 20 de septiembre de 2004). El Convenio cuenta con un Protocolo de 1988, ratificado por España (instrumento publicado en los BOEs de 30 de septiembre de 1999 y 9 de diciembre de 1999).

La Conferencia de los Gobiernos Contratantes del Convenio Internacional para la Seguridad de la vida humana en el mar ha adoptado los siguientes Códigos relativos a aspectos específicos de la seguridad marítima, como son:

• El Código Internacional para la Seguridad del Transporte de Combustible Nuclear Irradiado, Plutonio y Desechos de alta actividad en bultos a bordo de los buques, adoptado en 2001 y ratificado por España (instrumento de adhesión publicado en el BOE de 14 de septiembre de 2001), con enmiendas en 2001 y 2002.

• El Código Internacional para la Protección de los Buques y de las Instalaciones Portuarias, adoptado en diciembre de 2002 y ratificado por España (instrumento publicado en el BOE núm. 202, de 21 de agosto de 2004).

4. *Convenio Internacional sobre Salvamento Marítimo,* firmado en Londres el 28 de abril de 1989, y ratificado por España en 2005 (instrumento publicado en el BOE núm. 57, de 8 de marzo de 2005).

### 3.4. CALIDAD DEL AIRE Y PROTECCIÓN ATMOSFÉRICA

#### 3.4.1. Convenio sobre la contaminación atmosférica transfronteriza a gran distancia (LRTAP) de 1979

El Convenio de la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas contra la contaminación atmosférica transfronteriza (conocido como LRTAP por sus siglas inglesas; *long-range transboundary air pollution*) fue adoptado en 1979 en Ginebra, tras los trabajos preparatorios llevados a cabo siguiendo la Convención de Estocolmo (en particular, su principio 21) y el Acta Final de la Conferencia de 1975 para la Seguridad y la Cooperación en Europa, en la que los Estados participantes afirmaron su voluntad de cooperar en la lucha contra la contaminación atmosférica, incluida la contaminación transfronteriza a gran distancia. El Convenio LRTAP entró en vigor el 16 de marzo de 1983 y actualmente son parte en él la práctica totalidad de los países industrializados de Europa Occidental y Oriental, incluida España, y la Comunidad Europea, así como Canadá y los EEUU.

El Convenio LRTAP fue uno de los primeros instrumentos internacionales en reconocer los efectos adversos de la contaminación del aire a corto y largo plazo, y establece un marco regional para proteger al ser humano y al medio ambiente contra la contaminación atmosférica, introduciendo una obligación general de las Partes de esforzarse por «limitar y, en la medida de lo posible, reducir gradualmente e impedir la contaminación atmosférica, incluida la contaminación atmosférica tranfronterizada a gran distancia» (art. 2). Aunque esta obligación no establece objetivos concretos ni plazos para su consecución, impone una obligación con carácter general a las Partes contratantes de limitar la emisión de contaminantes atmosféricos, mediante, como dice el art. 6 del Convenio, «la elaboración de las políticas y estrategias más convenientes incluidos los sistemas de la ordenación de

la calidad del aire y, en el marco de estos sistemas, las medidas de control que sean compatibles con un desarrollo equilibrado, recurriendo especialmente a la mejor tecnología disponible y económicamente aplicable y a las técnicas que no produzcan residuos o que lo hagan en una mínima proporción».

De acuerdo con el art. 1 del Convenio, con la expresión «contaminación atmosférica» se designa «la introducción en la atmósfera por el hombre, directa o indirectamente, de sustancias o de energía que tengan una acción nociva de tal naturaleza que pongan en peligro la salud humana, dañe los recursos biológicos y los ecosistemas, deteriore los bienes materiales y afecte o dañe los valores recreativos y otros usos legítimos del medio ambiente, y la expresión "contaminantes atmosféricos" deberá entenderse en ese mismo sentido». Se trata de un concepto muy amplio, susceptible de incluir las emisiones atmosféricas de gases de efecto invernadero y de sustancias que reducen la capa de ozono. En cuanto a la contaminación transfronteriza atmosférica, se define en el mismo precepto como aquella «cuya fuente física esté situada totalmente o en parte en una zona sometida a la jurisdicción nacional de un Estado y que produzca efectos perjudiciales en una zona sometida a la jurisdicción de otro Estado a una distancia tal que generalmente no sea posible distinguir las aportaciones de las fuentes individuales o de grupos de fuentes de emisión».

Se establece un deber de intercambio de información entre, por un lado la Parte o Partes contratantes «realmente afectadas por la contaminación atmosférica transfronteriza a gran distancia o que se hallen expuestas a un riesgo significativo de dicha contaminación y, por la otra, aquella o aquellas Partes Contratantes en cuyo territorio y dentro de cuya jurisdicción se haya originado o pudiera haberse originado una aportación sustancial de contaminación atmosférica trasfronteriza a gran distancia por el hecho de que se realicen o proyecten determinadas actividades en dichos territorios» (art. 5).

Además de este intercambio de información en los casos de posible o efectiva contaminación atmosférica transfronteriza, el art. 8 establece un deber general de intercambio de información entre las Partes contratantes, que se realizará en el marco de las reuniones del órgano ejecutivo a que haremos referencia a continuación, en relación, entre otros, a los siguientes temas: datos relativos a las emisiones contaminantes transfronterizas; a los cambios en las políticas nacionales y desarrollo industrial que puedan producir modificaciones importantes en la contaminación transfronteriza atmosférica, a las técnicas de reducción de dicha contaminación atmosférica, al coste previsto de la lucha a escala nacional contra los contaminantes atmosféricos importantes, a los datos físico-químicos y biológicos relativos a los efectos de la contaminación atmosférica transfronteriza a gran distancia y sobre la extensión de los daños, y a las políticas y estrategias nacionales y regionales contra los contaminantes atmosféricos importantes (art. 8).

El Convenio LRTAP estableció un «Programa Concertado para el Seguimiento Continuo y la Evaluación del Transporte a Gran Distancia de Contaminantes At-

mosféricos en Europa» (EMEP), con la finalidad de controlar el dióxido de azufre y otras sustancias contaminantes, de desarrollar y utilizar procedimientos estandarizados de control y de establecer estaciones de control. La ejecución del Programa EMEP se ha realizado con bastante rapidez y eficacia, existiendo en la actualidad numerosas estaciones de control de la contaminación transfronteriza en los Estados Parte.

En cuanto a la organización institucional, el Convenio cuenta con un órgano ejecutivo y una secretaría. El órgano ejecutivo está compuesto por representantes de las Partes Contratantes que pertenecen al grupo de los Asesores de los Gobiernos de los países de la Comisión Económica para Europa para problemas del medio ambiente, que se reunirán con una periodicidad anual. La Secretaría es asumida por el Secretario Ejecutivo de la Comisión Económica para Europa.

El Convenio LRTAP ha constituido el foro para la adopción de ocho Protocolos mediante los cuales se establecen compromisos más concretos en relación a determinadas sustancias. Estos Protocolos *ad hoc* son los siguientes:

– «Protocolo de Ginebra» de 28 de septiembre de 1984, que entró en vigor en 1988, y cuyo objeto fue establecer los medios para la «financiación a largo plazo del Programa Concertado para el Seguimiento Continuo y la Evaluación del Transporte a Gran Distancia de Contaminantes Atmosféricos en Europa».

– «Protocolo relativo a las emisiones de dióxido de azufre o de sus flujos transfronterizos». Fue adoptado en Helsinki el 8 de julio de 1985 y entró en vigor en 1987, siendo Partes veintidós Estados entre los cuales se cuenta España (pero no Estados en los que se encuentran las principales fuentes de contaminación por dióxido de azufre, como Polonia, Reino Unido o Estados Unidos). Los compromisos que estableció este Protocolo y que fueron revisados en el Protocolo de 1994 sobre Reducciones Adicionales de las Emisiones de Dióxido de Azufre, han sido superados para las Partes, como España, que se integran en la CE, por las prescripciones de la Directiva 88/609/CEE, del Consejo, de 24 de noviembre de 1988, sobre Limitación de Emisiones a la Atmósfera de Determinados Agentes Contaminantes Procedentes de Grandes Instalaciones de Combustión.

– «Protocolo relativo al control de las emisiones de óxidos de nitrógeno o sus flujos transfronterizos». Fue adoptado en Sofía el 31 de octubre de 1988 y entró en vigor en 1991. En virtud de este Protocolo las Partes se comprometen, en cuanto sea posible, a tomar medidas eficaces para contener o reducir sus emisiones anuales nacionales de óxidos de nitrógeno o los flujos transfronterizos de dichas emisiones tomando como referencia las emisiones producidas en el año 1987 o en cualquier año anterior que se especifique en el momento de la firma del Protocolo o de la adhesión al mismo. Para la fijación de los estándares de calidad, los Estados deben basarse en las mejores técnicas aplicables y económicamente factibles. Como orientación, el Anexo Técnico del Protocolo contiene una serie de guías para ayudar a las Partes a identificar las mejores técnicas aplicables para el control de las emisiones de óxidos de nitrógeno.

– «Protocolo relativo al control de las emisiones de compuestos orgánicos volátiles o sus flujos transfronterizos» (Protocolo VOC, de acuerdo con las siglas de *Volatile Organic Compounds*). Fue adoptado en Ginebra el 18 de noviembre de 1991 y entró en vigor en 1997. Los Compuestos Orgánicos Volátiles son emitidos principalmente en combustiones incompletas de combustibles fósiles en los motores de los vehículos y se generan también en los procesos de refinado, distribución y uso del petróleo y durante el uso de productos que contienen disolventes como pinturas, pegamentos y tintas. El Protocolo VOC está construido de forma muy elaborada, estableciendo objetivos y calendarios específicos para controlar y reducir las emisiones de Compuestos Orgánicos Volátiles. A diferencia de los Protocolos anteriores, en éste las Partes ha debido optar, en el momento de su adhesión, entre tres posibles vías para alcanzar los objetivos. Ello refleja la necesidad de adoptar compromisos diferenciados en función de las emisiones de cada Parte y de sus específicas circunstancias geográficas y demográficas. Entre las obligaciones generales para todos los Estados, el Protocolo establece la obligación de, en los dos años siguientes a la entrada en vigor del mismo, de aplicar a las nuevas fuentes fijas de emisión y a las fuentes móviles los estándares de emisión adecuados. Para ello, los Anexos II y III del Protocolo contienen guías para orientar a los Estados firmantes en la identificación de las mejores técnicas disponibles para el control de las emisiones de Compuestos Orgánicos Volátiles. Se establece asimismo la revisión periódica en el intercambio de información y de tecnología, así como el establecimiento en el nivel nacional de programas, políticas y estrategias para alcanzar los compromisos asumidos. Además de utilizar los órganos institucionales establecidos por el Convenio LRTAP, este Protocolo estableció un órgano nuevo, el Comité de Implementación para supervisar el cumplimiento de sus objetivos. Este órgano ejerce en la actualidad la supervisión del cumplimiento de todos los Protocolos del Convenio LRTAP.

– El «Protocolo sobre Metales Pesados» fue adoptado en Aarhus el 24 de junio de 1998 y hace el número sexto (el quinto Protocolo es el ya mencionado de 1994 sobre Reducciones Adicionales de las Emisiones de Dióxido de Azufre). Este Protocolo se centra en tres metales pesados especialmente peligrosos: el cadmio, el plomo y el mercurio, y requiere a las Partes a reducir las emisiones de estos metales por debajo de el año de referencia elegido (entre 1985 y 1995). El objetivo del Protocolo es reducir las emisiones de metales pesados procedentes de la industria (industria del hierro y el acero, e industria de metales no ferrosos), de los procesos de combustión (centrales eléctricas, transportes) e incineradoras de residuos, y las Partes se comprometen a aplicar estándares de emisión para los contaminantes procedentes de fuentes fijas, basadas en las mejores tecnologías disponibles sugeridas en el propio Protocolo. Además, las partes se comprometen a abandonar el uso de petróleo con plomo y a introducir medidas de gestión propuestas para disminuir las emisiones de metales pesados de otros productos, como las pilas de mercurio, los componentes eléctricos (termostatos, conmutadores), aparatos de medición (termómetros, manómetros, barómetros), lámparas fluorescentes, pesticidas y pinturas. Como en los demás Protocolos, se promueve el intercambio de

tecnología y otras formas de cooperación entre las partes y se debe informar periódicamente al órgano ejecutivo sobre las medidas adoptadas para aplicar el Protocolo, supervisándose su cumplimiento por el Comité de Implementación.

– «Protocolo de Aarhus sobre contaminantes orgánicos persistentes» (POPs por sus siglas inglesas *Persistent Organic Pollutants*). Fue adoptado por el órgano ejecutivo en la misma reunión que el Protocolo relativo sobre Metales Pesados (24 de junio de 1998) y entró en vigor en 2003. Su objetivo es eliminar las descargas, emisiones y pérdidas de POPs a la atmósfera. El Protocolo prohíbe la producción o utilización de determinados POPs listados en el Anexo I, restringe el uso de otras sustancias listadas en el Anexo II y, respecto a un tercer grupo de POPs incluidos en el Anexo III, las Partes se comprometen a reducir su emisión respecto a un año de referencia (fijado por cada Parte entre 1985 y 1995). El Protocolo incluye previsiones relativas a los residuos contenidos o generados por las sustancias incluidas en sus anexos. Como obligación general, se prevé que los Estados deben adoptar políticas, estrategias y programas dirigidas al cumplimiento de los objetivos del Protocolo, en especial mediante la utilización de las mejores técnicas disponibles en las fuentes estacionarias y, como en el resto de los Protocolos, los Estados se comprometen a intercambiar tecnología e información y a cooperar en investigación, desarrollo y control en relación a los POPs, debiendo informar periódicamente al órgano ejecutivo sobre las medidas adoptadas para su aplicación, de cuya supervisión se encarga el Comité de Implementación.

– El «Protocolo para disminuir la acidificación, eutrofización y el ozono troposférico». Fue adoptado en Gotenburgo el 30 de noviembre de 1999 y entró en vigor en 2005. Su objetivo es controlar y reducir las emisiones antropogénicas de cuatro contaminantes: azufre, óxido de nitrógeno, contaminantes orgánicos persistentes (VOCs) y amoniaco, en cuanto son susceptibles de causar efectos adversos en la salud, los ecosistemas naturales o los materiales debido a la acidificación, eutrofización o el ozono troposférico. El Protocolo avanza sobre los ya existentes relativos al azufre, el óxido de nitrógeno y los VOCs, estableciendo, como meta a largo plazo, el compromiso de las Partes de asegurar que las concentraciones atmosféricas de estos contaminantes no excedan de las cargas críticas de acidez, nutrientes de nitrógeno y ozono determinadas en el Anexo I del Protocolo. Por su parte, el Anexo II especifica los límites de emisión de azufre, dióxido de nitrógeno, VOCs y amoniaco que las Partes se comprometen a cumplir para el año 2010. Los límites de emisión no son iguales para todas las Partes, pues se negociaron sobre la base de que aquellos estados cuyas emisiones tienen un mayor impacto sobre la salud y el medio ambiente y que pueden ser reducidas de un modo relativamente más económico tendrán que realizar los mayores recortes. Además, el Protocolo establece condiciones rigurosas de emisión para fuentes concretas como plantas de combustión, de producción de electricidad y medios de locomoción a motor, y exige la adopción de las mejores técnicas disponibles para minimizar las emisiones. Hay que destacar asimismo que este Protocolo es el primer acuerdo dentro del marco del Convenio LRTAP que establece medidas de reducción y de control para

las emisiones de amoniaco específicamente asociadas con las actividades agrícolas. Y de nuevo, se establecen medidas relativas a la cooperación, intercambio de información y tecnología, informes periódicos al órgano ejecutivo y supervisión de la ejecución por el Comité de Implementación.

### 3.4.2. Protocolo de Montreal para la reducción de las sustancias que agotan la capa de ozono

El Protocolo de Montreal, con el precedente de la Convención de Viena de 1985 para la protección de la capa de ozono estratosférico, y una vez que se hubo confirmado científicamente el daño provocado por los productos químicos causados por el hombre, se aprobó en esta ciudad canadiense en septiembre de 1987 y entró en vigor el 1 de enero de 1989, cuando 29 países y la CEE, que representan aproximadamente el 82% del consumo mundial, lo habían ratificado, y a partir de entonces otros muchos países se han adherido al mismo. La Secretaría del Protocolo es provista por la UNEP:

El Protocolo se considera en la actualidad como uno de los instrumentos ambientales que han demostrado una mayor efectividad para combatir un problema ambiental. Se concibió como un instrumento flexible, pero de manera constructiva, de tal manera que, mediante las reuniones de las Partes (hasta el presente se han celebrado catorce) se pueden y se ha ido incrementando su rigor a medida que se fortalecen las pruebas científicas, sin que sea necesario volver a negociarlo en su totalidad. Así, en el Protocolo original se definieron medidas (artículo 2) que debían adoptar las Partes para limitar la producción y consumo de ocho sustancias que agotan la capa de ozono (SAO), y en las reuniones de las Partes posteriores celebradas en Londres (1999), Copenhague (1992), Montreal (1997) y Pekín (1999), los controles se reforzaron y se ampliaron para abarcar otros productos químicos.

En la actualidad, el Protocolo exige para determinadas SAO su eliminación completa en vez de una mera reducción de la producción y el consumo. A los países en vías de desarrollo se les imponen reducciones progresivas en el tiempo, que van hasta el 2040 en algunos casos.

El Protocolo de Montreal estableció medidas para el cumplimiento de sus prescripciones relativas al comercio y que resultaban muy innovadoras (por primera vez se aplicaban prohibiciones al comercio internacional dirigidas a la protección ambiental fuera del ámbito de la flora y fauna), por lo que en su día suscitaron controversias aunque hoy están reconocidas por su efectividad para crear incentivos a los Estados para formar parte del Protocolo. De acuerdo con estas medidas, contenidas en su artículo 4: se prohíbe la exportación por los Estados Parte de sustancias controladas a los Estados que no sean Parte en el Protocolo; se establece una lista de productos que contienen sustancias controladas y se prohíbe la importación de dichos productos procedentes de todo Estado que no sea Parte; y se prohíbe o restringe la importación de productos elaborados con sustancias controladas, pero

que no contengan tales sustancias, que tenga su origen en Estados que no sean Parte. Hay que señalar, sin embargo, que las prohibiciones de comercio no se aplicarán, si en una reunión de las Partes éstas deciden que un Estado que no es Parte cumple plenamente con las medidas de control de las SAO establecidas en el Protocolo.

El Protocolo de Montreal ha sido también innovador en cuanto al establecimiento de mecanismos y órganos para garantizar el cumplimiento de sus disposiciones. En la segunda reunión de las Partes se creó así el Comité de Implementación, encargado de aplicar el procedimiento por incumplimiento del Protocolo. El Comité está compuesto por representantes de diez Partes, elegidas en las reuniones de las Partes para un período de dos años, y sus funciones son recibir, analizar e informar las quejas formuladas por cualquier Parte respecto al cumplimiento por otra de las obligaciones establecidas por el Protocolo. El Comité debe procurar una «resolución amigable del asunto sobre la base del respeto de las previsiones del Protocolo» e informar a las reuniones de las Partes, que pueden decidir la adopción de medidas para asegurar el cumplimiento del Protocolo. En la cuarta reunión de las Partes se adoptó una lista indicativa de posibles medidas que puedan adoptarse, que comprenden: asistencia adecuada para facilitar el cumplimiento, amonestación al Estado incumplidor, y suspensión de determinados derechos y privilegios derivados del Protocolo.

Además de este procedimiento por incumplimiento, el Protocolo de Montreal resulta especialmente riguroso en cuanto al deber de las Partes de informar sobre la aplicación del Protocolo, estableciendo el art. 7 el deber de informar periódicamente a la Secretaría sobre la producción, importaciones y exportaciones de las sustancias controladas. Se establecen asimismo medidas para fomentar la investigación, el desarrollo y el intercambio de información sobre tecnologías para mejorar el control, reducción o eliminación de las sustancias controladas, posibles alternativas a estas sustancias, a los productos que las contengan y a los manufacturados con ellas, y costes y ventajas de las correspondientes estrategias de control.

### 3.5. Cambio climático: la Convención de las Naciones Unidas sobre el cambio climático y el Protocolo de Kioto

La respuesta de la comunidad internacional ante la grave amenaza del calentamiento de la tierra producido por la emisión de gases de efecto invernadero (GEI) derivada de la utilización como fuente de energía, fundamentalmente por la industria y los transportes, de combustibles fósiles como el petróleo o el carbón, se ha materializado hasta ahora en dos instrumentos jurídicos: la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC o, en sus siglas inglesas, UNFCCC –*United Nations Framework Convention on Climate Change*–) y el Protocolo de Kioto que desarrolla y dota de contenido las prescripciones genéricas de la Convención.

El Convenio Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático fue firmado en Nueva York por 155 Estados y la Comunidad Europea el 9 de mayo de 1992, y entró en vigor en 1994. El objetivo del Convenio es lograr «la estabilización de las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera a un nivel que impida interferencias antropógenas peligrosas en el sistema climático» (art. 2).

El contenido del Convenio Marco sobre Cambio Climático es el resultado del consenso alcanzado entre aquellos Estados que pretendían el establecimiento de objetivos y plazos concretos para la reducción de las emisiones a la atmósfera de los gases susceptibles de producir efectos nocivos y aquellos otros, singularmente Estados Unidos, que querían limitar su alcance a la adopción de un marco jurídico general para futuros desarrollos.

Muchos de los compromisos adoptados en este Convenio requerían en consecuencia ser desarrollados ulteriormente por Protocolos que establecieran obligaciones precisas. Para la adopción de estos Protocolos y para velar por la aplicación del Convenio se instituyó una Conferencia de las Partes (COP), que se reúne periódicamente y que es asistida en sus tareas por un órgano subsidiario de asesoramiento científico y tecnológico, por un órgano subsidiario de ejecución, y por una Secretaría permanente con sede en Bonn.

En la primera Conferencia de las Partes que se celebró en Berlín en marzo de 1995, se decidió negociar un Protocolo que contuviese medidas de reducción vinculantes de las emisiones de GEI para el período posterior al año 2000 en los países industrializados (hasta ese año, el Convenio fijaba un compromiso para los países incluidos en el Anexo I del mismo para retornar, individual o conjuntamente, a sus niveles de emisiones de 1990, pero carecía de fuerza vinculante al no contemplarse en el Convenio medidas contra el incumplimiento). A raíz de la labor desarrollada por un grupo de trabajo *ad hoc*, el Protocolo fue adoptado el 10 de diciembre de 1997 en la tercera Conferencia de las Partes que se celebró en Kioto (Japón), por lo que es conocido como «Protocolo de Kioto».

El *Protocolo de Kioto* tiene los mismos objetivos, principios e instituciones de la Convención, pero refuerza ésta de manera significativa, puesto que a través de él las Partes incluidas en el Anexo B se comprometen a lograr objetivos individuales y jurídicamente vinculantes para limitar o reducir sus emisiones de gases de efecto invernadero. Sólo las partes en la Convención que sean también partes en el Protocolo (es decir, aquellas que lo ratifiquen), están obligadas por los compromisos del Protocolo desde su entrada en vigor (que se produjo, como veremos, el 16 de febrero de 2005). De esta forma, el Protocolo de Kioto puede representar un paso adelante muy importante en la lucha contra el calentamiento del planeta, ya que incluye *objetivos vinculantes y cuantificados de limitación y reducción de los gases de efecto invernadero*. Destaca el compromiso de que los países desarrollados que sean Partes incluidas en el Anexo I, de conseguir una reducción de sus emisiones de estos gases en al menos un 5,2% con respecto al nivel de 1990 durante el período 2008-2012, con cuotas diferentes. Estas cuotas son, entre otras, del 7% para los Estados

Unidos (aunque no le serán de aplicación mientras no ratifique el Convenio), del 6% para Japón, y del 8% para el conjunto de la Unión Europea.

Hay que señalar que el Protocolo de Kioto, tal como fue firmado en 1998, dejó muchos elementos relevantes para su aplicación sin precisar (lo que explica en parte la reticencia y por tanto lentitud de los Estados en ratificar un compromiso cuyo exacto alcance no se conocía), como es el caso, por ejemplo, de la previsión de los denominados mecanismos de flexibilidad para facilitar el cumplimiento de los compromisos de reducción (denominados Aplicación Conjunta –art. 6–, Mecanismo de Desarrollo Limpio –art. 12– y Comercio de Emisiones –art. 17–), pero sin precisar su funcionamiento.

Muchos de estos aspectos importantes del Protocolo se definieron en la sexta sesión de la Conferencia de las Partes, que tuvo lugar en noviembre de 2000 en La Haya y en julio de 2001 en Bonn (por no haberse alcanzado en la primera reunión los acuerdos precisos para reglamentar los elementos que el Protocolo había dejado sin precisar). En estos denominados «Acuerdos de Bonn» se redactaron documentos que definen algunas cuestiones claves para su aplicación y que el Protocolo no precisaba, como los citados mecanismos de flexibilidad y la regulación de los denominados «sumideros». En virtud de esta última, en la cuantificación de las emisiones de GEI se tendrán en cuenta las actividades que supongan una absorción de emisiones, de tal forma que las Partes puedan descontarse un porcentaje de sus emisiones en función de determinadas prácticas forestales o agrícolas. Este mecanismo se hallaba previsto en el art. 3 del Protocolo, que dispone que «las variaciones netas de las emisiones por las fuentes y la absorción por los sumideros de gases de efecto invernadero que se deban a la actividad humana directamente relacionada con el cambio del uso de la tierra y la silvicultura, limitada a la forestación, reforestación y deforestación desde 1990, calculadas como variaciones verificables del carbono almacenado en cada período de compromiso, serán utilizadas a los efectos de cumplir los compromisos de cada Parte incluida en el anexo I dimanantes del presente artículo».

En cuanto a los tres mecanismos de flexibilidad previstos por el Protocolo son los siguientes:

1. El «Mecanismo de Desarrollo Limpio» (MDL o CDM de acuerdo con las siglas inglesas *Clean Development Mecanism*), consistente en la posibilidad de que los países desarrollados inviertan en tecnologías de desarrollo limpio, mediante la realización de proyectos, aprobados por las Partes, dirigidos a la reducción de las emisiones por las fuentes o un incremento de la absorción por los sumideros en un país en vías de desarrollo que no participa en el Protocolo, obteniendo a cambio «reducciones certificadas de emisiones» (RCE), que computarán a la hora de determinar su cumplimiento de los compromisos adquiridos.

2. Los «Proyectos de Aplicación Conjunta» (AP o JI según la denominación inglesa *Joint Implementation*), consisten en la posibilidad de que los países puedan financiar proyectos de energía limpia en otros países Parte y obtener a cambio

«unidades de reducción de emisiones» (URE) canjeables por derechos de emisión. Un proyecto de aplicación conjunta podría funcionar del siguiente modo: el país A debería sufragar costos elevados para reducir sus emisiones nacionales, por lo cual decide invertir en tecnologías generadoras de un bajo nivel de emisiones para una nueva central eléctrica en el país B (muy probablemente, en una economía en transición). El país A obtiene «unidades de reducción de emisiones» que computan a efectos del cumplimiento de los compromisos adquiridos (a un precio menor del que le habría costado en el plano nacional). El país B recibe inversiones extranjeras y tecnologías adelantadas, y se reduce el total de las emisiones de gases de efecto invernadero en el mundo: ésta es una hipótesis en que todas las partes ganan. No sólo los gobiernos, sino también las empresas y otras organizaciones privadas podrán participar directamente en estos proyectos. Algunos aspectos de este enfoque ya han sido puestos a prueba en el marco de la Convención a través del programa voluntario para «actividades de aplicación conjunta».

3. El Régimen de Comercialización de las Emisiones de GEI ha de permitir que los países industrializados adquieran y vendan créditos de emisiones entre sí. Los países que limitan o reducen las emisiones más de lo exigido en la meta acordada podrán vender los créditos de emisiones excedentarias a los países que consideren más difícil o más oneroso satisfacer sus propias metas.

El régimen de comercialización de las emisiones de GEI se basa en el sistema de los «permisos de contaminación negociables» o «derechos de contaminación transmisibles», que constituye una técnica originaria del derecho estadounidense, en donde se introdujo en 1977 para la protección de la calidad atmosférica y se utiliza también en la actualidad para la protección del medio hídrico, mediante la cual se establecen cuotas o autorizaciones sobre los niveles de contaminación o uso del entorno que, una vez fijadas o atribuidas por la autoridad competente, pueden ser negociadas e intercambiadas por las empresas titulares respetando un marco predeterminado. Esta técnica se conoce también por ello como «*intercambio o comercio de derechos de emisión*».

Los permisos negociables se determinan en función de la carga total contaminante que se considere admisible en determinada área, de tal forma que se consigue mantener el nivel de calidad ambiental que se considera aceptable en la misma y se incentiva al mismo tiempo a las empresas que producen emisiones contaminantes a reducirlas, movidas por el objetivo de «vender» sus derechos de contaminación a nuevos emisores de contaminantes que quieran instalarse en esa área. Se trata de un instrumento en el que se aprecia con especial claridad la nueva filosofía ambiental que intenta, mediante técnicas de incentivo dirigidas a la internalización de los costes ambientales, que sean los propios mercados los que gestionen la utilización racional de los recursos naturales.

En los Acuerdos de Bonn se apremió a los países a ratificar el Protocolo, aunque no se concretó fecha fija. Esta sexta sesión de la Conferencia de las Partes se vio ensombrecida por la decisión de la Administración Bush de que Estados Unidos

no ratificase el Protocolo de Kioto. Ello dificulta enormemente la consecución de los objetivos propuestos, dado que Estados Unidos es responsable del 25% de las emisiones de los países desarrollados y de casi el 40% del total mundial.

A pesar de la negativa de Estados Unidos a ratificar el Protocolo, este instrumento entró finalmente en vigor el 16 de febrero de 2005, una vez que, habiendo sido ratificado por la Federación Rusa, se obtuvo el número necesario para la entrada en vigor previsto por el propio Protocolo, que exigía su ratificación por «no menos de 55 Partes en la Convención, entre las que se cuenten Partes del anexo I cuyas emisiones totales representen por lo menos el 55% del total de las emisiones de dióxido de carbono de las Partes del anexo I correspondiente a 1990» (art. 25).

La Comunidad Europea, sin duda la región del mundo más implicada en llevar adelante los compromisos del Protocolo de Kioto, lo ratificó mediante la Decisión del Consejo 2002/358/CE, de 25 de abril de 2002 (publicada en el DOCE de 15 de mayo), por la que se aprueba en nombre de la Comunidad Europea el Protocolo de Kioto, presentando dicha ratificación el 31 de mayo de ese año en Nueva York junto a la de los entonces 15 países miembros. En dicha decisión se establece, tal y como se declaró ya con ocasión de la firma del Protocolo, que la Comunidad y los Estados miembros cumplirán de forma conjunta el compromiso cuantificado de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero que les corresponde con arreglo al citado Protocolo.

Las contribuciones de cada Estado miembro para la consecución del compromiso global fueron fijadas en las conclusiones del Consejo de Medio Ambiente de 17 de junio de 1998, y este acuerdo se incorporó a la citada Decisión del Consejo por la que se aprueba en nombre de la Comunidad el Protocolo de Kioto.

Las contribuciones de cada Estado miembro para la consecución del compromiso global fueron fijadas en las conclusiones del Consejo de Medio Ambiente de 17 de junio de 1998. Este acuerdo se ha incorporado a la Decisión del Consejo 2002/358/CE, de 25 de abril de 2002, por la que se aprueba en nombre de la Comunidad Europea el Protocolo de Kioto, instrumento de ratificación que fue depositado en poder del Secretario General de las Naciones Unidas, junto con el de todos los Estados miembros, el 31 de mayo de 2002.

Esta Decisión del Consejo, como ha puesto de relieve la doctrina (Hernández Corchete), forma parte de un modo inequívoco del acervo comunitario y, por tanto, los Estados miembros se encuentran vinculados por ella en las condiciones propias del Derecho Comunitario, que son sustancialmente más gravosas que las consecuencias que se pueden derivar del proceso internacional encarnado por la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático y el Protocolo de Kioto. En este sentido, si un Estado miembro no cumple su parte en el compromiso global podrá declararse su incumplimiento del Derecho Comunitario y ser condenado por el Tribunal de Justicia.

Los niveles asignados a cada uno de los entonces quince Estados miembros de la Comunidad para cumplir el compromiso conjunto de la Comunidad varían para

tener en cuenta sus distintas circunstancias de desarrollo y de emisión de GEI de acuerdo con las siguientes disposiciones:

– Ocho de los países más contaminantes (Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, Holanda, Italia, Luxemburgo, y Reino Unido) reducirán sus emisiones.

– Cinco de los países europeos, con tasas de emisión *per capita* de $CO_2$ por debajo de la media comunitaria (como son Portugal, Grecia, Irlanda, Suecia y España), contribuirán al esfuerzo común limitando su incremento previsto inicialmente, como es el caso de España, cuyas posibilidades de aumento son de hasta del 15% con respecto a los niveles de 1990 para el período 2008-2012.

– Los otros dos países europeos, Francia y Finlandia, deberán mantener sus emisiones al mismo nivel que en 1990.

Por lo que respecta a los diez países que se incorporaron en mayo de 2004 a la Unión Europea, todos ellos han ratificado el Protocolo de Kioto y tienen compromisos individuales para reducir sus emisiones de gases de efecto invernadero con respecto a los niveles de 1990 para el período 2008-2012 que oscilan entre el 6% (Hungría y Polonia), y el 8% del resto de los ocho países que se han integrado. Lo cierto es que las emisiones de estos países se prevé que van a situarse muy por debajo de estos compromisos, con excepción de los casos de Eslovenia y de Hungría, por lo que deberán hacer un esfuerzo para cumplirlos.

En la Comunidad Europea ya se ha puesto en funcionamiento el régimen de comercialización de las emisiones de GEI, mediante la aprobación de la Directiva 2003/87/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de octubre de 2003, por la que se establece un régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero, que se aprobó antes de la entrada en vigor, el 16 de febrero de 2005, del Protocolo de Kioto y cuando aún existía una fuerte incertidumbre sobre si se obtendría el quórum de Estados necesario para ello, lo que manifiesta la voluntad de la Comunidad Europea de avanzar en todo caso hacia la adopción de medidas para frenar el creciente recalentamiento de la tierra. La implementación de la Directiva ha dado lugar a la puesta en funcionamiento, a partir del 1 de enero 2005, de un Sistema Europeo de Comercio de Emisiones (SECE o ETS según las siglas inglesas de «*European Trading System*") de comercio de derechos de emisión, tres años antes de que entre en funcionamiento (el 1 de enero de 2008), el mercado de comercio de emisión de GEI en todo el ámbito del Protocolo de Kioto). A pesar del escaso período de funcionamiento, el mercado de derechos de emisión puede considerarse un éxito. En su primer año de funcionamiento (enero 2005 a enero 2006) se negociaron más de 300 millones de derechos de emisión (cada uno de ellos equivalente a una tonelada de emisiones de $CO_2$), pasando el precio de la tonelada de 6 a 21 euros.

En la séptima sesión de la Conferencia de las Partes, que tuvo lugar en Marrakech en noviembre de 2001, se adoptaron las decisiones más de detalle para que quede fijada en un texto legal la «arquitectura básica» del Protocolo de Kioto, es decir, las normas, modalidades y directrices que especifican cómo habrá de apli-

carse este tratado internacional, de tal forma que ya no quede ningún impedimento pendiente para la ratificación y entrada en vigor del Protocolo. En los denominados «Acuerdos de Marrakech» las Partes adoptaron una decisión sobre los procedimientos y mecanismos para el cumplimiento del Protocolo de Kioto, que se sitúan entre los más amplios y rigurosos de los acuerdos internacionales existentes. Constituyen «el mordiente» (*the teeth* en la expresión inglesa) del Protocolo, facilitando, promoviendo y haciendo cumplir los compromisos asumidos por las Partes.

Los mecanismos de cumplimiento están constituidos por un Comité de Cumplimiento, denominado «el Comité», que se divide en dos grupos: el grupo de facilitación, encargado de prestar asesoramiento y apoyo a las Partes en la aplicación del Protocolo y de promover el cumplimiento de sus compromisos, y el de control de cumplimiento, al que corresponde determinar si una Parte no cumple sus obligaciones y compromisos y las consecuencias del incumplimiento. El Comité dispone de poderes para imponer medidas correctivas a las Partes incumplidoras, como, por ejemplo, la puesta en práctica de un plan de acción para el cumplimiento o la suspensión del derecho a utilizar los mecanismos de flexibilidad para cumplir sus compromisos si se considera que la Parte no cumple las condiciones, o la imposición, si se constata que una Parte ha incumplido con su compromiso de reducción o limitación de emisiones, de una deducción para el segundo período de compromiso, de un número de toneladas igual a 1,3 veces la cantidad en toneladas de las emisiones excedentarias.

Estos procedimientos y mecanismos para abordar los casos de incumplimiento fueron aprobados en la primera reunión de las Partes del Protocolo de Kioto tras su entrada en vigor, que tuvo lugar, conjuntamente con la 11ª Conferencia de las Partes del Convenio Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático, en Montreal a finales de 2005 (entre los días 28 de noviembre a 9 de diciembre).

Además de aprobarse los «Acuerdos de Marrakech» para la implementación del Protocolo de Kioto y de potenciarse el «Mecanismo de Desarrollo Limpio» (la metodología para su aplicación fue simplificada y su órgano de gestión reforzado, además de los Estados Parte se comprometieron a financiar el funcionamiento del MDL con más de 13 millones de dólares en los años 2006-2007), en Montreal se adoptaron decisiones claves para dejar expedito el camino hacia acciones futuras contra el cambio climático en dos vías paralelas.

La primera vía, relativa al Protocolo de Kioto, establece que los países desarrollados que son Parte del mismo, en cumplimiento de sus obligaciones estipuladas en el Protocolo, «inician un proceso para considerar futuros compromisos» para después de 1012. Para ello se crea un grupo de trabajo especial y sus resultados deben estar listos «cuanto antes, para garantizar que no hay interrupción entre el primero y el segundo período de cumplimiento» (a este segundo período se le conoce como «Kioto II»).

En una vía paralela, en el Convenio Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático se inicia un proceso de diálogo con vistas a la incorporación de los países

en desarrollo que hoy no forman parte del mismo, mediante una serie de reuniones de trabajo, a fin de «analizar enfoques estratégicos de cooperación a largo plazo para afrontar el cambio climático», que han de abarcar desarrollo sostenible, adaptación, tecnología y mercado, y de cuyos logros se dará cuenta en 2006 y 2007.

## RESEÑA BIBLIOGRÁFICA


AGENCIA EUROPEA DE MEDIO AMBIENTE y PNUMA/PAM, *Situación y presiones del medio ambiente marino y del litoral mediterráneo*, informe publicado por el Ministerio de Medio Ambiente, 2001.

ALONSO GARCÍA E. y LOZANO CUTANDA, B. (Directores), *Diccionario Jurídico de Medio Ambiente*, IUSTEL, 2006.

— voz: «Ecosistemas polares», en ALONSO GARCÍA, E. y LOZANO CUTANDA, B. (Directores), *Diccionario Jurídico de Medio Ambiente*, IUSTEL, 2006.

ALLI TURRILLAS, J.-C., *La protección jurídica de la biodiversidad*, Montecorvo, Madrid, 2005.

BIRNIE, P. y BOYLE, A., *International Law and the Environment*, Oxford University Press, 2002.

FORTES MARTÍN, A., voz «Comercio de Derechos de Emisión de GEI, régimen europeo y transposición a España», en *Diccionario de Derecho Ambiental*, ALONSO GARCÍA, E. y LOZANO CUTANDA, B. (Directores), IUSTEL, 2006.

GONZALEZ CAMPOS, J. *et al.*, *Curso de Derecho Internacional Público*, Civitas, 2002.

HERNÁNDEZ CORCHETE, J. A., voz «Cambio climático» en *Diccionario de Derecho Ambiental*, ALONSO GARCÍA, E. y LOZANO CUTANDA, B. (Directores), IUSTEL, 2006.

JUSTE RUIZ, J., *Derecho Internacional del Medio Ambiente*, McGraw-Hill, 1999.

LAGO CANDEIRA, A., voces «Convenios internacionales sobre la protección de la naturaleza y la biodiversidad» y «Derecho internacional del medio ambiente, perspectiva general», en *Diccionario de Derecho Ambiental*, ALONSO GARCÍA, E. y LOZANO CUTANDA, B. (Directores), IUSTEL, 2006.

LAKSHMAN, D., GURUSWAMY BURNS, H., WESTON GEOFFREY, W., R. PALMER, JONATHAN C. CARLSON, *International Environmental Law and World Order,* West Publishing Company, 1999.

LOZANO CUTANDA, B., *Derecho Ambiental Administrativo*, 6ª edición, Dykinson, 2006.

PLAZA MARTÍN, C., *Derecho Ambiental de la Unión Europea*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2005.

SANDS, Philippe, *Principles of International Environmental Law*, 2nd. Edition, Cambridge University Press, 2003.

TEJEDOR ARCEREDILLO, A., voces «Convenios internacionales sobre la protección del medio marino» y «Transporte marítimo y contaminación de las aguas», en *Diccionario de Derecho Ambiental*, ALONSO GARCÍA E. y LOZANO CUTANDA, B. (Directores), IUSTEL, 2006.

*III*

# Política ambiental de la Unión Europea

Dionisio Fernández de Gatta Sánchez

## *Sumario*

*Página*

1. Introducción: la política ambiental de las Comunidades Europeas hasta 1978 ..... 94
2. La consolidación de la política ambiental en los Tratados europeos: del Acta Única Europea (1986) al Tratado de la Unión Europea (1992) y al Tratado por el que se establece una Constitución para Europa (2004) ..... 95
3. La política ambiental de la Unión Europea en los Tratados vigentes ..... 97
4. Los programas ambientales tercero a quinto ..... 99
5. El Sexto Programa Ambiental de la Unión Europea (2001-2002 a 2012) y la Estrategia de Desarrollo Sostenible (2001) ..... 101
6. Las normas ambientales de la Unión Europea ..... 104
   6.1. Evaluaciones ambientales ..... 104
   6.2. Información ambiental ..... 106
   6.3. Control integrado de la contaminación ..... 107
   6.4. Etiquetas ecológicas ..... 108
   6.5. Auditorías ambientales y sistemas de gestión medioambientales ..... 109
   6.6. Medidas sobre acceso a la información, participación del público en la toma de decisiones ambientales y de acceso a la justicia ..... 109
   6.7. La protección penal del medio ambiente en la Unión Europea ..... 110
   6.8. Responsabilidad ambiental ..... 110
   6.9. Naturaleza (protección de espacios y de especies naturales) ..... 110
   6.10. Protección de la atmósfera ..... 111
      6.10.1. Normas sobre calidad del aire ..... 112
      6.10.2. Normas sobre productos contaminantes ..... 112

*Página*

6.10.3. Calidad de los productos contaminantes ..... 112
6.10.4. El problema del ozono y la regulación de los clorofluorcarbonados ..... 112
6.10.5. Fuentes de contaminación atmosférica ..... 113
6.10.6. Protección de los bosques contra la contaminación atmosférica ..... 113
6.10.7. El cambio climático y los gases de efecto invernadero ..... 113
6.11. Protección de las aguas ..... 114
6.11.1. La Directiva Marco sobre Aguas, de 2000 ..... 114
6.11.2. Normas sobre calidad de determinados tipos de aguas ..... 115
6.11.3. Normas sobre sustancias peligrosas vertidas en el agua ..... 115
6.11.4. Fijación de valores límite y de objetivos de calidad para los vertidos ..... 116
6.11.5. Tratamiento de aguas residuales ..... 116
6.11.6. Utilización de los lodos de las depuradoras ..... 116
6.12. Contaminación acústica y ruido ..... 116
6.13. Residuos ..... 117
6.13.1. Normas generales: Residuos, Residuos Peligrosos y Traslados fronterizos de Residuos ..... 117
6.13.2. Normas sobre operaciones de tratamiento de residuos ..... 118
6.13.3. Normas sobre flujos específicos de residuos ..... 118
6.14. Otras normas ..... 119
Bibliobrafía Básica ..... 119

* * *

## 1. INTRODUCCIÓN: LA POLÍTICA AMBIENTAL DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS HASTA 1978

Las Comunidades Europeas iniciaron las actuaciones en materia de medio ambiente a finales de los años 60 del siglo XX sin tener ninguna base jurídica general en los Tratados Europeos originales (TCECA de 1951, TCEEA de 1957 y TCEE de 1957), por razones prácticas (evitar que las legislaciones ambientales de los Estados Miembros afectaran al buen funcionamiento del mercado común; asumir que los procesos de contaminación son reales y que no se detienen en las fronteras, y porque el art. 2 TCEE incluía una referencia a la «calidad de vida»). Por ello, se utilizará la cláusula de competencias implícitas (art. 235-TCEE).

La Comisión Europea inició una reflexión sobre la relación medio ambiente-Comunidades Europeas en diversos documentos de 1970 a 1972, en materia de Política Industrial, Política Económica y, ya, sobre Política de Medio Ambiente.

La Cumbre de Jefes de Estado y/o de Gobierno de los Estados Miembros, celebrada en París los días 19 y 20 de octubre de 1972, iniciará la Política Ambiental de la Comunidad Económica Europea, de entonces; tal como había anunciado en la Conferencia de Estocolmo, en el mes de junio.

Después de la reunión de los Ministros de Medio Ambiente de los Estados Miembros, celebrada en Bonn (Alemania), el 31 de octubre de 1972, en la que se adoptaron los principios de esta nueva Política, la misma se articulará a través de los Programas de Acción en materia de Medio Ambiente.

Así, el Primer Programa Ambiental de la Comunidad Europea (1973-1976) se aprobó el 22 de noviembre de 1973, y estableció los objetivos y los principios de esta Política, aún aplicables, y se caracteriza por incluir un conjunto de medidas muy detalladas para luchar contra la contaminación.

El Segundo Programa Ambiental (1977-1981) se aprobó el 17 de mayo de 1977, para continuar las acciones ambientales del anterior e iniciar otras nuevas. Aunque el Programa dedica mayor atención a la lucha contra la contaminación incluye ya algunas referencias preventivas (en particular, la previsión de las evaluaciones de impacto ambiental) y a más largo plazo.

Hasta este año 1978, la Comunidad Europea había iniciado la aprobación de normas ambientales en materia de aguas, de protección del aire y sobre residuos, principalmente.

## 2. LA CONSOLIDACIÓN DE LA POLÍTICA AMBIENTAL EN LOS TRATADOS EUROPEOS: DEL ACTA ÚNICA EUROPEA (1986) AL TRATADO DE LA UNIÓN EUROPEA (1992) Y AL TRATADO POR EL QUE SE ESTABLECE UNA CONSTITUCIÓN PARA EUROPA (2004)

Sobre la base del principio de competencias de atribución, será el Acta Única Europea (1986-1987) el Tratado que consolidará definitivamente la base jurídica de las competencias de la Comunidad Europea en materia ambiental, al modificar el Tratado CEE, e incluir un nuevo Título VII, sobre «Medio Ambiente» (arts. 130 R a 130 T Tratado CEE). El esquema normativo del Acta Única Europea se mantendrá hasta la actualidad (en el Tratado de la Unión Europea y sus modificaciones, y, en cierta manera, también el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa).

Con una adecuada ordenación sistemática, los nuevos artículos del Tratado CEE establecen los objetivos de la Política Ambiental, los principios de la misma, los elementos o condiciones a tener en cuenta para elaborar las medidas ambientales, las características de la Política, el proceso decisorio en materia ambiental y la relación entre el mercado interior y el medio ambiente.

A continuación, el Tratado de la Unión Europea (firmado en Maastricht, Países Bajos, el 7 de febrero de 1992 y que entró en vigor el 1 de noviembre de 1993)

reforzará aún más la consideración de la Política Ambiental como una Política comunitaria propia de la nueva Unión Europea.

Así, el Tratado de la Unión Europea incluye entre los objetivos de la nueva Unión el de «promover un progreso económico y social equilibrado y sostenible» (Preámbulo y art. B-TUE); teniendo en cuenta que el Tratado se elaboró al mismo tiempo que se preparaba y celebraba la Conferencia de Río, en junio de 1992.

No obstante, será el renovado Tratado de la Comunidad Europea (en el que la supresión del adjetivo «Económica» es todo un símbolo) el que incluya las novedades ambientales más destacables.

Así, como novedades más destacables, se incluyen el crecimiento sostenible, la protección del medio ambiente y la elevación del nivel de vida entre las misiones de la Comunidad (art. 2 TCE); se menciona, como una más, la Política de Medio Ambiente entre las Políticas Europeas (art. 3, k TCE); se mejora la redacción y se añaden nuevos objetivos y principios de esta Política; se prevé la posibilidad de que la Comunidad adopte medidas fiscales, acciones de ordenación del territorio y utilización del suelo, medidas de gestión de recursos hídricos y acciones energéticas, en el contexto de la Política Ambiental; se mencionan los Programas Ambientales; se ratifican las obligaciones de los Estados Miembros y se establece el instrumento financiero ambiental por excelencia, el Fondo de Cohesión.

Seguidamente, el Tratado de Amsterdam, firmado el 2 de octubre de 1997 (DOCE C 340, 10.11.1997), y que entró en vigor el 1 de mayo de 1999 (DOCE L 114, 1.5.1999), modifica el Tratado de la Unión Europea de manera importante. Respecto al medio ambiente, el nuevo Tratado incluye el principio de integración ambiental (o de horizontalidad o transversalidad) en el art. 6-TCE y las cooperaciones reforzadas (que permiten a algunos Estados Miembros, ocho en aquellos años, adoptar medidas y acciones comunes, aunque el resto de los Estados Miembros no les acompañe); además, se modifican algunas redacciones de los artículos señalados.

A continuación, el Tratado de Niza, firmado el 26 de febrero de 2001 (DOCE C 80, 10.3.2001) y que entró en vigor el 1 de febrero de 2003 (DOCE C 24, 31.1.2003), introduce, principalmente, las adaptaciones necesarias de los Tratados Europeos para asumir la prevista nueva ampliación de la Unión (que se producirá el 1 de mayo de 2004, con diez nuevos Estados Miembros). En materia de medio ambiente, se introduce la posibilidad de que la Comunidad Europea adopte medidas cuantitativas de gestión de los recursos hídricos y se flexibilizan las cooperaciones reforzadas.

El Tratado por el que se establece una Constitución para Europa se firmó en Roma el 29 de octubre de 2004 (DOUE C 310, 16.12.2004), y aún no ha sido aprobado por los Estados Miembros (existiendo en abril de 2006 bastantes dudas sobre su aprobación definitiva).

No siendo tan innovador como se ha señalado, el nuevo Tratado Constitucional Europeo incluye el desarrollo sostenible y la protección del medio ambiente entre los objetivos de la Unión; integra la protección del medio ambiente en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión; regula la distribución de competencias entre la Unión y los Estados Miembros, incluyendo la política ambiental entre las competencias compartidas; ratifica la regulación de las cooperaciones reforzadas y, en la amplísima Parte III del Tratado, se regula la Política Ambiental sin introducir modificaciones relevantes respecto a los Tratados vigentes. Sorprendentemente, se mantiene la vigencia del Tratado de la Comunidad Europea de la Energía Atómica.

## 3. LA POLÍTICA AMBIENTAL DE LA UNIÓN EUROPEA EN LOS TRATADOS VIGENTES

Los textos de los Tratados Europeos vigentes en la actualidad son el Tratado de la Unión Europea, de 1992, modificado en 1997 y 2001, por los Tratados de Amsterdam y de Niza, y que, debido a la compleja estructura normativa, son el Tratado de la Unión Europea, el Tratado de la Comunidad Europea y el Tratado de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (el Tratado de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero finalizó su vigencia en 2002). Los textos vigentes consolidados se publicaron en el DOCE C 325, 24.12.2002.

El Tratado de la Unión Europea incluye como uno de sus objetivos la promoción del «progreso económico y social y un alto nivel de empleo y conseguir un desarrollo equilibrado y sostenible» (Preámbulo y art. 2). Además, contiene referencias sobre las cooperaciones reforzadas.

El Tratado de la Comunidad Europea contiene las disposiciones reguladoras de la Política Ambiental.

Entre los objetivos de la Comunidad Europea se recogen los de promover «un desarrollo armonioso, equilibrado y sostenible de las actividades económicas en el conjunto de la Comunidad», «un alto nivel de protección y de mejora de la calidad del medio ambiente» y «la elevación del nivel y de la calidad de vida» (Preámbulo y art. 2).

Para alcanzar los fines anteriores (y los restantes mencionados en el precepto), el art. 3-TCE prevé diversos medios e instrumentos, entre los que se incluyen las Políticas Comunitarias, destacando: «l) una política en el ámbito del medio ambiente».

El art. 5-TCE menciona los principios aplicables a toda la acción comunitaria: atribución de competencias, subsidiariedad y proporcionalidad. De forma más destacable, el art. 6 incluye el principio de integración ambiental, mediante el cual el medio ambiente debe integrarse en la definición y en la realización de las políticas y acciones de la Comunidad, para fomentar un desarrollo sostenible.

No obstante, la Política Ambiental Comunitaria se regula en el Título XIX TCE, «Medio Ambiente» (arts. 174 a 176).

En primer término, se fijan los objetivos de esta Política: conservar, proteger y mejorar la calidad del medio ambiente; proteger la salud de las personas; utilizar de forma prudente y racional los recursos naturales, y fomentar medidas a escala internacional.

Seguidamente se establecen los principios de la Política: principio del nivel de protección elevado; principios preventivo y de cautela o de precaución; principio de corrección de los atentados al medio ambiente en la fuente de los mismos, y principio «quien contamina, paga».

Al elaborarse la Política Ambiental, deben tenerse en cuenta diversos elementos o condiciones: los datos científicos y técnicos disponibles; las condiciones ambientales de las regiones europeas; las ventajas y las cargas de la acción o de la falta de acción, y el desarrollo económico y social de la Comunidad en su conjunto y desarrollo equilibrado de sus regiones.

Esta Política tiene las características de mínima, respecto a los Estados Miembros, y concurrente, respecto a terceros Estados u Organismos Internacionales.

La Comunidad Europea puede adoptar, además de las medidas generales, otras medidas en el marco de esta Política: disposiciones de carácter fiscal; medidas de ordenación territorial, sobre gestión cuantitativa de los recursos hídricos y de utilización del suelo, y medidas que afecten a la elección por los Estados Miembros entre diferentes fuentes de energía y a la estructura general de su abastecimiento energético.

El Tratado menciona los Programas Ambientales, definiéndolos como documentos de carácter general que fijan los objetivos prioritarios que hayan de alcanzarse.

La financiación y ejecución de la Política Ambiental, cuyo proceso decisorio se regula, corresponde a los Estados Miembros, sin perjuicio de las medidas comunitarias. Si alguna de las medidas ambientales comunitarias, según los Estados Miembros, implica «costes que se consideren desproporcionados», pueden adoptarse excepciones de carácter temporal y/o apoyo financiero del Fondo de Cohesión [que supone instrumento financiero de la Política Ambiental más importante de la historia europea, Reglamento (CEE) nº 1164/94, del Consejo, de 16 de mayo de 1994, DOCE L 130, 25.5.2994, y Reglamento (CE) nº 1264/1999, del Consejo, de 21 de junio de 1999, DOCE L 161, 26.6.1999; en la actualidad el nuevo Fondo está pendiente de aprobación, una vez que el Consejo Europeo de Bruselas, celebrado los días 15 y 16 de diciembre de 2005, llegó a un acuerdo sobre las perspectivas financieras 2007-2013].

Además, deben tenerse en cuenta las relaciones de la Política Ambiental con otras Políticas Comunitarias (mercado interior, cohesión económica y social, desarrollo tecnológico, etc.), la incidencia del Tratado CEEA y diversos Protocolos y

Declaraciones del Tratado (bienestar de los animales, compromiso de la Comisión de realizar evaluaciones ambientales o desempeño de la Comunidad de una función impulsora a nivel internacional en materia ambiental, entre otras).

Finalmente, el Tratado CE regula las cooperaciones reforzadas, que suponen que al menos ocho Estados Miembros puedan llevar a cabo impulsos a los objetivos europeos y para reforzar la integración comunitaria, respetando el sistema institucional, las competencias y el acervo comunitario.

## 4. LOS PROGRAMAS AMBIENTALES TERCERO A QUINTO

El Tercer Programa Ambiental (1982-1986) se aprueba el 7 de febrero de 1983, y supone un cambio en la Política Ambiental Comunitaria para hacerla más preventiva, al incluir medidas preventivas (principalmente, la aprobación de la Directiva de Evaluación de Impacto Ambiental, de 1985), acciones globales (incluyendo las interconexiones), dando a la misma un carácter más estructural (contribuyendo a la creación de empleo y de desarrollo económico) y, asimismo, dando al texto un carácter más programático.

El Cuarto Programa Ambiental (1987-1992) se aprueba el 19 de octubre de 1987, sobre la base del Acta Única Europea y ya sin problemas jurídicos sobre las competencias europeas en la materia. Los ejes del Programa son: potenciación del enfoque preventivo (mediante la aplicación de la Directiva EIA); promoción de la integración de las consideraciones ambientales en las restantes Políticas; refuerza su carácter estructural; prevé estrictas medidas ambientales en su relación con el mercado interior; estima imprescindible la aplicación efectiva de la legislación europea; en materia de lucha contra la contaminación, se proponen los enfoques multimedios (en particular, los relativos a fuentes de contaminación y sustancias contaminantes), y, finalmente, se proponen medidas sobre información y educación, en relación a la investigación y acciones sobre la actividad internacional.

El Consejo de Medio Ambiente, celebrado en Bruselas el 17 de diciembre de 1992, aprobó el Quinto Programa Ambiental (1993-2000); si bien serán el Consejo y los Representantes de los Gobiernos de los Estados Miembros, reunidos en el seno del Consejo, mediante Resolución de 1 de febrero de 1993, quienes aprueben el Programa Comunitario de Política y Actuación en materia de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, incluyéndose el Quinto Programa como Anexo a dicha Resolución (DOCE C 318, 17 de mayo de 1993).

El Programa tiene una previsión de vigencia hasta el año 2000 (e incluso para años posteriores), si bien se hace referencia a una amplia revisión en 1995 (Capítulo 16).

La Comunidad reconoce en el Programa (Resumen, Punto 1) que, si bien, de acuerdo con los Programas anteriores, se ha avanzado mucho, hace falta una política más ambiciosa y una estrategia más eficaz, ya que el estado general del medio ambiente comunitario se está degradando lenta pero inexorablemente, el aumento

constante de la presión sobre los recursos naturales (debido al incremento del desarrollo), y por el aumento de responsabilidad comunitaria a nivel mundial y en relación con los países de Europa central y oriental (cuyo medio ambiente se encuentra muy deteriorado).

Por ello, y teniendo en cuenta el Tratado de la Unión Europea, el programa gira sobre el concepto de «desarrollo sostenible» acogiendo el concepto del Informe BRUNDTLAND e intentando, no obstante, que ese concepto sea reflejo de una política y una estrategia de desarrollo económico y social continuo que no vaya en deterioro del medio ambiente ni de los recursos naturales de cuya calidad depende la continuidad de la actividad y del desarrollo de los seres humanos (Programa, Resumen, punto 5).

De acuerdo con estas previsiones, el programa pretende llevar a cabo una nueva estrategia sobre medio ambiente y desarrollo, con planteamientos distintos a los de los anteriores Programas. Así, se centra en los agentes y las actividades que agotan o deterioran los recursos y el medio (Cap. 3), intenta cambiar las tendencias nocivas y las pautas sociales con la intención de compartir la responsabilidad a través de una más amplia gama de instrumentos (Resumen, punto 11).

Para cada uno de los temas seleccionados (destacando respecto a los anteriores Programas que las propuestas no se refieren a los distintos medios sino a sectores económicos completos: industria, energía, transportes, agricultura y turismo, Cap. 4) se establecen unos objetivos a largo plazo, para conseguir el desarrollo sostenible, unas metas o resultados para el año 2000 y una selección de medidas: si bien tales objetivos y metas no constituyen obligaciones jurídicas, sino tendencias hacia el desarrollo sostenible. Por otra parte el Programa incluye un grupo de temas prioritarios (Cap. 5) de especial gravedad y por sus implicaciones comunitarias (cambio climático, acidificación de la atmósfera, disminución de la diversidad biológica, recursos hídricos, medio ambiente urbano, zonas costeras y residuos).

Con la finalidad de conseguir tales propuestas, el Programa aumenta la gama de instrumentos, pues los anteriores se estima que no son suficientes al estar basados casi exclusivamente en medidas normativas. Los instrumentos propuestos se distribuyen en cuatro categorías: instrumentos normativos (que seguirán siendo necesarios), instrumentos de mercado (económicos, fiscales, acuerdos voluntarios, etc.), instrumentos horizontales de apoyo (información, investigación, educación planificación sectorial y territorial) y mecanismos financieros de apoyo (LIFE, Fondos Estructurales, nuevo Fondo de Cohesión, etc.).

El Programa, finalmente, basándose en el principio de subsidiariedad, intenta que participen todos los implicados a través de la convocatoria por la Comisión de estos grupos de diálogo (Cap. 9): Foro Consultivo General (formado por empresarios, sindicatos, consumidores, asociaciones ecologistas, administraciones locales y regionales, personal de Comisión), Red de Ejecución (representantes de las Administraciones nacionales y de la Comisión) y Grupo de Examen de la Política Ambiental (representantes de la Comisión y de los Estados miembros).

La Revisión del Quinto Programa Ambiental se aprueba mediante Decisión nº 2179/98/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de septiembre de 1998 (DOCE L 275, 10.10.1998).

Mediante esta Decisión la Comunidad Europea confirma su compromiso con el enfoque general y la estrategia del Programa, alentando a las Instituciones Comunitarias, a los Estados Miembros, a las empresas y a los ciudadanos a que asuman sus responsabilidades, con la finalidad de participar en la ejecución del mismo y a que procuren acelerar el proceso. La Comunidad intensificará sus esfuerzos en cinco prioridades básicas y en cinco sectores, al considerarlos como los que imprimirán un impulso adicional a la ejecución del Programa.

## 5. EL SEXTO PROGRAMA AMBIENTAL DE LA UNIÓN EUROPEA (2001-2002 A 2012) Y LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO SOSTENIBLE (2001)

Agotado el marco temporal del Quinto Programa Ambiental, la Comisión Europea aprobó, el 24 de enero de 2001, la Comunicación sobre el Sexto Programa de Acción de la Comunidad Europea en materia de Medio Ambiente («Medio Ambiente 2010: el futuro está en nuestras manos») [COM (2001) 31 final, Bruselas, 24.1.2001; DOCE C 154 E, 29.5.2001]. Posteriormente, el Programa se aprueba formalmente mediante Decisión nº 1600/2002/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de julio de 2002 (DOCE L 242, 10.9.2002).

El nuevo Programa pretende superar el marco estrictamente normativo y crear un enfoque estratégico, que deberá utilizar los diferentes instrumentos y medios para influir en la toma de decisiones de las empresas, de los ciudadanos y de las autoridades públicas.

Esta nueva estrategia se articula en cinco ejes: mejorar la aplicación de la normativa vigente (mediante informes de aplicación, mejoras en la inspección, lucha contra los delitos ambientales, promoción de la actuación del Tribunal de Justicia y potenciación de la red IMPEL, sobre aplicación de la legislación); integrar el medio ambiente en otras políticas (mediante indicadores ambientales y mecanismos complementarios); colaborar con el mercado (mediante la publicación de los resultados ambientales de las empresas, sistemas de recompensas a las empresas respetuosas con el medio ambiente, fomento de los acuerdos voluntarios, política integrada de productos, etiquetas ecológicas, política de contratación pública «verde», responsabilidad ambiental); implicar a los ciudadanos y modificar sus comportamientos (mediante más información o mejoras del comportamiento), y tener en cuenta la incidencia ambiental de las decisiones sobre ordenación y gestión de territorio (mediante la aplicación de la Directiva EIA, integración del medio ambiente en otras políticas, difusión de las mejores prácticas de planificación sostenible, medidas agrarias).

Además, el Sexto Programa se concentra en cuatro ámbitos de acción prioritarios: cambio climático, naturaleza y biodiversidad, medio ambiente y salud, y gestión de los recursos naturales y de los residuos.

Como novedad, el Sexto Programa incluye la obligación de elaborar Estrategias Temáticas, en ámbitos prioritarios, en las que se integren todas las medidas en la materia de forma coherente e integrada. Las Estrategias previstas son sobre suelo, medio ambiente marino, plaguicidas, aire, medio ambiente urbano, residuos y gestión y uso sostenible de los recursos.

Finalmente, el Programa prevé medidas de ámbito internacional y para conseguir una base científica sólida.

De acuerdo con el principio de integración ambiental (art. 6-TCE), los Consejos Europeos de Luxemburgo (12 y 13 de diciembre de 1997) y Cardiff (15 y 16 de julio de 1998) acordaron la revisión de todas las Políticas Comunitarias desde el punto de vista del medio ambiente (el denominado «espíritu de Cardiff»); elaborándose informes y comunicaciones de integración.

Posteriormente, el Consejo Europeo de Lisboa (23 y 24 de marzo de 2000) adoptó la denominada «estrategia de Lisboa» para el futuro de la Unión Europea, que implica una economía basada en el conocimiento, el crecimiento económico sostenible, más y mayores empleos y una más importante cohesión social.

El Consejo Europeo de Estocolmo (23 y 24 de marzo de 2001) acordó que en la reunión de primavera de 2002 se lleve a cabo una revisión anual de las cuestiones económicas y sociales en las que el Consejo Europeo de Gotemburgo integrará el objetivo de la sostenibilidad. En efecto, partiendo del reconocimiento de que el Consejo Europeo de Lisboa integró con éxito las cuestiones económicas y sociales, el texto de Estocolmo señala que la Estrategia de Desarrollo Sostenible, incluida la dimensión ambiental, que habrá de adoptarse en Gotemburgo, completará y desarrollará el compromiso político asumido según la estrategia de Lisboa.

Partiendo de un previo documento de consulta [SEC (2001) 517, Bruselas, 27.3.2001], la Comisión Europea presentó «La Estrategia de la Unión Europea para un Desarrollo Sostenible» [COM (2001) 264 final, Bruselas, 15.5.2001].

El texto estima que para conseguir una Europa sostenible es necesario tener una visión más amplia a largo plazo, lo cual implica que crecimiento económico, cohesión social y protección ambiental deben estar estrechamente unidos; prever objetivos claros y a largo plazo (en particular, respecto a las amenazas graves e irreversibles: calentamiento del planeta, salud pública, zonas urbanas, etc.) y nuevos enfoques para luchar contra las tendencias insostenibles (actuaciones urgentes, liderazgo a favor del desarrollo sostenible frente a intereses sectoriales; necesidad de coordinar la formulación de políticas; que se actúe a todos los niveles y por todos, destacando el papel de las autoridades públicas, pero también les corresponde contribuir a ciudadanos y empresas; acción internacional).

La Estrategia se articula sobre tres ejes:

* Crear las condiciones para el desarrollo sostenible, para lo cual se prevé mejorar la coherencia de la actuación pública; fijar precios reales que constituyan una señal para personas y empresas; inversiones en ciencia y tecnología; mejorar la comunicación y movilizar a ciudadanos y empresas, y tener en cuenta la ampliación de la UE y la dimensión mundial.

* Prioridades de la acción, con objetivos y metas a largo plazo. Entre ellas, deben destacarse el cambio climático, las amenazas para la salud pública, la gestión responsable de los recursos naturales (p. ej., política integrada de productos o responsabilidad ambiental), y mejorar el sistema de transportes y la ordenación territorial.

* Aplicación de la Estrategia y evaluación de los progresos. Se prevén análisis de los indicadores de sostenibilidad en el Consejo Europeo de Barcelona (marzo de 2002), gestionar la integración ambiental en las políticas comunitarias, la creación de una «mesa redonda» de desarrollo sostenible, creada en 2001, y la necesaria revisión-adaptación de la misma.

El Consejo Europeo de Gotemburgo (15 y 16 de junio de 2001) parte de considerar que el desarrollo sostenible exige utilizar las políticas económicas, sociales y ambientales de forma interactiva, por lo cual acuerda la Estrategia de Desarrollo Sostenible que completa el compromiso de la Unión con la renovación económica y social, añade una tercera dimensión ambiental a la «estrategia de Lisboa» y adopta una nueva orientación en la definición de las Políticas.

El Consejo Europeo estima necesaria una nueva orientación de las Políticas que debe incluir el estudio de las repercusiones económicas, sociales y ambientales de todas ellas de forma coordinada y tenerlas en cuenta al tomar decisiones (incluyéndose las Estrategias de los Estados Miembros, elaboradas con amplias consultas; la necesidad de mejorar la coordinación entre los diferentes sectores; la evaluación de sostenibilidad de las propuestas importantes, y la revisión de la misma); la dimensión mundial; las prioridades para la sostenibilidad (cambio climático, transportes, amenazas para la salud pública y gestión más responsable de los recursos naturales), y refuerza la integración del medio ambiente en las políticas comunitarias.

En desarrollo de lo establecido en Gotemburgo, el Consejo de Medio Ambiente, de 12 de diciembre de 2001, adoptó una resolución para concretar la forma de poner en práctica los aspectos ambientales de la Estrategia de Desarrollo Sostenible. El Consejo acepta las consideraciones anteriores, incluyendo las prioridades establecidas (cambio climático; salud pública; gestión sostenible de los recursos naturales; movilidad sostenible) y remarcando la necesidad de una rápida aplicación de la integración ambiental en las políticas comunitarias y de continuar elaborando los indicadores ambientales. Por otra parte, se prevé que el Consejo de Asuntos Generales coordine la preparación horizontal de la Estrategia, junto a los restantes y, en especial, al Consejo de Medio Ambiente. Finalmente, se establecen

precisiones en materia internacional y en relación a la Cumbre de Johannesburgo, en 2002.

La Política Ambiental Comunitaria ha tenido revisiones anuales en 2003, 2004 y 2005 [COM (2003) 745 final, Bruselas, 3.12.2003, COM (2005) 17 final, Bruselas, 27.1.2005, y COM (2006) 70 final, Bruselas, 16.2.2006], que repasan lo conseguido y proponen nuevas medidas.

Asimismo, la Estrategia de Desarrollo Sostenible de la Unión Europea ha sido revisada por la Comisión en diciembre de 2005 [COM (2005) 658 final, Bruselas, 13.12.2005], cuyos ejes son la necesidad de efectuar cambios centrándose en ámbitos prioritarios de acción, obtener resultados mediante un seguimiento de la Estrategia y de sus medidas más eficaz y establecer de forma más clara y útil los objetivos y acciones necesarios para seguir avanzando. El Consejo Europeo de Bruselas (15 y 16 de diciembre de 2005) toma nota del documento, esperando poder aprobarlo en la sesión de junio de 2006.

Finalmente, en esta misma línea debe destacarse la «Declaración sobre los Principios Rectores del Desarrollo Sostenible», propuesta por la Comisión [COM (2005) 218 final, Bruselas, 25.5.2005] y aprobada por el Consejo Europeo de Bruselas, de 16 y 17 de junio de 2005, en la que se recogen los mismos (protección de los derechos fundamentales, equidad, participación, coherencia de políticas, etc.).

Posteriormente, el Consejo Europeo de Bruselas, celebrado los días 23 y 24 de marzo de 2006, mantiene estas mismas líneas de trabajo, en el contexto de la Estrategia de Lisboa y de la nueva, y preocupante, situación energética.

## 6. LAS NORMAS AMBIENTALES DE LA UNIÓN EUROPEA

### 6.1. Evaluaciones ambientales

La Unión Europea, de acuerdo con los principios de prevención y de precaución, ha aprobado diversas normas en materia de evaluación ambiental.

a) Evaluación de Impacto Ambiental [Directiva 85/337/CEE, del Consejo, de 27 de junio de 1985 (DOCE L 175, 5.7.1985), modificada mediante Directiva 97/11/CE, del Consejo, de 3 de marzo de 1997 (DOCE L 73, 14.3.1997), y Directiva 2003/35/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de mayo de 2003 (DOCE L 156, 25.6.2003)].

La Directiva regula el proceso para identificar, describir y evaluar los efectos de determinados proyectos de obras sobre el medio ambiente.

Respecto al ámbito de aplicación de la Directiva, a los proyectos de obras que deben de someterse a evaluación de impacto ambiental, se distinguen dos listas: la lista de proyectos del Anexo I, que incluye los proyectos con mayor impacto ambiental, y que deben ser sometidos por los Estados Miembros a una evaluación de

impacto ambiental de carácter obligatorio, y la lista de proyectos del Anexo II, respecto de los cuales se establecen determinados criterios o umbrales (Anexo III: características, ubicación y efectos) con la finalidad de que los Estados Miembros decidan la sujeción a evaluación de impacto ambiental o no. Por otro lado, se excluyen del ámbito de aplicación de la Directiva los proyectos de defensa y los proyectos adoptados mediante un acto legislativo, siendo posible que, excepcionalmente, los Estados Miembros puedan excluir proyectos de obras o partes de ellos del ámbito de aplicación.

En cuanto al procedimiento de evaluación de impacto ambiental, la Directiva, de acuerdo con su naturaleza armonizadora y su carácter mínimo, regula el contenido del Estudio de Impacto Ambiental; la participación de autoridades ambientales; la información pública y el acceso a los documentos; el procedimiento de evaluación respecto a proyectos con efectos transfronterizos; la necesidad de tener en cuenta las informaciones obtenidas en el procedimiento de evaluación, y la decisión final, que se hace pública. Desde la reforma de 2003, se prevén recursos administrativos o judiciales a utilizar por los ciudadanos, respecto al contenido de la norma, incluyendo acciones colectivas.

b) Evaluaciones Ambientales Estratégicas [Directiva 2001/42/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de junio de 2001 (DOCE L 197, 21.7.2001)].

La Directiva regula la evaluación ambiental de instrumentos de planificación (planes o programas), y sus modificaciones, que sean aprobados por autoridades administrativas o por una ley, relativos a las materias de agricultura, selvicultura, pesca, energía, industria, transportes, residuos, recursos hídricos, telecomunicaciones, turismo, ordenación del territorio urbano y rural o utilización del suelo. Se excluyen los planes en materia de defensa y emergencia civil, los planes financieros y presupuestarios, los relativos a los Fondos Estructurales y de desarrollo rural del FEOGA.

Respecto de estos planes y programas, los Estados Miembros deben elaborar un informe ambiental, que identificará, describirá y evaluará sus efectos ambientales significativos.

Tanto el plan como el informe ambiental deben de someterse a consultas y a audiencias a autoridades públicas, así como a información pública y a consultas transfronterizas, si es necesario.

Finalmente, debe tomarse la decisión sobre el plan, teniendo en cuenta el informe ambiental y el resto de la información. Se deben publicar tanto la decisión final como la relativa a la evaluación ambiental.

c) Medidas sobre Participación Pública en determinados Planes y Programas [Directiva 2003/35/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de mayo de 2003, DOUE L 156, 25.6.2003].

Esta Directiva establece la obligación de los Estados Miembros de garantizar que el público (una o varias personas físicas o jurídicas y organizaciones, asociacio-

nes y grupos constituidos de conformidad con el Derecho nacional y su práctica) tenga posibilidades reales de participar (mediante períodos de información pública, formulación de alegaciones y de que se tengan en cuenta en las decisiones sobre los mismos) en la preparación y en la modificación o revisión de los planes y programas en materia de residuos, pilas y acumuladores de materias peligrosas, nitratos en la agricultura y aguas, residuos peligrosos, envases y residuos de envases, y calidad de aire (Anexo I). La misma no se aplica a los planes de defensa nacional y emergencias civiles ni a los mencionados en la Directiva de Evaluaciones Ambientales Estratégicas ni en la Directiva Marco del Agua.

d) Evaluación Ambiental de las propuestas de la Comisión Europea [Comunicación de la Comisión sobre «la Evaluación de Impacto», COM (2002) 276 final, Bruselas, 5.6.2002].

La Comisión propone introducir la evaluación de impacto ambiental en sus procesos de toma de decisiones y adopción de normas, como parte integrante del proceso de definición de propuestas de actuación y ayuda a su adopción (sin sustituir el criterio político sobre las mismas). Se aplica a las iniciativas de mayor importancia de la Comisión, como son las previstas en su estrategia política anual. En su programa de trabajo, en las propuestas legislativas y otras propuestas (Libros Blancos y otras). Se realiza una evaluación preliminar, como filtro, y una evaluación de impacto ampliada, que se hacen públicas y deben mencionarse en la exposición de motivos de las propuestas evaluadas.

### 6.2. Información ambiental

a) La Agencia Europea de Medio Ambiente y la Red de Información y de Observación sobre el Medio Ambiente [Reglamento (CEE) nº 120/90, del Consejo, de 7 de mayo de 1990 (DOCE L 120, 11.5.1990), modificado por Reglamento (CE) nº 933/1999, del Consejo, de 29 de abril (DOCE L 117, 5.5.1999) y por Reglamento (CE) nº 1641/2003, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de julio de 2003 (DOUE L 245, 29.9.2003)].

El Reglamento crea la Agencia Europea de Medio Ambiente, como órgano de información de la Unión, y sin ninguna función ejecutiva. La AEMA tiene las siguientes funciones: coordinar la Red Europea de Información y de Observación (REIOMA, que se crea, también), proporcionar información ambiental a la Comisión y a los Estados Miembros, evaluar el estado del medio ambiente, difundir y divulgar la información ambiental, asesorar a los Estados Miembros sobre las medidas de control ambiental y publicar los informes sobre el estado del medio ambiente en la Unión Europea.

b) Libertad de Acceso a la Información Ambiental [Directiva 2003/4/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de enero de 2003 (DOUE L 41, 14.2.2003)].

La Directiva, que sustituye a otra de 1990, garantiza el acceso a la información ambiental, y regula el sistema de acceso, y garantiza que esta información se difunda y se ponga a disposición del público, fomentando el uso de medios tecnológicos, electrónicos y de telecomunicaciones.

Por un lado, se establece que los Estados Miembros están obligados a poner la información ambiental que tengan en su poder a disposición del público, sin tener que declarar un interés determinado en la cuestión. La información se facilitará tan pronto como sea posible y, a más tardar entre uno o dos meses, si ésta es voluminosa o compleja. Los Estados Miembros deben garantizar que los funcionarios asistan al público, que las listas de Autoridades Públicas sean accesibles al público y definir las modalidades prácticas para el ejercicio del derecho de acceso, así como informar adecuadamente de los derechos reconocidos en la Directiva. Puede denegarse el acceso a la información ambiental (si no está en poder de la Autoridad requerida, si es manifiestamente irrazonable, si la solicitud es excesivamente general, si son comunicaciones internas y si la misma se está elaborando) y motivadamente si la información afecta negativamente a su carácter confidencial, a la buena marcha de la justicia, a la propiedad intelectual o a la información protegida de carácter comercial, industrial, al secreto fiscal y a la actividad estadística, a datos personales, a derechos e intereses de terceros o a la protección ambiental a que se refiere la propia información (p. ej., la localización territorial de especies naturales en peligro). La Directiva prevé una contraprestación económica por el suministro de la información, así como el acceso a la justicia, con recursos administrativos y judiciales.

Por otro lado, la Directiva obliga a la difusión de la información ambiental (que debe estar actualizada, ser precisa y ser comparable), mediante bases de datos actualizadas y la elaboración de informes sobre el estado del medio ambiente.

### 6.3. Control integrado de la contaminación

[Directiva 96/61/CE, del Consejo, de 24 de septiembre de 1996 (DOCE L 257, 10.10.1996), modificada por Directiva 2003/35/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de mayo de 2003 (DOUE L 156, 25.6.2003), por Directiva 2003/87/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de octubre de 2003 (DOUE L 275, 25.10.2003), y por Reglamento (CE) nº 1882/2003, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de septiembre de 2003 (DOUE L 284, 31.10.2003)].

La primera generación de normas ambientales europeas era de carácter sectorial (aire, aguas, etc.). Se detectó que tal forma de actuar no evitaba la contaminación en otros medios. Aunque el Primer Programa ya preveía medidas de control ambiental en origen, no se elaboró prácticamente ninguna norma (la Directiva sobre dióxido de titanio, de 1978, inició este enfoque). Será el Cuarto Programa Ambiental el que mencione el enfoque integrado, centrado en industrias aisladas o en grupos de industrias, y que abarca todos los vertidos al aire, la tierra o el agua, incluida la producción de desechos sólidos, líquidos y gaseosos.

La Directiva se aplica a las instalaciones de combustión, producción y transformación de metales, industrias mineras, químicas, gestión de residuos y otras, divididas en grupos más concretos; excluyéndose, de su aplicación, la actividad agraria, los transportes y las pequeñas y medianas empresas.

La Directiva se basa, por un lado, en la exigencia a tales industrias de la solicitud y concesión por los Estados Miembros de un permiso integrado, que constituye el estatuto de protección del medio ambiente en función de las características concretas de la industria (materias primas y consumo de energía, fuentes contaminantes, magnitud de las emisiones, tecnología prevista para paliarla, medidas de control de emisiones, medios de prevención y revalorización de los residuos, etc.). La solicitud tiene que ser sometida a información pública y consultas en casos transfronterizos. El elemento más destacable del procedimiento de concesión del permiso, es su carácter integrado, sustituyendo las diferentes autorizaciones sectoriales mediante la coordinación administrativa en su concesión de las Administraciones competentes. Asimismo, se establecen las obligaciones de las industrias en los casos de cambios de las instalaciones, y la revisión y actualización de los permisos integrados.

Por otro lado, el segundo eje de la Directiva es la obligación de las industrias señaladas de utilizar las mejores técnicas disponibles en su actividad (siendo tales, la fase más eficaz y avanzada del desarrollo de las actividades y de sus modalidades de explotación, que demuestren que las mismas constituyen la base de los valores límite para evitar o, si es posible, reducir las emisiones y el impacto ambiental).

### 6.4. Etiquetas ecológicas

[Reglamento (CE) nº 1980/2000, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de julio (DOCE L 237, 21.9.2000)].

El Reglamento de la Etiqueta Ecológica tiene por objetivos promover los productos que tengan reducidas repercusiones sobre el medio ambiente y proporcionar a los consumidores la mejor información sobre la incidencia ambiental de tales productos. El texto se aplica a todos los productos, excepto a los alimentos y bebidas, los medicamentos y a algunos productos peligrosos.

El procedimiento de concesión de la etiqueta ecológica (una margarita con las estrellas europeas, y con los colores azul y amarillo) se inicia con la formulación del plan de trabajo de la Comisión en la materia, y continúa con la fijación de las condiciones de concesión de las etiquetas por categorías de productos, con consultas a los grupos interesados (mediante una Decisión de la Comisión, que se publica en el DOUE); después, las empresas (fabricantes, importadores, comerciantes, etc.) pueden solicitar la concesión de la etiqueta, que, celebradas las negociaciones correspondientes, podrá ser concedida mediante contrato, que se publica en el DOUE. Una vez concedida, la empresa podrá utilizar la etiqueta en su actividad general y en su publicidad.

### 6.5. Auditorías ambientales y sistemas de gestión medioambientales

[Reglamento (CE) nº 761/2001, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de marzo de 2001 (DOCE L 114, 24.4.2001)].

El Reglamento regula, con carácter voluntario para las empresas, el procedimiento de asunción y puesta en marcha de un Sistema de Gestión Medioambiental, que incluye como instrumento más destacado la realización de Auditorías Ambientales.

El procedimiento, de carácter claramente preventivo, se inicia con la realización de un análisis ambiental previo y con la decisión de la propia empresa de asumir el Sistema de Gestión Ambiental (adoptado por el órgano de dirección de la misma). Seguidamente, se debe realizar una Auditoría Ambiental (que incluye una evaluación sistemática, documentada, periódica y objetiva del comportamiento ambiental de la empresa, realizada por Auditores Ambientales, de la propia empresa o externos), cuyos resultados deben reflejarse en la Declaración Medioambiental (que debe ser validada por Verificadores Ambientales, debidamente acreditados, que dan imparcialidad y objetividad a los resultados de la auditoría, y que se hace pública). Finalmente, la empresa pone en marcha las medidas previstas en el Sistema de Gestión Ambiental, para solucionar los problemas detectados en la auditoría; reiniciándose el proceso cada tres años.

### 6.6. Medidas sobre acceso a la información, participación del público en la toma de decisiones ambientales y de acceso a la justicia

[Convenio de Aarhus (Dinamarca), de 25 de junio de 1998, adoptado por la Unión Europea mediante Decisión 2005/370/CE, del Consejo, de 17 de febrero de 2005 (DOUE L 124, 15.5.2005), aplicado por la Unión, tanto para las Instituciones como para los Estados Miembros, mediante diversas normas].

El Convenio de Aarhus, elaborado en el contexto de la Comisión Económica para Europa, de la ONU, tiene tres ejes de actuación: desarrollo del acceso de los ciudadanos a las informaciones ambientales de que dispongan las autoridades públicas, fomento de la participación pública en la toma de decisiones con repercusiones ambientales y acceso de los ciudadanos a la justicia, en supuestos de lesiones a los anteriores derechos.

El cumplimiento del Convenio por la Unión Europea ha traído consigo la celebración del mismo y la elaboración de diversas normas, algunas de las cuales, en diciembre de 2005, no están aún aprobadas: Directiva 2003/4/CE, sobre Acceso a la Información Ambiental; Directiva 2003/35/CE, sobre Participación del Público en la elaboración de Planes y Programas; Propuesta de Reglamento sobre Aplicación del Convenio a las Instituciones Europeas (DOUE C 264 E, 25.10.2005), y Propuesta de Directiva sobre Acceso a la Justicia en materia de Medio Ambiente, de 24 de octubre de 2003.

### 6.7. La protección penal del medio ambiente en la unión europea

[Decisión Marco 2003/80/JAI, del Consejo, de 27 de enero de 2003 (DOUE L 29, 5.2.2003); anulada por Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 13 de septiembre de 2005, Asunto C-176/03, al estimar el Tribunal que la base jurídica no es la adecuada].

Con el antecedente del Convenio del Consejo de Europa, de 4 de noviembre de 1998, sobre «La Protección del Medio Ambiente a través del Derecho Penal», se elaboró la Decisión Marco, no sin polémica, sobre la base jurídica de los asuntos relativos a justicia e interior. El texto establece la obligación de los Estados Miembros de proteger el medio ambiente mediante el Derecho Penal, para lo cual define ciertos conceptos jurídico-penales, que han de ser asumidos por los Estados Miembros: tipificación de infracciones penales (dolosas e imprudentes), participación e instigación, sanciones, responsabilidad de las personas jurídicas, competencia y extradición y enjuiciamiento.

La Comisión recurrió la Decisión Marco, por entender que la base jurídica no era la adecuada (DOUE C 135, 7.6.2003), y el Tribunal de Justicia, en la sentencia citada, ha anulado la misma.

### 6.8. Responsabilidad ambiental

Directiva 2004/35/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de abril de 2004 (DOUE L 143, 30.4.2004).

Teniendo en cuenta el Libro Verde de 1993 y el Libro Blanco de 2000, la Directiva establece el marco jurídico de la responsabilidad por daños ambientales en la Unión Europea (excluyendo los daños derivados de conflictos armados, hostilidades o guerras; fenómenos naturales excepcionales, y accidentes cuya responsabilidad se establezca en Convenios Internacionales).

El operador (persona física o jurídica, pública o privada) está obligado a adoptar medidas preventivas en caso de amenazas ambientales; las cuales pueden ser obligadas a adoptar por la Autoridades Públicas competentes.

En caso de producción de daños ambientales, el operador debe informar a esa Autoridad y adoptar las medidas reparadoras de carácter primario (restitución de lo dañado a su estado básico), complementario (proporcionando un nivel de recursos similar al estado básico) y compensatoria (por la pérdida de los recursos naturales). Los costes de estas medidas deben ser sufragados por el operador; previéndose garantías financieras. Cualquier persona física o jurídica afectada por el daño puede solicitar que la Autoridad competente actúe en la materia.

### 6.9. Naturaleza (protección de espacios y de especies naturales)

a) Conservación de Aves [Directiva 79/409/CEE, del Consejo, de 2 de abril de 1979 (DOCE L 103, 25.4.1979), modificada varias veces].

La Directiva obliga a los Estados Miembros a proteger determinadas especies de aves silvestres, mediante la creación de zonas especiales de protección de aves (ZEPA), que serán mantenidas y ordenadas con criterios ecológicos, debiendo evitar la producción de contaminaciones o de procesos de deterioro de los hábitats de las aves protegidas.

b) Conservación de los Hábitats Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres [Directiva 92/43/CEE, del Consejo, de 21 de mayo de 1992 (DOCE L 206, 22.7.1992), modificada en 1997, en 2003 y por las Actas de Adhesión de 1994 y 2003].

La Directiva tiene por objeto contribuir a garantizar la biodiversidad, mediante la conservación de los hábitats naturales y de la flora y fauna silvestres, siendo su finalidad mantener y restablecer, en un estado de conservación favorable, dichos hábitats naturales y las especies de fauna y flora silvestres de interés comunitario.

El eje central de la Directiva, y de la política de protección de la naturaleza de la Unión Europea, lo constituye la Red «Natura 2000», es decir, la red europea ecológica y coherente de zonas especiales de conservación, que se integra por lugares con tipos de hábitats naturales y de especies y ZEPA, las cuales se determinan en una relación entre los Estados Miembros (teniendo en cuenta sus entes infraestatales) y la Comisión, a quien le corresponde aprobar la lista de tales lugares de interés comunitario. Los Estados Miembros deben proteger tales espacios.

Como complemento, la Directiva establece, también, el régimen de protección de las especies de flora y fauna silvestres.

c) El Instrumento Financiero del Medio Ambiente (LIFE) [Reglamento (CE) nº 1655/2000, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de julio de 2000 (DOCE L 192, 28.7.2000), modificado por Reglamento (CE) nº 1682/2004, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de septiembre de 2004 (DOUE L 308, 5.10.2004)].

Ciertamente el instrumento financiero LIFE proporciona ayuda financiera a proyectos en materia de naturaleza, medio ambiente en general y para terceros países; pero hemos de destacar, en particular, la ayuda dedicada a los proyectos sobre la Naturaleza y a la Red Natura 2000.

### 6.10. Protección de la atmósfera

La protección del aire se prevé ya desde el Primer Programa Ambiental de la Comunidad en 1973, y se ha abordado por la Unión tanto en los sucesivos Programas como en normas concretas; debiendo mencionarse la nueva estrategia en la materia que inaugura el Programa «Aire puro para Europa» [COM (2001) 245 final, Bruselas, 4.5.2001].

El sistema comunitario de protección de la atmósfera se integra por los siguientes grupos de normas:

### 6.10.1. Normas sobre calidad del Aire

La Comunidad inició su política sobre la atmósfera regulando los valores límite (obligatorios) y los valores guía (como objetivos a conseguir) del Anhídrido Sulfuroso y Partículas en Suspensión (Directiva 80/779/CEE, de 15 de julio de 1980), del Plomo (Directiva 82/884/CEE, de 3 de diciembre de 1982, que sólo establece el valor límite) y sobre Dióxido de Nitrógeno (Directiva 85/2003/CEE, de 7 de marzo de 1985).

Seguidamente, y de forma más sistemática e integrada, se aprobará la Directiva 96/62/CE, del Consejo, de 27 de septiembre de 1996, sobre Evaluación y Gestión de la Calidad del Aire Ambiente (DOCE L 296, 21.11.1996). Esta norma define los objetivos de calidad del aire, comenzando por las sustancias ya reguladas y siguiendo por otras, sobre la base de la fijación de los valores límite y los umbrales de alerta, y se prevé la evaluación de la calidad del aire. Sobre la base de la misma, la Directiva establece diversas medidas: generales (respeto a los valores límite, planes de los Estados Miembros, etc.); superación de los umbrales de alerta (información a la población y a la Comisión); áreas de mala calidad del aire (establecimiento de zonas, planes a corto plazo, etc.); áreas de calidad del aire mejorable (medidas similares), y áreas de buena calidad del aire (medidas de mantenimiento e información). Asimismo, se establece el procedimiento de fijación de los valores límite y los umbrales de alerta (dióxido de azufre, óxido de nitrógeno, partículas, plomo, benceno, monóxido de carbono, ozono, arsénico, cadmio, mercurio, níquel e hidrocarburos, por ahora).

### 6.10.2. Normas sobre productos contaminantes

Diversas normas, desde los años 70 del siglo XX, ha regulado la homologación de emisiones de gases en vehículos, las emisiones de motores diesel en vehículos y en tractores agrícolas, las partículas en motores diesel de vehículos, los gases y partículas de motores de combustión interna en máquinas móviles que no sean de carretera, las emisiones de vehículos de dos o tres ruedas y la inspección de las emisiones, entre otras. En este ámbito, sin duda, debe destacarse la importancia de la propuesta de Directiva relativa a la promoción de vehículos limpios de transporte por carretera [COM (2005) 634 final, Bruselas, 21.12.2005].

### 6.10.3. Calidad de los productos contaminantes

Diversas Directivas han regulado el contenido de azufre y de plomo en las gasolinas y en los gasóleos, reduciendo el mismo, para su comercialización.

### 6.10.4. El problema del ozono y la regulación de los clorofluorcarbonados

Detectado el problema de la incidencia de los CFCs en la capa atmosférica del ozono, y en el marco de los Tratados internacionales, desde 1978, la Comunidad Europea ha dictado diversas normas para limitar el uso de tales gases, hasta llegar

al Reglamento (CE) nº 2037/2000, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de junio de 2000, sobre las Sustancias que agotan la Capa de Ozono (DOCE L 244, 29.9.2000), modificado en 2001 y 2004 (DOUE L 359, 4.12.2004), que introduce medidas más restrictivas y algunas prohibiciones en la materia.

### 6.10.5. Fuentes de contaminación atmosférica

Teniendo en cuenta una primera regulación sobre instalaciones industriales de 1984, siguiendo el clásico modelo administrativo de someterlas a autorización previa y al cumplimiento de los valores de emisiones fijados, la Directiva 2001/80/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2001 (DOCE L 309, 27.11.2001) limita las emisiones contaminantes a la atmósfera procedentes de Grandes Instalaciones de Combustión (con potencia igual o mayor a 50 Mw). Como complemento de la anterior, la Directiva 2001/81/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2001 (DOCE L 309, 27.11.2001), fija los techos nacionales de emisiones de determinados contaminantes atmosféricos (dióxido de azufre, óxidos de nitrógeno, compuestos orgánicos volátiles y amoniaco). Asimismo, en este grupo de normas deben citarse la Directiva de Prevención y Control Integrado de la Contaminación, de 1996, ya analizada, la Directiva 2000/76/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 4 de diciembre de 2000, sobre Incineración de Residuos (DOCE L 332, 28.12.2000) y la Directiva 1999/94/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 1999, sobre Información al Consumidor relativa al Consumo de Combustible y Emisiones de Dióxido de Carbono al Comercializar Turismos Nuevos (DOCE L 12, 18.1.2000).

### 6.10.6. Protección de los bosques contra la contaminación atmosférica

El Reglamento (CEE) nº 3528/86, del Consejo, de 17 de noviembre de 1986 (DOCE L 326, 21.11.1986), modificado posteriormente, establece la ayuda a los Estados Miembros para crear una red de observación con una metodología común para que los mismos elaboren un inventario de los daños producidos a los bosques por la contaminación atmosférica.

### 6.10.7. El cambio climático y los gases de efecto invernadero

El problema mundial del cambio climático, provocado por los gases de efecto invernadero (principalmente, dióxido de carbono), ha sido abordado por el Convenio del Cambio Climático, de 1992, y por el Protocolo de Kioto, de 1997, que introduce reducciones obligatorias de las emisiones de estos gases. La Unión Europea aprobó ambos textos internacionales (Decisión 94/69/CE, del Consejo, de 15 de diciembre de 1993, DOCE L 33, 7.3.1994, y Decisión 2002/358/CE, del Consejo, de 25 de abril de 2002, DOCE L 130, 15.5.2002) y procedió a adoptar una política específica sobre el cambio climático.

Entre las normas aprobadas para afrontar el problema del cambio climático, sin duda por la novedad que supone, destaca la Directiva 2003/87/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de octubre de 2003, por la que se establece un Régimen para el Comercio de Derechos de Emisión de Gases de Efecto Invernadero en la Comunidad (DOUE L 275, 25.10.2003), modificada por Directiva 2004/101/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de octubre de 2004 (DOUE L 338, 13.11.2004).

Con la finalidad de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero (principalmente, dióxido de carbono, metano, óxido nitroso y otros) de forma eficaz en relación al coste y económicamente eficiente, la Directiva obliga a las industrias incluidas en su ámbito de aplicación (relativas al sector energético, a las actividades de metales férreos, a las industrias minerales, a las de pasta de papel y cartón y a otras) a solicitar el permiso de emisión de gases de efecto invernadero, concedido por los Estados Miembros conforme a la Directiva (siendo el «derecho de emisión» el derecho a emitir una tonelada equivalente de dióxido de carbono durante un período determinado), y regula el régimen del comercio de derechos de emisión (basado en la elaboración por los Estados Miembros del Plan Nacional de Asignación de Derechos de Emisión, en la asignación y expedición de los derechos de emisión, en la aplicación del sistema de comercio de estos mismos, y en el seguimiento, notificación y verificación de tales emisiones); siendo objeto de desarrollo y aplicación por otras normas.

## 6.11. Protección de las aguas

### 6.11.1. La Directiva Marco sobre Aguas, de 2000

Después de aplicar durante varios años diversas normas de protección de la calidad del agua, la Comunidad ha elaborado la que será norma cabecera de este sistema normativo: la Directiva 2000/60/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2000, establece un Marco Comunitario de actuación en el ámbito de la Política de Aguas (DOCE L 327, 22.12.2000), modificada posteriormente, y que será objeto de desarrollo y aplicación por otras Directivas.

El objetivo general de establecer un marco para la protección de todas las aguas (superficiales continentales, de transición, costeras y subterráneas), se plasma en la regulación del sistema de protección del agua, que gira sobre las «demarcaciones hidrográficas» como principal unidad a efectos de gestión de las cuencas, pues sobre éstas se coordinarán las medidas y normas correspondientes, bajo la dirección de una autoridad competente apropiada (a designar por los Estados Miembros). La Directiva fija los objetivos ambientales, a alcanzar por los Estados Miembros, mediante programas de medidas (control de captación de las aguas, aplicación de las normas, fomento del uso eficaz del agua, medidas respecto a los vertidos contaminantes incluyendo prohibiciones, fuentes difusas de contaminación, lucha contra la contaminación, medidas preventivas, etc.) y su seguimiento,

obliga a los Estados Miembros a elaborar los Planes Hidrológicos de cuenca, el régimen de sometimiento de los vertidos contaminantes a autorización previa y las estrategias, con medidas apropiadas, para combatir la contaminación de las aguas y sobre prevención y control de la contaminación de aguas subterráneas; previendo expresamente que los Estados Miembros han de fijar las sanciones adecuadas por los incumplimientos de la legislación de aplicación de la propia Directiva.

### 6.11.2. Normas sobre calidad de determinados tipos de aguas

Desde 1975, la Comunidad ha fijado, mediante diversas Directivas, los parámetros imperativos, obligatorios para los Estados Miembros, y los valores objetivo o guía (físicos y químicos) de la calidad de determinados tipos de aguas; debiendo éstos tomar las medidas necesarias para no sobrepasar los primeros y tratar de alcanzar los segundos, y proteger así la calidad del agua. En este marco, se han regulado las aguas para consumo humano (Directiva 98/83/CE), para producir agua potable (Directiva 75/440/CEE), las aptas para el baño [Directiva 2006/7/CE, de 15 de febrero de 2006 (DOUE L 64, 4.3.2006)], las aptas para la vida piscícola (Directiva 78/659/CEE) y para la cría de moluscos (Directiva 79/923/CEE).

### 6.11.3. Normas sobre sustancias peligrosas vertidas en el agua

El sistema normativo obliga a los Estados Miembros a realizar el control de los vertidos de determinadas sustancias al agua mediante la exigencia de autorizaciones administrativas, distinguiendo las sustancias de la lista I o negra (que son las más contaminantes, tóxicas, bioacumulables y persistentes, como mercurio, cadmio, sustancias cancerígenas, etc.), respecto de las cuales se exige su eliminación, el sometimiento de los vertidos a autorización administrativa previa, la fijación de normas de emisión y de valores límite de contaminación, así como de objetivos de calidad, y las sustancias de la lista II o gris (incluyendo sustancias menos peligrosas que las anteriores), respecto de las cuales, los Estados Miembros deben reducir su contaminación, mediante la elaboración de programas de reducción y el sometimiento de los vertidos a autorización administrativa previa, así como llevar a cabo las funciones de vigilancia y control pertinentes. En relación a las aguas subterráneas, las medidas de protección son más estrictas.

El sistema normativo se establece mediante la Directiva 76/464/CEE, del Consejo, de 4 de mayo de 1976, relativa a la Contaminación causada por determinadas Sustancias Peligrosas vertidas en el medio acuático de la Comunidad (DOCE L 129, 18.5.1976), modificada posteriormente, y posteriormente ya en 2006 derogada y sustituida por Directiva 2006/11/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo (DOUE L 64, 4.3.2006), que modifica el sistema de protección, al eliminar los objetivos de calidad, así como mediante la Directiva 80/68/CEE, del Consejo, de 17 de diciembre de 1979, sobre Protección de las Aguas Subterráneas contra la Contaminación causada por determinadas Sustancias Peligrosas (DOCE L 20, 26.1.1980), modificada posteriormente.

### 6.11.4. Fijación de valores límite y de objetivos de calidad para los vertidos

La Directiva marco sobre Sustancias Peligrosas, de 1976, fue desarrollada por varias Directivas fijando los valores límite y los objetivos de calidad de las siguientes sustancias y sus vertidos; así, mercurio del sector de electrólisis de los cloruros alcalinos (Directiva 82/176/CEE, modificada), mercurio en otros sectores (Directiva 84/156/CEE), cadmio (Directiva 83/513/CEE), hexaclorociclohexano (Directiva 84/491/CEE), otras sustancias de la lista I (Directiva 86/280/CEE), otras sustancias de la lista II (Directiva 88/347/CEE) y otras sustancias (Directiva 90/415/CEE).

### 6.11.5. Tratamiento de aguas residuales

Los especiales problemas de las aguas residuales (reducción del oxígeno, vertidos peligrosos, impacto ambiental, etc.) justifican su regulación mediante la Directiva 91/271/CEE, del Consejo, de 21 de mayo de 1991, sobre Tratamiento de las Aguas Residuales Urbanas (DOCE L 135, 30.5.1991), modificada por Directiva 98/15/CE, de la Comisión, de 27 de febrero de 1998 (DOCE L 67, 7.3.1998), y por Reglamento (CE) nº 1882/2003, del Parlamento y del Consejo, de 29 de Septiembre de 2003 (DOCE L 284, 31.10.2003).

La Directiva obliga a los Estados Miembros a recoger, tratar y regular el vertido de las aguas residuales urbanas (en función de los habitantes equivalentes en contaminación y de determinados plazos); debiendo éstos poner en marcha sistemas de colectores para tales aguas, realizar un tratamiento secundario o equivalente, construyendo las instalaciones pertinentes para ello. Las aguas industriales se someten a autorizaciones específicas. Además, se regula la reutilización de los lodos derivados del tratamiento, así como los programas de los Estados Miembros para cumplirla y llevar a cabo el control de su cumplimiento.

### 6.11.6. Utilización de los lodos de las depuradoras

Dados los posibles efectos nocivos de estos lodos, por su composición, la Comunidad aprobó la Directiva 86/278/CEE, del Consejo, de 12 de junio, sobre Protección del Medio Ambiente y, en particular, de los Suelos, en la Utilización de los Lodos de Depuradora en Agricultura (DOCE L 181, 4.7.1986), modificada en 1991 y en 2003.

La Directiva regula el régimen de la utilización de los lodos, las concentraciones de metales en los mismos lodos y en los suelos, y las prohibiciones de uso de los mismos, con los instrumentos complementarios necesarios (registros, métodos de tratamiento, etc.).

## 6.12. Contaminación acústica y ruido

La Comunidad Europea, desde los años 70 del siglo XX, se ha preocupado de la contaminación acústica, regulando sectorialmente los niveles sonoros de deter-

minados vehículos e ingenios mecánicos y los dispositivos de reducción (así como su homologación europea y la garantía de la libre circulación en el mercado interior), respecto a vehículos de motor para transporte, motocicletas, maquinarias y materiales de obras, palas hidráulicas, topadoras, cargadoras y similares, cortadoras de césped, máquinas de uso al aire libre, aparatos domésticos, embarcaciones de recreo y motos náuticas, aviones y ruido de aeropuertos, transporte por ferrocarril, actividad industrial y rodaduras entre los neumáticos y superficies de rodadura en vehículos.

Sin embargo, y siendo necesaria una regulación general e integrada, se aprobó la Directiva 2002/49/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de junio de 2002, sobre Evaluación y Gestión del Ruido Ambiental (DOCE L 189, 18.7.2002). La Directiva no se aplica al ruido producido por la propia persona, por las actividades domésticas, por los vecinos, en el lugar del trabajo, en el interior de los medios de transporte ni a los ruidos provocados por las actividades militares en zonas delimitadas como tales. El régimen jurídico se basa en la fijación por los Estados Miembros de los indicadores de ruido y los métodos de evaluación, y, en particular, en la elaboración de los mapas estratégicos del ruido (respecto a grandes aglomeraciones urbanas, grandes ejes viarios, ejes ferroviarios y grandes aeropuertos, en unos plazos determinados), y de los planes de acción para llevar a cabo las medidas contra el ruido, respecto a los focos señalados y en unos plazos determinados, y con información pública.

### 6.13. Residuos

Dados los problemas que plantean los residuos (bienes de «envejecimiento» muy rápido, rápido crecimiento demográfico, uso de envases y productos no degradables, aumento del nivel de vida, etc.), la Unión Europea comenzó su regulación en los años 70 del siglo XX, si bien desde finales de los años 80 se han elaborado, para enmarcar esta política tres Estrategias en la materia, avaladas por el Consejo, en 1989, 1996 y 2003; debiendo mencionarse también los textos sobre producción integrada, de 2001, y sobre uso sostenible de los recursos naturales, de 2003.

El sistema normativo europeo sobre los residuos se integra por varias normas de carácter general y horizontal, otras que regulan ciertas operaciones de tratamiento de residuos y otras que regulan los flujos de residuos concretos.

#### 6.13.1. Normas generales: Residuos, Residuos Peligrosos y Traslados Transfronterizos de Residuos

La Directiva 75/442/CEE, del Consejo, de 15 de julio de 1975, sobre Residuos (DOCE L 194, 25.7.1975), modificada en 1991 y 1996, establece que los Estados Miembros deben dar prioridad a la prevención y fomentar la reutilización y valorización de los residuos, que éstos deben velar por que la valorización y eliminación de los mismos se realice sin peligro para la salud humana y sin utilizar procesos nocivos para el medio ambiente, y que elaboren planes de gestión de los residuos,

incluyendo los sistemas de autorización de la instalaciones y actividades de gestión de los residuos. Esta Directiva será derogada y sustituida en 2006, mediante Directiva 2006/12/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de abril de 2006, relativa a los Residuos (DOUE L 114, 27.4.2006).

Seguidamente, la Directiva 91/689/CEE, del Consejo, de 12 de diciembre de 1991, sobre Residuos Peligrosos (DOCE L 377, 31.12.1991), modificada después, partiendo de los principios generales de la anterior, regula el sistema de autorizaciones de los Estados Miembros para las instalaciones de gestión de estos residuos, las limitaciones de mezclas de estos residuos, las exigencias de registros y de determinada documentación para los traslados y la obligación de los mismos Estados Miembros de elaborar planes de gestión específicos.

Finalmente, el Reglamento (CEE) nº 259/93, del Consejo, de 1 de febrero de 1993, sobre Traslados Transfronterizos de Residuos (DOCE L 30, 6.2.1993), regula el sistema de autorizaciones, documentación y garantía financiera, por los Estados Miembros, sobre la base de los principios de proximidad y de autosuficiencia a los residuos destinados a la eliminación.

### 6.13.2. Normas sobre operaciones de tratamiento de residuos

La Directiva 1999/31/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de abril de 1999, sobre Vertederos (DOCE L 182, 16.7.1999), regula los requisitos de los mismos (ubicación, control de aguas, protección del suelo, olores, etc.), el procedimiento de autorización de los mismos por los Estados Miembros, las prohibiciones de vertido de algunos residuos, los residuos admisibles (según sus clases: peligrosos, no peligrosos e inertes) y el proceso de admisión, los procedimientos de control y vigilancia, el cierre y sellado de los vertederos y el régimen de los vertederos existentes.

La Directiva 2000/76/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 4 de diciembre de 2000, sobre Incineración de los Residuos (DOCE L 332, 28.12.2000), ya mencionada, regula los procedimientos de autorización de las plantas incineradoras, con los valores límite de emisiones, la entrega y recepción de los residuos en las plantas, y la gestión y el control de las mismas, así como las condiciones anormales de funcionamiento.

### 6.13.3. Normas sobre flujos específicos de residuos

1) La Directiva 94/62/CE, del Consejo, de 20 de diciembre de 1994, sobre Envases y Residuos de Envases (DOCE L 365, 31.12.1994), modificada después, establece los objetivos generales de prevención y reutilización de estos residuos, los objetivos concretos obligatorios de reciclado y revalorización, los sistemas de devolución, recogida y reutilización-valorización, la obligación de los Estados Miembros de elaborar planes de gestión y los requisitos de los envases y su marcado.

2) La Directiva 96/59/CE, del Consejo, de 16 de septiembre de 1996, sobre Policlorobifenilos y Policloroterfenilos (DOCE L 243, 24.9.1996), establece la prohibición de su abandono y evacuación incontrolada, regula su eliminación controlada, regula el procedimiento de autorización de las instalaciones de descontaminación y aplica el principio «quien contamina, paga».

3) La Directiva 75/439/CEE, del Consejo, de 16 de junio de 1975, sobre Aceites Usados (DOCE L 194, 25.7.1975), modificada, regula las prohibiciones de evacuación y gestión, los sistemas de recogida y eliminación inicua, y los sistemas de autorización, registro y control de las instalaciones de depósito y eliminación.

4) La Directiva 91/157/CEE, del Consejo, de 18 de marzo, sobre Pilas y Acumuladores (DOCE L 78, 26.3.1991), establece ciertas prohibiciones de comercialización de pilas con determinados contenidos de mercurio, la obligación de recogida separada para su valorización o eliminación, con fianza, la obligación de que las piles se separen fácilmente de los aparatos y la obligación de los Estados Miembros de aprobar planes sobre esta materia.

5) La Directiva 2000/53/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de septiembre de 2000, sobre Vehículos fuera de Uso (DOCE L 269, 21.10.2000), que obliga a adoptar medidas de prevención (fabricantes, diseño, uso de materiales reciclados, sin mercurio, plomo y cadmio, etc.), regula el sistema de recogida de estos vehículos y las piezas usadas por los operadores económicos, el tratamiento (descontaminación, desmontaje, fragmentación, etc.), con el almacenamiento, y los requisitos y procedimiento de autorización de las instalaciones, así como los sistemas de reutilización y valorización (con objetivos obligatorios).

6) La Directiva 2002/95/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de enero de 2003, sobre la Utilización de determinadas Sustancias Peligrosas en Aparatos Eléctricos y Electrónicos (DOUE L 37, 12.2.2003), prohíbe el uso de ciertas sustancias, como plomo, mercurio, cadmio o cromo, y prevé su sustitución por otras sustancias.

La Directiva 2002/96/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de enero de 2003, sobre Residuos Eléctricos y Electrónicos (DOUE L 37, 13.2.2003), regula el diseño de estos aparatos y su producción, el sistema para lograr un alto grado de recogida selectiva de estos residuos, con su transporte a las plantas de tratamiento, y su autorización, así como los objetivos obligatorios de reutilización, reciclado y valorización, según las categorías de los aparatos, con la financiación adecuada.

### 6.14. Otras normas

La Unión Europea, por otra parte, ha aprobado normas sobre sustancias químicas (pendientes de una importante reforma, el «paquete» REACH), los riesgos industriales y los organismos modificados genéticamente, así como diversos documentos relacionados con la política ambiental (así, entre otros, en materia de res-

ponsabilidad social corporativa, tecnologías ambientales, producción integrada o indicadores ambientales).

## BIBLIOGRAFÍA BÁSICA

BETANCOR RODRÍGUEZ, A., *Instituciones de Derecho Ambiental*, Ed. La Ley, Madrid, 2001.

DE MIGUEL PERALES, C., *Derecho Español del Medio Ambiente*, Ed. Civitas, Madrid, 2002.

ESTEVE PARDO, J., *Derecho del Medio Ambiente*, Ed. Marcial Pons, Madrid, 2005.

FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D.: «La Política Ambiental Comunitaria: Especial referencia a los Programas de Acción», *Revista de Instituciones Europeas*, nº 3/1985.

— «La futura Política Ambiental de la Comunidad Económica Europea», *Revista de Derecho Urbanístico*, nº 101/1987.

— «El Acta Única Europea y el Cuarto Programa Ambiental de la Comunidad Europea (1987-1992)», *Noticias de la Comunidad Económica Europea*, nº 51/1989.

— «La Política Ambiental Comunitaria en el Tratado de la Unión Europea», *Revista de Derecho Ambiental*, nº 12/1994.

— «Evolución y regulación actual de la Política Ambiental Comunitaria», *Noticias de la Unión Europea*, nº 153/1997.

— «La Política Ambiental de la Unión Europea en el proceso de revisión del Tratado de Maastricht», *Noticias de la Unión Europea*, nº 153/1997.

— «El Régimen Jurídico del Control Integrado de la Contaminación», *Revista de Derecho Ambiental*, nº 22/1999.

— «Régimen Jurídico de la Utilización y Uso de los Espacios Naturales Protegidos: Aspectos Internacionales, Comunitarios e Internos», *Noticias de la Unión Europea*, nº 170/1999.

— «La Política Medioambiental de la Unión Europea en el Tratado de Ámsterdam y en la revisión del Quinto Programa de Medio Ambiente: La futura Política Ambiental Comunitaria», *Noticias de la Unión Europea*, nº 190/2000.

— «Auditorías y Sistemas de Gestión Ambientales en la Unión Europea: Evolución, régimen vigente y perspectivas futuras», *Noticias de la Unión Europea*, nº 228/2004.

— «La Responsabilidad Social Corporativa en materia ambiental. Estado de la cuestión», *Boletín Económico de Información Comercial Española*, nº 2824/2004.

— «Unión Europea y Cambio Climático: El Régimen Europeo del Comercio de Derechos de Emisión de Gases de Efecto Invernadero», *Noticias de la Unión Europea*, 2006.

— «Articulación y perspectivas del desarrollo sostenible en la Unión Europea», *Noticias de la Unión Europea*, 2006.

JORDANO FRAGA, J., *La protección del derecho a un medio ambiente adecuado*, Ed. Bosch, Barcelona, 1995.

LÓPEZ RAMÓN, F., «Caracteres del Derecho Comunitario Europeo Ambiental», *Revista de Administración Pública*, nº 142/1997.

LOZANO CUTANDA, B., *Derecho Ambiental Administrativo*, 6ª ed., Ed. Dykinson, Madrid, 2005.

LOZANO CUTANDA, B. y ALLI TURRILLAS, J.-C., *Administración y Legislación Ambiental*, Ed. Dykinson, Madrid, 2005.

LOZANO CUTANDA, B. y ALONSO GARCÍA, E. (Dir.), y otros, *Diccionario de Derecho Ambiental*, Ed IUSTEL, Madrid, 2005.

ORTEGA ÁLVAREZ, L. (Dir.), y otros, *Lecciones de Derecho Ambiental*, Ed. Lex Nova, Valladolid, 2002.

MARTÍN MATEO, R., *Tratado de Derecho Ambiental*, 4 Tomos, Ed. Trivium y Edisofer, Madrid, 1991 a 2003.

— *Manual de Derecho Ambiental*, 4ª ed., Ed. Thomson-Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2005.

PLAZA MARTÍN C., *Derecho Ambiental de la Unión Europea*, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2005.

QUINTANA LÓPEZ, T. (Dir.), y otros, *Derecho Ambiental en Castilla y León*, Ed. Consejería de Medio Ambiente (Junta de Castilla y León)-Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2003.

VARIOS AUTORES, *Estudios de Derecho y Gestión Ambiental*, 2 Tomos, Ed. Fundación Cultural Santa Teresa-Junta de Castilla y León, Ávila, 1999.

*IV*

# Jurisprudencia ambiental del Tribunal Europeo de Derechos Humanos

Omar Bouazza Ariño

## *Sumario*

*Página*

1. Contexto ..... 124
2. Artículo 2: Derecho a la vida ..... 125
3. Artículo 6: Derecho a un proceso equitativo ..... 126
   3.1. Derecho a solicitar medidas precautorias ..... 126
   3.2. Ejecución de sentencias ..... 127
4. Artículo 8: Derecho al respeto de la vida privada y familiar ..... 128
   4.1. Vías indirectas de protección del medio ambiente ..... 128
      4.1.1. La vinculación de las actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas con el derecho al respeto de la vida privada y familiar: la doctrina *López Ostra* ..... 128
      4.1.2. Derecho de acceso a la información ambiental ..... 130
      4.1.3. Impacto ambiental y sanitario ..... 131
   4.2. Vías directas de protección del medio ambiente ..... 135
      4.2.1. Protección del paisaje ..... 135
      4.2.2. Conducta antisocial ..... 136
5. Artículo 9: Libertad de pensamiento, de conciencia y de religión ..... 137
6. Artículo 10: Libertad de expresión ..... 138
7. Artículo 11: Libertad de reunión y de asociación ..... 140
8. Protocolo adicional núm. 1 al CEDH. Artículo 1: Protección de la propiedad ..... 141

*Página*

8.1. La función ambiental del derecho de propiedad delimita su contenido ..... 141
8.2. La expropiación *de iure* o *de facto* del título de propiedad debe ir acompañada de una indemnización suficiente ..... 142

Comentario Bibliográfico ..... 143

* * *

## 1. CONTEXTO

El Convenio Europeo de Derechos Humanos, firmado en Roma, en el seno del Consejo de Europa, el 4 de noviembre de 1950 (en adelante, «el Convenio» o, simplemente, «el CEDH»), constituye el instrumento garante del orden público europeo en materia de derechos fundamentales. No prevé disposición alguna en materia de medio ambiente. Y es que en el momento de su elaboración todavía no se había significado con carácter general la importancia de salvaguardar el entorno en el que se desarrolla la vida humana.

Desde los años 60, sin embargo, se ha producido un creciente consenso en torno a la estrecha relación que existe entre un medio ambiente saludable y el ejercicio de algunos derechos fundamentales como, por ejemplo, el derecho a la salud, por medio del derecho a la integridad física y psíquica, o el derecho al goce pacífico del domicilio. Convendrá, por ello, en esta primera edición pasar revista sumariamente a algunos pasos importantes avanzados por la jurisprudencia anterior.

El Convenio no es un texto rígido. Como bien suele subrayar el Tribunal garante de su respeto, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (en adelante, «el Tribunal», «el Tribunal de Estrasburgo», «Estrasburgo» o, simplemente, «el TEDH»), el Convenio es un instrumento vivo, que se ajusta a las nuevas necesidades, se adapta a los cambios sociales, e incorpora las nuevas exigencias en un amplio espectro de ámbitos. Esta labor la realiza bien a través de protocolos adicionales, reconociendo nuevos derechos; bien a través de lo que el Tribunal denomina «jurisprudencia evolutiva». En este contexto encaja el medio ambiente. En efecto, el Tribunal de Estrasburgo ha tenido ocasión de reconocer la vinculación de unas condiciones ambientales adecuadas para el disfrute de los derechos humanos consagrados en el Convenio. Incluso, ha hecho prevalecer la protección de lo ambiental frente a derechos humanos consagrados, a través de los límites que completan el contenido de algunos derechos fundamentales, como se resaltará en los siguientes epígrafes.

Junto al significativo trabajo del Tribunal de Estrasburgo, otros órganos del Consejo de Europa también han dado pasos dirigidos a integrar las aspiraciones ambientales en el seno del Convenio. Se debatió la inclusión del derecho al medio

ambiente en el CEDH en la Conferencia sobre la Conservación de la Naturaleza (1970) y en la Conferencia Ministerial sobre medio ambiente (Viena, 1973), ambas del Consejo de Europa. Más recientemente, la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa lo ha planteado en su Informe de la Conferencia Ministerial Europea sobre medio ambiente (Recomendación 1431, 1999) y en el Informe «Medio ambiente y Derechos del Hombre» (Recomendación 1614, de 27 de junio de 2003), en el que la Ponencia española en el Consejo de Europa sugiere al Comité de Ministros elaborar un protocolo adicional al Convenio para reconocer los derechos procedimentales individuales, destinados a reforzar la protección del medio ambiente, de acuerdo con lo establecido en la Convención de Åarhus. Como etapa previa a la elaboración del protocolo adicional, se propone realizar una recomendación a los Estados miembros exponiendo de qué manera el Convenio Europeo de Derechos Humanos ofrece una protección individual frente a la degradación del medio ambiente, aconsejando el reconocimiento a nivel nacional de un derecho individual a participar en los procesos de decisión sobre medio ambiente. También invita a realizar una interpretación amplia del derecho al recurso efectivo del art. 13 CEDH en los asuntos que tengan que ver con lo ambiental. Estos avances son recogidos en la propia jurisprudencia del TEDH, como se puede comprobar en la sentencia *Taskin y otros c. Turquía,* de 10 de noviembre de 2004 (párrafo 97), a la que se hará referencia más abajo.

En cualquier caso, de lo que disponemos por el momento es de una profusa jurisprudencia ambiental emanada del Tribunal de Estrasburgo que merece ser recopilada para comprobar la evolución y estado actual del medio ambiente en el ámbito europeo de los derechos humanos. Para ello, se realizará un repaso de los artículos del Convenio que han amparado supuestos de hecho vinculados al entorno, recalcando los argumentos que innovan y arraigan paulatinamente en la jurisprudencia.

## 2. ARTÍCULO 2: DERECHO A LA VIDA

Hay que empezar señalando que el acceso de los temas ambientales a la jurisprudencia del TEDH normalmente se ha producido en relación con casos de inactividad de la Administración ante lesiones ambientales que afectan al ejercicio de los derechos fundamentales. Si bien en la mayoría de los casos estos supuestos de hecho han sido subsumidos en el supuesto del artículo 8 CEDH, relativo al derecho al respeto de la vida privada y familiar, el Tribunal de Estrasburgo ya habrá tenido ocasión de ir más allá y vincular la pasividad de la Administración ante lesiones graves al medio ambiente con el derecho a la vida de las personas. Me refiero a la sentencia *Öneryildiz c. Turquía,* de 18 de junio de 2002. En este caso, la acumulación de gas metano en un vertedero de residuos produjo una explosión que provocó la muerte a 31 personas, residentes en un barrio cercano a la zona. El Tribunal dijo que el Estado violó el derecho a la vida de los fallecidos ya que, conociendo la peligrosidad del vertedero, que incumplía las más elementales normas de seguridad ambiental del país, así señalado por un informe de un Comité de expertos, la

Administración adoptó una actitud omisiva negligente que provocó la explosión. Además, el Tribunal destaca que los afectados no fueron informados debidamente de los riesgos que corrían al vivir en las proximidades del vertedero. Esta falta de información ambiental contribuyó a la violación del derecho a la vida. Por lo tanto, el derecho *más fundamental* del ser humano, en este caso se ve afectado por la inactividad de la Administración. Esta sentencia fue confirmada por la Gran Sala, en su *Sentencia de 30 de noviembre de 2004.*

A título anecdótico, alguna pretensión anterior ya habría llegado al sistema de Estrasburgo vinculando el medio ambiente y el derecho a la vida. Me refiero al asunto *X. e Y. c. la República Federal de Alemania* (1976). Una asociación ecologista acudió ante la desaparecida Comisión Europea de Derechos Humanos para denunciar las prácticas militares que se realizaban en un pantano próximo, provocándose, según los demandantes, un menoscabo en sus derechos a la vida (artículo 2 CEDH), interdicción de la tortura (artículo 3 CEDH) y derecho a la libertad (artículo 5 CEDH). La Comisión inadmitió la demanda argumentando que el Convenio no reconoce expresamente el derecho a la conservación de la naturaleza, por lo que el Tribunal no llegaría a conocer de este supuesto de hecho. Esta Decisión, a pesar de ofrecer un resultado desestimatorio, constituye un buen preludio del importante papel al que estarán llamadas las organizaciones no gubernamentales en su misión de *chien de garde* en materia ambiental, como se refleja en jurisprudencia posterior.

## 3. ARTÍCULO 6: DERECHO A UN PROCESO EQUITATIVO

El artículo 6 CEDH es uno de los preceptos que está proporcionando una doctrina jurisprudencial más abundante en materia de medio ambiente. Tiene un significado muy destacado pues buena parte de los casos muestran una extensión de las exigencias de lo judicial al ámbito de la Administración, lo que implica el reconocimiento y refuerzo de los derechos procedimentales con fines medioambientales. Aquí se señalarán algunos de los casos más significativos.

### 3.1. Derecho a solicitar medidas precautorias

En la sentencia *Zander c. Suecia*, de 25 de noviembre de 1993, los demandantes, los señores Lennart y Gunny Zander, solicitan medidas de precaución ante la contaminación de su pozo como consecuencia de las actividades de tratamiento de residuos en un vertedero cercano a su propiedad, que luego no encuentran eco a la hora de defender judicialmente su pretensión. Acuden a Estrasburgo alegando una violación de su derecho a un proceso efectivo (artículo 6.1 CEDH) debido a que el Gobierno sueco rechazó el recurso interpuesto por los demandantes al considerar que no existía vinculación entre las actividades del vertedero y la contaminación de las aguas del pozo. El Tribunal argumenta que debido a que la legislación ambiental sueca impone determinadas obligaciones a quien decida realizar actividades que puedan afectar negativamente al medio ambiente, los actores tenían derecho

a solicitar medidas de precaución ante esas actividades. La inadmisión del recurso interpuesto implicó, por tanto, una imposibilidad de obtener una decisión sobre sus derechos. El Tribunal decide por unanimidad que ha existido una violación del artículo 6.1 CEDH.

### 3.2. Ejecución de sentencias

En los países en los que se sigue la doctrina del Consejo de Estado francés, la tensión entre el principio de legalidad y el principio de separación de poderes se salda a favor del último, que impide un control efectivo de la actividad de la Administración por parte de los Tribunales. Por ello, se encomienda al órgano administrativo la ejecución de las sentencias, tal y como ocurría en España con la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa de 1956. En nuestro país, recordemos, la Constitución Española de 1978 opta por el principio de legalidad. La tutela judicial efectiva, consagrada como derecho fundamental en el art. 24 CE, exigirá que los Tribunales, para hacer efectivo este derecho, no sólo juzguen, sino que también hagan ejecutar lo juzgado (arts. 117.3 CE y 103 LJCA). Otra cosa es que este mandato tenga efectos reales. En cualquier caso, como apuntaba, algunos países europeos mantienen el sistema del Consejo de Estado francés. Me refiero, por ejemplo, a Grecia y Turquía.

Es frecuente contemplar en la base de datos del Tribunal de Estrasburgo, sentencias de condena a Grecia por la inejecución administrativa de las sentencias dictadas por los Tribunales en supuestos de hecho muy vinculados a lo ambiental. Véanse, por ejemplo, las sentencias *Kyrtatos c. Grecia*, de 22 de mayo de 2003, a la que me referiré en relación con el artículo 8 CEDH; *y Basoukou c. Grecia*, de 21 de abril de 2005. Para ejemplificarlo, describiré el último caso citado, que introduce el componente urbanístico, cada vez más habitual en la jurisprudencia de Estrasburgo.

La Sra. Fotini Basoukou, propietaria de un terreno en la ciudad de Anarynthos (Isla de Evia), interpone un recurso de anulación ante el Consejo de Estado contra la modificación del plan urbanístico de su municipio, que destinaba su propiedad a uso público. El Consejo de Estado le da la razón, si bien la Administración municipal haría caso omiso, desatendiendo tanto el fallo del Consejo de Estado como el requerimiento del Servicio de Urbanismo del Ministerio de Medio Ambiente y Obras Públicas de cumplir la sentencia. El Tribunal de Estrasburgo destacará que la tutela judicial efectiva, garantizada por el artículo 6.1 CEDH, será ilusoria si el orden jurídico interno de un Estado contratante permite la inoperancia de una decisión judicial definitiva y obligatoria. En este sentido, recuerda que la protección efectiva del justiciable y el restablecimiento de la legalidad implican la obligación de la Administración de acatar las sentencias de la más alta instancia del orden contencioso-administrativo del Estado.

## 4. ARTÍCULO 8: DERECHO AL RESPETO DE LA VIDA PRIVADA Y FAMILIAR

El artículo 8 CEDH es el precepto que ha proporcionado hasta ahora la doctrina más abundante en materia de medio ambiente a través de la conocida doctrina de la protección indirecta de los derechos. La sentencia más representativa de esta línea es *López Ostra c. España*, de 9 de diciembre de 1994, primera decisión en la que se obtiene un fallo estimatorio reconociendo que determinadas lesiones al medio ambiente pueden menoscabar derechos fundamentales de la persona, como el derecho al respeto de la vida privada y familiar. Esta Decisión ha tenido un enorme impacto no sólo en España, sino también en otros países del Consejo de Europa como, por ejemplo, Gran Bretaña.

El artículo 8 CEDH, además, al igual que el 9, 10, 11 y 1 del Protocolo Adicional núm. 1, contiene un segundo párrafo en el que se contemplan límites al derecho. Esta segunda variante también ha servido para reconocer derechos ambientales al justificarse confinamientos del derecho fundamental en base al interés general. Más adelante lo ejemplificaré mediante la exposición de un caso concreto.

### 4.1. VÍAS INDIRECTAS DE PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE

#### 4.1.1. La vinculación de las actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas con el derecho al respeto de la vida privada y familiar: la doctrina *López Ostra*

Los ruidos insoportables y los olores nauseabundos que producía una planta depuradora en el municipio murciano de Lorca, penetraban en el domicilio de Dña. Gregoria López Ostra, afectando al desarrollo normal de su vida privada y de su familia. Las molestias –los humos, olores y ruidos– afectarían a la salud de la hija de la demandante, por lo que requeriría tratamiento médico. Esta sentencia es paradigmática al consagrar la idea de que *determinadas lesiones al medio ambiente pueden lesionar el derecho al respeto de la vida privada y familiar.* Supuso, sin duda, una clara advertencia a la Administración española al evidenciar la actitud recalcitrante de algunos de nuestros servidores públicos, señalando que el Estado no puede permanecer inactivo ante esas situaciones, sino que tiene una serie de obligaciones positivas en la garantía de los derechos fundamentales de las personas. Posteriormente, en la sentencia *Kyrtatos c. Grecia*, de 22 de mayo de 2003, en un caso sobre el impacto ambiental de un complejo hotelero en un humedal y las molestias acústicas y lumínicas a los demandantes, que veraneaban cerca del complejo, recalca que el Convenio Europeo de Derechos Humanos, por el momento, no reconoce el derecho al medio ambiente, por lo que *los daños ambientales, cuando se produzcan, deberán afectar directamente* a la vida privada y familiar y el domicilio de los afectados (párrafo 52). Hay que decir que este principio no siempre se aplica con la misma intensidad. Se ha recordado, después, en la sentencia *Fadeyeva c. Rusia*, de 9 de junio de 2005, caso al que volveré más adelante.

Diez años después del caso *López Ostra* nuestro país recibirá una nueva condena por motivos similares, aunque con una especialidad cualificada. Me refiero al caso *Moreno Gómez c. España,* de 16 de noviembre de 2004. La demandante, víctima del ruido excesivo de su barrio, una conocida zona de copas de la ciudad de Valencia, acude ante las instancias administrativas y judiciales españolas sin obtener éxito. Llega a Estrasburgo y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos aplica la doctrina que sentó en *López Ostra* añadiendo argumentos de especial significado. En efecto, Estrasburgo, recordando que el Convenio no reconoce derechos ilusorios, sino derechos efectivos y reales, constata que el Barrio de San José, zona de residencia de la demandante, había sido declarado «zona acústicamente contaminada». Sin embargo, ninguna medida se había adoptado para eliminar las circunstancias que provocaron la declaración. Con ello, el Tribunal condena a España en virtud del artículo 8 CEDH, argumentando que de nada sirve la declaración de una zona acústicamente contaminada si no se hace nada para reparar la situación y, por consiguiente, proteger los derechos de las personas. Hay que decir que esta línea jurisprudencial actualmente está teniendo un fuerte impacto en nuestros Tribunales, incluyendo los penales.

Debe subrayarse que otras Decisiones anteriores, si bien desestimatorias, allanaron el terreno para que el Tribunal arribase a la doctrina de la protección indirecta. Me refiero a la Decisión de la Comisión *Arrondelle c. el Reino Unido*, de 15 de julio de 1980, en relación con las molestias producidas por el aeropuerto de Gatwick; la Decisión de la Comisión *Baggs c. el Reino Unido*, de 16 de octubre de 1985, en relación con el aeropuerto de Heathrow; y quizá la más significativa, la STEDH *Powell y Rayner c. el Reino Unido*, de 21 de febrero de 1990, en la que se constataba que el ruido del aeropuerto de Heathrow había disminuido la calidad de vida y el bienestar domiciliar de los demandantes, residentes en localidades cercanas al aeropuerto londinense, tal y como se vuelve a establecer en el caso *Hatton y otros c. el Reino Unido*, de 2 de octubre de 2001.

Una variante novedosa viene dada por la contaminación electromagnética y su reciente penetración en Estrasburgo. No obstante, los dos casos que hasta ahora se han dado no han llegado a ser conocidos por el Tribunal en cuanto al fondo, por lo que sólo disponemos de Decisiones de Inadmisibilidad. Los casos son *Ruano Morcuende c. España*, de 6 de septiembre de 2005; y *Luginbühl c. Suiza*, de 17 de enero de 2006.

En el primero de los casos citados, la Sra. María Isabel Ruano interpone un recurso contra la autorización de instalación de un transformador junto a su domicilio, concedida tras realizar una serie de comprobaciones para ajustar las vibraciones a lo permitido por la Ley. Argumentó que las molestias producidas –ruidos y vibraciones– perturbaron el goce pacífico de su domicilio, impidiendo, incluso, el uso de una parte de la propiedad. El Tribunal constata el grado de incerteza científica que existe actualmente en estos temas, lo que se demuestra con el carácter contradictorio de los informes de expertos proporcionados por una y otra parte. En este contexto, el Tribunal, aunque admite que las condiciones de vida de la

demandante han sido perturbadas, de conformidad con los hechos probados, no considera desproporcionada la injerencia en la vida privada y familiar que ha provocado la instalación del transformador, en la medida en que el Gobierno lo ha justificado suficientemente en base a la mejora de la prestación del servicio de energía eléctrica de la nueva instalación para la ciudad en cuestión.

Un caso similar es el ofrecido en *Luginbühl c. Suiza*, de 17 de enero de 2006. En este caso la controversia se da en relación con las antenas de telefonía móvil. El Tribunal llega a la misma conclusión que en *Ruano Morcuende,* por lo que me remito a lo ya dicho. Sin embargo, sí es destacable que esta Decisión recoge una apreciación que ya se había producido en casos anteriores (concretamente, en *Hatton y otros c. el Reino Unido*, de 8 de julio de 2003, al que me referiré más abajo; y *Moreno Gómez c. España,* de 16 de noviembre de 2004, al que ya me he referido). En efecto, el Tribunal constata que el derecho al respeto del domicilio no sólo significa el derecho al domicilio como elemento físico, sino al goce pacífico de ese lugar. *La violación del derecho al respeto del domicilio no sólo se produce con una entrada física, con una entrada no autorizada de una persona, sino que también incluye penetraciones que no son físicas, como el ruido, los olores y otras formas de interferencia. Una violación grave del derecho al respeto del domicilio viene dada cuando impide su goce pacífico.*

#### 4.1.2. Derecho de acceso a la información ambiental

Tras *López Ostra* llegaron a Estrasburgo una serie de supuestos de hecho que por tener vinculación con lo ambiental y resolverse de conformidad con el artículo 8 CEDH, normalmente se han considerado como una continuación de la doctrina sentada en 1994. Sin embargo, algunos de los casos a los que me refiero ofrecen variantes novedosas en relación con lo ambiental, que merecen un tratamiento diferenciado. Me refiero a las sentencias dictadas en los casos *Guerra y otros c. Italia*, de 19 de febrero de 1998; *Mc Ginley y Egan c. el Reino Unido*, de 9 de junio de 1998; y *Rocher c. el Reino Unido,* de 19 de octubre de 2005.

Estas sentencias reconocen el derecho de acceso a la información ambiental. Coinciden los tres casos en que los demandantes fundamentan su demanda en relación con la libertad de información (artículo 10 CEDH). Sin embargo, Estrasburgo, en virtud del principio *iura novit curia*, reconduce los casos al artículo 8. Lo ejemplificaré con la descripción de los hechos y del fallo de la última de las sentencias citadas.

El Sr. Thomas Michael Rocher se incorporó al servicio de la Armada Británica en 1953. El sistema de defensa química y biológica de Porton Down, creado durante la Primera Guerra Mundial para la protección de las fuerzas armadas británicas contra ese tipo de armas, realizó una investigación. En su virtud, se sometía a militares y a animales a pruebas de gas. Uno de los participantes fue el demandante. A finales de los años 80 empieza a desarrollar una serie de dolencias como, por ejemplo, hipertensión, bronquitis y asma, lo que condujo a su declaración de invalidez. El demandante mantiene que sus problemas de salud fueron ocasionados

por su participación en esas pruebas. Solicitaría, sin éxito, el acceso a sus archivos médicos vía sanitaria y política.

El demandante acude ante Estrasburgo alegando que se le ha denegado información relativa a las pruebas realizadas en Porton Down, violando su derecho al respeto de la vida familiar (art. 8 CEDH) y su derecho a recibir información (art. 10 CEDH), entre otras consideraciones.

El Tribunal decide en virtud del artículo 8 CEDH. Estrasburgo considera que la Administración tenía la obligación positiva de proporcionar al demandante, a través de un procedimiento efectivo y accesible, toda la información relevante que le hubiese permitido conocer el riesgo que corrió durante su participación en las pruebas. El incumplimiento de esta obligación ha implicado una violación del art. 8 CEDH, concluye el Tribunal.

#### 4.1.3. Impacto ambiental y sanitario

La jurisprudencia de Estrasburgo no sólo ha acogido violaciones genéricas de derechos fundamentales como consecuencia de lesiones ambientales, sino que también da entrada a las técnicas de intervención propias del derecho ambiental, vías, igualmente, para la garantía última de ciertos derechos humanos. En este contexto encaja la evaluación de impacto ambiental y sanitario.

Esta línea se plantea por primera vez en el caso *Hatton y otros c. el Reino Unido*, de 8 de julio de 2003. Primera Decisión también en la que se emplea la locución *environmental human rights*, fue dictada por la Gran Sala en revisión de la sentencia emanada de la Sala, el 2 de octubre de 2001. El supuesto de hecho consistió en la demanda interpuesta por varios vecinos del aeropuerto de Heathrow como consecuencia del incremento de la polución sonora nocturna tras la aprobación de un plan de cuotas de ruido. Inicialmente, en la Sala, el TEDH da la razón a los demandantes, siguiendo la doctrina *López Ostra*. En la Gran Sala, tras la solicitud de revisión del Gobierno, el TEDH cambia su opinión, aunque añadiendo nuevos elementos de sumo interés. En efecto, introducirá la idea de la vinculación de la evaluación de impacto con los derechos fundamentales. Estrasburgo entenderá en este sentido que *los Estados, al abordar asuntos complejos en materia de medio ambiente y política económica, deben incorporar al proceso de decisión los estudios e investigaciones necesarios que les permitan evaluar con carácter previo los efectos ambientales y el impacto sobre la salud de las personas de esas actividades, así como ponderar los intereses en conflicto* (párrafo 128). Por consiguiente, si bien se obtiene un fallo desestimatorio por 12 votos contra 5, el contenido de la sentencia ha contribuido a la evolución de la jurisprudencia ambiental en la materia. En este sentido es significativo el voto particular formulado por los jueces Costa, Ress, Türmen, Zupancic y Steiner, del que extraigo el siguiente fragmento:

> «(...) Hemos llegado a nuestra opinión común disidente principalmente a partir del estudio del estado actual de desarrollo de la jurisprudencia en la materia. Además, la estrecha relación entre la protección de los derechos humanos y la urgente necesi-

dad de una descontaminación del ambiente, nos lleva a percibir la salud como la más básica y preeminente necesidad humana (...)».

El juez COSTA ya se pronunciaba en esta línea en la sentencia revisada. Aunque se estimaba la demanda, no quiso dejar de subrayar la enorme importancia que presenta en la actualidad el medio ambiente para el desarrollo de los derechos humanos más básicos. Trascendencia que ha quedado consagrada, como bien señala el juez francés, en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (2000). Destacaba así en su opinión independiente, que:

> «(...) desde comienzos de los años 70, el mundo ha ido tomando conciencia progresivamente de la importancia de las cuestiones ambientales y su influjo sobre las vidas de las personas. La jurisprudencia del Tribunal, además, no ha estado sola en el desarrollo de estas líneas. Por ejemplo, el artículo 37 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea de 18 de diciembre de 2000 está dedicado a la protección del medio ambiente. Sería deplorable que los esfuerzos constructivos del Tribunal sufrieran un retroceso».

Si en *Hatton* se apunta la importancia del procedimiento de evaluación de impacto en el proceso de decisión, en *Taskin y otros c. Turquía, de 10 de noviembre de 2004,* el Tribunal argumentará que *la inactividad del Estado frente al riesgo para la salud de las personas y el medio ambiente derivado de determinadas actividades peligrosas, determinado así por una evaluación de impacto, implica una violación del derecho al respeto de la vida privada y familiar.*

Todo empieza con la decisión de la Administración turca de conceder una autorización a una empresa para iniciar los trabajos de extracción de oro de una mina. Las obras proporcionarían empleo a más de 300 personas y darían un buen empujón al desarrollo económico del país. Sin embargo, los trabajos de extracción, que incluían el uso de cianuro de sodio, explosiones y la tala de árboles, podían poner en riesgo los ecosistemas locales así como la salud de los vecinos. Ante las molestias que las obras empezaban a producir, varios vecinos del Distrito de Bergama (Izmir) impugnan la autorización. El Ministerio de Medio Ambiente, de conformidad con la ley aplicable, solicita un informe de impacto medioambiental. Durante su tramitación se abre un período de información pública en el que los vecinos advierten de la polución sonora que producían los trabajos y los daños ambientales. Se emite el informe de impacto medioambiental y el Ministerio de Medio Ambiente decide conceder licencia de obras, imponiendo una serie de medidas correctoras para ajustar la actividad a los estándares nacionales e internacionales en materia de salubridad y seguridad. Los vecinos recurren la decisión ante el Tribunal de Primera Instancia alegando, entre otras cosas, el peligro inherente en el uso de cianuro de sodio, el riesgo de contaminación de las aguas subterráneas y la destrucción de la flora y la fauna local. Igualmente pusieron de manifiesto el riesgo para la salud de las personas que implicaba el uso de ese método de extracción (párrafo 23). El Tribunal de Primera Instancia inadmite. Los demandantes recurren ante el Tribunal Supremo. En esta sede, los demandantes tendrán éxito en sus pretensiones. El Tribunal hizo especial hincapié en los efectos físicos, ecológicos, estéticos, sociales y culturales negativos descritos en la evaluación de impacto

y varios informes de expertos. Mantuvo que esos estudios demostraban el riesgo para el ecosistema local y la salud y seguridad de las personas al utilizar cianuro de sodio. Concluyó que la licencia de obras no atendía al interés público y que las medidas de seguridad adoptadas por la empresa no eran suficientes para eliminar los riesgos de esa actividad (párrafo 26). Por consiguiente, el Tribunal Supremo reacciona y atiende a sus obligaciones positivas como Estado de garantizar los derechos ambientales de sus ciudadanos. Sin embargo, la Administración, también Estado, no ejecutará debidamente la sentencia. La empresa pudo continuar operando.

Es necesario reiterar que la decisión judicial se adopta en virtud de la apreciación de un riesgo puesto de manifiesto en una evaluación de impacto. Línea que seguirá el Tribunal de Estrasburgo. Así, al exponer el Derecho relevante aplicable al caso, el TEDH presentará piezas, elementos o herramientas jurídicas cuya vinculación permite un gran salto en la evolución del reconocimiento del derecho ambiental en el ámbito europeo de los derechos humanos. Empieza destacando el artículo 56 de la Constitución de Turquía, en el que se reconoce el derecho a un medio ambiente saludable, integrando el principio de prevención ante la contaminación ambiental, previsión muy significativa para el caso que se analiza. También se traerán a colación preceptos de textos legales que encajan en el supuesto de hecho del caso. Por otro lado, como suele ser común en los casos de especial significado, se hace referencia a textos internacionales en la materia. En concreto, se mencionará la Declaración de Río (1992), en relación con el derecho de acceso a la información medioambiental; y el Convenio de Åarhus (1998), en relación con los derechos ambientales de carácter procedimental, si bien, destaca que este instrumento no ha sido ratificado por Turquía. Finalmente, resultará llamativa y especialmente significativa la última cita. En efecto, el Tribunal concluirá su repaso internacional en materia de medio ambiente haciendo referencia a la Recomendación 1614 (2003) de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, en materia de medio ambiente y derechos humanos, a la que me he referido más arriba. Subraya, no en vano, lo previsto en el punto 9 de este instrumento que, por trascendente, reproduzco a continuación, ofreciendo una traducción propia:

> «9. La Asamblea recomienda que los Gobiernos de los Estados miembros:
>
> i. aseguren una protección adecuada a la vida, salud, vida privada y familiar, integridad física y propiedad privada de las personas, de conformidad con los artículos 2, 3 y 8 del Convenio Europeo de Derechos Humanos y el artículo 1 del Protocolo adicional núm. 1, teniendo especial consideración a la necesidad de proteger el medio ambiente;
>
> ii. reconozcan de una manera factible el derecho humano a un ambiente sano y limpio, incluyendo la obligación objetiva de los Estados de protegerlo en las leyes nacionales, *preferentemente a nivel constitucional* (...).»

Sin duda alguna, es revelador que el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, en la selección de normas relevantes aplicables al supuesto de hecho, haya elegido este instrumento, lo que permite deducir el siguiente aserto: *como la Asamblea Parla-*

*mentaria del Consejo de Europa recomienda la protección del medio ambiente a nivel constitucional y así queda reflejado en la Constitución de Turquía, se legitimaría una eventual condena a Turquía por incumplir sus propias previsiones constitucionales.*

El Tribunal de Estrasburgo comenzará su argumentación jurídica recordando el fallo del Tribunal Supremo, en el que se subrayaban los riesgos ambientales y para la salud de las personas que presentaban las obras en la mina de oro. A continuación, en torno a la aplicabilidad del artículo 8 CEDH, es decir, el derecho al respeto de la vida privada y familiar, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos dará un nuevo paso decisivo en la apertura del sistema de Estrasburgo a nuevas vías de protección del medio ambiente. En primer lugar, recordará la doctrina *López Ostra* indicando que el artículo 8 se aplica a daños ambientales graves que afectan al bienestar de las personas impidiéndoles disfrutar de sus hogares al afectar negativamente a su vida privada y familiar. A continuación añadirá que esta misma doctrina vale para los efectos nocivos que una actividad peligrosa puede tener en la salud de las personas, cuando así lo haya determinado una evaluación de impacto (párrafo 10). Con ello, se da, sin duda, un gran paso cualitativo: el artículo 8 no sólo protege *ex post* sino que también implica la adopción de toda una serie de medidas procedimentales que, en virtud del principio de prevención, puedan impedir efectos dañosos. Por consiguiente, el artículo 8 CEDH protege *ex ante* frente a un riesgo constatado. Tras esta importante aseveración, el TEDH dará por buena la sentencia del Tribunal Supremo, en virtud del amplio margen de apreciación que Estrasburgo deja a los Estados en materia de medio ambiente, destacando que se ha realizado una correcta ponderación de intereses entre el bienestar económico que representan las actividades extractivas y los derechos de los demandantes. Igualmente, constata que la legislación turca prevé los derechos ambientales procedimentales necesarios para la salvaguarda de los derechos de los demandantes; que el Tribunal Supremo ha cumplido con su obligación de velar por el respeto de los derechos de los demandantes; pero que, sin embargo, la actitud pasiva de la Administración en la ejecución correcta de la sentencia del Tribunal Supremo, ha interferido negativamente en la esfera jurídica de los demandantes, constatándose, finalmente, una violación de sus derechos al respeto de la vida privada y familiar.

En conclusión, el artículo 8 CEDH no sólo protege contra lesiones ambientales graves que afectan a la vida privada y familiar de las personas, sino que también protege contra el riesgo de que se produzcan tales lesiones, cuando así se haya constatado por una evaluación de impacto ambiental. Una sentencia reciente en el mismo sentido, *Öçkan y otros c. Turquía*, de 28 de marzo de 2006.

Otro caso reciente en el que se deduce una violación del derecho al respeto de la vida privada y familiar por daños graves al medio ambiente, en *Fadeyeva c. Rusia*, de 9 de junio de 2005. En esta sentencia, Estrasburgo decide que el Estado ha incumplido el Convenio –en concreto, sus obligaciones positivas en la salvaguarda del derecho al respeto de la vida privada y familiar– al autorizar la actividad de una planta de acero, altamente contaminante, sin regular el ejercicio de tales

actividades y sin prever medidas de protección de la salud de las personas. Dado el elevado grado de contaminación atmosférica, argumenta el Tribunal, es lógico pensar que la calidad de la vida privada y familiar de la demandante había disminuido. Llega a esta conclusión tras comprobarse la vinculación de las enfermedades de la demandante y la población, en general, con las partículas contaminantes de la planta. Por consiguiente, no se trata estrictamente de una cuestión de penetración de inmisiones en el domicilio, sino de una contaminación atmosférica generalizada en una población, en base a lo que se decide una violación del artículo 8 CEDH.

Si bien es cierto que nos encontramos ante un caso extremo, esta sentencia, junto al caso *Taskin*, muestran el progresivo grado de autonomía que adquiere el derecho al medio ambiente en la jurisprudencia de Estrasburgo. El Tribunal, quizá consciente de ello, para justificar esta evolución, en la sentencia *Fadeyeva* realiza un repaso sobre el reconocimiento que a lo largo de los años se ha ido realizando en materia estrictamente ambiental, refiriéndose no sólo a los casos relacionados con el artículo 8, sino también a otros en los que se ponderan otros derechos, principalmente el de propiedad, con el interés general a la protección del medio ambiente (párrafos 103 a 105). Por consiguiente, hay que poner de relieve esta sentencia que, si bien recuerda que ningún precepto del Convenio recoge expresamente el derecho humano al medio ambiente, el proceso argumentativo bien consolida una tendencia que se viene produciendo desde hace años.

### 4.2. Vías directas de protección del medio ambiente

#### 4.2.1. Protección del paisaje

La jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos no sólo ha dado entrada a las aspiraciones ambientales a través de una lectura positiva del derecho al respeto de la vida privada y familiar *ex* artículo 8 CEDH, sino que también las ha reconocido a través de una lectura negativa del mismo. Es decir, a través de los límites previstos en el artículo 8.2 CEDH. Me refiero a los casos en los que se pondera el ejercicio del derecho al domicilio mediante un modo de vida itinerante en caravana frente al interés general a la protección del paisaje. Veamos, en primer lugar, lo que establece el artículo 8.2 CEDH:

«No podrá haber injerencia de la autoridad pública en el ejercicio de este derecho, sino en tanto en cuanto esta injerencia esté prevista por la ley y constituya una medida que, en una sociedad democrática, sea necesaria para la seguridad nacional, la seguridad pública, el bienestar económico del país, la defensa del orden y la prevención del delito, la protección de la salud o de la moral, o *la protección de los derechos y las libertades de los demás*».

En los casos *Buckley c. el Reino Unido,* de 25 de septiembre de 1996; y el grupo de cinco sentencias *Beard, Chapman, Coster, Lee y Jane Smith c. el Reino Unido,* de 18 de enero de 2001, familias de gitanos que conservan la tradición de vivir en cara-

vana, se asientan en campamentos habilitados al efecto sin obtener la licencia oportuna. Se produce una tensión de derechos e intereses de carácter general, a saber: el derecho al respeto del domicilio de los gitanos, por un lado; y el derecho al respeto del paisaje, que garantiza la limitación en la concesión de licencias para la instalación de caravanas en las zonas rurales acondicionadas para este uso. Interviene un tercer factor: la política británica en materia de asentamientos de gitanos había reducido en los últimos años el número de sitios donde aparcar las caravanas, lo que empujaba a los gitanos que conservaban esta tradición, en cierto modo, a asentarse de manera ilegal. En cualquier caso, las familias que acuden ante Estrasburgo alegan una violación de sus derechos del artículo 8. El Gobierno Británico, por su parte, argumentó que la expulsión de los gitanos que se instalaban en los campamentos sin la licencia correspondiente, tenía como finalidad, en aplicación de la política de Cinturones Verdes, proteger los derechos de los demás impidiendo la instalación de un número excesivo de caravanas que afeasen el paisaje. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos dirá que, de conformidad con los informes de los Inspectores urbanísticos y, constatada la situación personal de los demandantes, debía prevalecer el interés paisajístico y rural de las zonas donde se habían instalado las caravanas. No considera que se haya violado el artículo 8 porque las decisiones de las autoridades locales «se apoyaron en motivos pertinentes y suficientes a efectos del artículo 8 para justificar las injerencias, en los derechos reconocidos a los demandantes» (párrafo 127 de la sentencia *Coster*). Por lo tanto, se considera el medio ambiente elemento de suficiente consistencia a efectos del artículo 8 para justificar las limitaciones de los derechos. Además, se constata que el grado de injerencia sufrido por los demandantes en sus derechos al respeto de la vida privada y familiar y del domicilio, ha sido proporcional al fin legítimo medio ambiente.

En definitiva, la protección del medio ambiente puede prevalecer sobre el derecho al respeto de la vida privada y familiar en circunstancias como las descritas en esta serie de casos.

#### 4.2.2. CONDUCTA ANTISOCIAL

Sin embargo, el derecho de los demás a un ambiente saludable, libre de molestias en general, admitirá en ocasiones interferencias. Habrá que comprobar los derechos e intereses en juego y las circunstancias de cada caso concreto.

En *Connors c. el Reino Unido*, de 27 de mayo de 2004, el Sr. James Connors, ciudadano británico romaní, decide solicitar una licencia para instalarse con su familia en el campamento de Cottingley Springs (Leeds). Debe señalarse que estas licencias se conceden con la condición de no ocasionar molestias a las personas que comparten el campamento. Al poco tiempo de su instalación, el Ayuntamiento envió al Sr. Connors una orden de desahucio basándose en que sus hijos causaban molestias. El Ayuntamiento inició el procedimiento de recuperación de la posesión del emplazamiento del demandante.

Un dato importante que debe ser subrayado: en el momento de recibir la orden de desalojo, los hijos del demandante estaban escolarizados, el hijo más pequeño padecía problemas de riñón y el propio demandante era asmático.

La Administración fue implacable en la aplicación de la Ley. Inmediatamente se desalojó a la familia. No se les ofrecería más asistencia que una oferta de alojamiento muy lejana a su lugar de residencia. El Sr. Connors argumentó que no tuvo ocasión de denunciar el desahucio ante un Tribunal y que el procedimiento violó sus derechos fundamentales. En concreto, el derecho a un proceso equitativo (artículo 6 CEDH); el derecho al respeto del domicilio (artículo 8 CEDH); el derecho a un recurso efectivo (artículo 13 CEDH); la prohibición de discriminación (artículo 14 CEDH); y el derecho al respeto de los bienes (artículo 1 del Protocolo adicional núm. 1).

Estrasburgo, en primer lugar, observa que los gitanos son un grupo minoritario vulnerable, por lo que cualquier regulación o decisión debe tenerlo en consideración. Gran Bretaña, como cualquier Estado del Consejo de Europa, tendrá, por consiguiente, la obligación de garantizar el modo de vida de los gitanos. En este caso concreto, la familia llevaba viviendo en el campamento casi 15 años, tenían difícil encontrar nuevo alojamiento y la educación de los niños se interrumpiría con el desalojo. En este sentido, el Tribunal tenía que decidir si la ley aplicable en la que se contempla el desahucio prevé una suficiente protección desde un punto de vista procesal.

A continuación, el Tribunal destaca que *una mera conducta antisocial, no justifica un proceso sumario desahucio.* El Tribunal contrastará el mecanismo de desahucio previsto en relación con las viviendas sociales sedentarias y el previsto para las caravanas de gitanos, en la *Mobile Homes Act 1983.* Y en esta labor de contraste, el TEDH comprueba que en la legislación de viviendas sociales, a diferencia de la *Mobile Homes Act 1983,* se prevé la posibilidad de revisar la decisión de desahucio ante un Tribunal independiente. Este dato conducirá al TEDH a considerar que se ha violado el derecho al respeto del domicilio pues no se prevé una garantía procedimental suficiente para los gitanos que son desahuciados de los campamentos de caravanas. Por consiguiente, se concluye que se han violado los derechos procedimentales intrínsecos al artículo 8 CEDH.

## 5. ARTÍCULO 9: LIBERTAD DE PENSAMIENTO, DE CONCIENCIA Y DE RELIGIÓN

La protección del entorno también puede encontrar puntos de tensión con los sentimientos religiosos. Es la temática de la sentencia *Vergos c. Grecia*, de 24 de septiembre de 2004. El demandante, el Sr. Nikolaos Vergos, pertenece a la Comunidad de los «Cristianos Ortodoxos Verdaderos». Reside en la pequeña localidad de Petres. Pretende construir una Casa de Culto en un terreno de su propiedad, por lo que solicitará la licencia oportuna. La Administración se la deniega pues el plan de ordenación urbana del municipio no lo preveía y sólo se podrá cambiar el plan

para construir edificios de interés público en ese terreno. Habida cuenta que el municipio no contaba con adeptos de esa variante religiosa, no se considera de utilidad pública dicha Casa de Culto y, por consiguiente, no es oportuna la desclasificación de la zona mediante una modificación del plan. El Sr. Vergos tras agotar la vía interna, acude ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos alegando una violación de su libertad de pensamiento, de conciencia y de religión (artículo 9 CEDH).

El Tribunal Europeo de Derechos Humanos inicia el proceso de decisión refiriéndose a la doctrina de las leyes aparentemente neutras de la Corte Suprema de los Estados Unidos de América. Según esta línea, *el derecho a ejercer libremente la religión no exime en ningún caso la obligación de someterse a la ley válida y neutra de aplicación general.*

En el caso concreto, Estrasburgo argumentará que si bien la libertad de pensamiento, conciencia y religión es uno de los pilares básicos de toda sociedad democrática, teniendo en consideración que la autorización de modificar el plan de ordenación urbana sólo se permite para construir edificios de utilidad pública, es evidente que el interés público a una ordenación racional del territorio no podrá ser suplantado por las necesidades religiosas de un solo fiel de una determinada creencia religiosa. Además, el Tribunal tiene en cuenta que un municipio vecino disponía de una Casa de Culto que satisfacía las necesidades espirituales de los adeptos a esa religión en la región. Por consiguiente, el interés general a una ordenación racional del territorio prevalece, en este caso, sobre la libertad de conciencia, pensamiento y religión.

## 6. ARTÍCULO 10: LIBERTAD DE EXPRESIÓN

El Tribunal de Estrasburgo ha ligado el derecho a un entorno adecuado y la libertad de expresión en dos casos significativos. Me refiero a las sentencias *Bladet Tromsø y Stensaas c. Noruega*, de 20 de mayo de 1999; y *Vides Aizsardzibas Klubs c. Letonia,* de 27 de mayo de 2004.

En *Bladet Tromsø y Stensaas c. Noruega, de 20 de mayo de 1999,* un diario y su editor son condenados por la comisión de un delito de difamación al difundir las prácticas irregulares en la caza de focas cometidas por miembros de una expedición gubernamental, cuyos nombres fueron suprimidos de la publicación. Las informaciones se basaban en un informe oficial del Ministerio de Pesca noruego. El Tribunal dice que debe prevalecer la protección del derecho a comunicar y recibir informaciones sobre cuestiones que pueden ocasionar un debate público a escala local, nacional e internacional (interés general) frente al derecho de los miembros de la tripulación al respeto de su reputación (apartado 73).

El caso *Vides Aizsardzibas Klubs c. Letonia,* de 27 de mayo de 2004, por su parte, versa sobre la participación ciudadana en la vida administrativa a través del derecho de acceso a la información ambiental. Este caso supone la primera decisión de

Estrasburgo en la que se va a proteger este derecho instrumental para la protección del interés general a un entorno adecuado, a través de uno de los derechos fundamentales que se encuentran en la base de la participación ciudadana: la libertad de expresión.

El «Club para la Protección del Medio Ambiente», una asociación ecologista letona preocupada por la protección de los sistemas de dunas del Golfo de Riga frente al desarrollo urbanístico incontrolado, adoptó una contundente resolución para denunciar este hecho, dirigiéndola a la Administración del Estado y a un diario regional de gran difusión. Como esa resolución se va a convertir en el objeto de la controversia, es de interés reproducirla a continuación:

«Durante los últimos años, el estado del área dunar del municipio de Mersrags (...) se ha deteriorado rápidamente. Esta situación se ha producido debido a las actividades irresponsables e ilegales de la administración del municipio. La alcaldesa (...) ha adoptado decisiones ilegales, favoreciendo así una construcción ilegal en la zona dunar (...), no ejecuta intencionadamente los requerimientos de la Dirección Regional de Medio Ambiente de Ventspils, dirigidas al cese de los trabajos ilegales de construcción. La secretaria del Consejo Municipal de Mersrags, violando el artículo 13 de la Ley de Protección del Medio Ambiente, se opone a la entrega de los documentos que le solicitan los representantes del Club para la Protección del Medio Ambiente y la Inspección Nacional de Medio Ambiente (...). Teniendo en cuenta que, contrariamente a la Ley de Administración local y a pesar de las numerosas peticiones del Club de Talsi, el Consejo Municipal de Mersrags no ha efectuado en cinco años ninguna diligencia concreta para la protección y conservación de la zona dunar, la Asamblea General del Club solicita a los altos responsables del Estado que realicen una verificación en el seno de la corporación local para anular las decisiones ilegalmente adoptadas y examinar la aptitud de la alcaldesa del municipio de Mersrags y de su secretaria, para ocupar sus puestos actuales»

Teniendo en cuenta que la Ley relativa a la protección del medio ambiente declara el derecho de toda persona a vivir en un ambiente saludable y de exigir que toda persona física o jurídica que deteriore el medio cese en su actividad contaminante (artículo 11); que los particulares y las asociaciones no gubernamentales tienen derecho a solicitar a las autoridades competentes información ambiental sobre el impacto de las edificaciones en el medio ambiente, de presentar sugerencias o protestas, de organizar reuniones públicas o manifestaciones contra los atentados al entorno, de dirigir peticiones al Ministerio Fiscal y otras autoridades competentes para anular o suspender decisiones que violen los derechos de los particulares y de las asociaciones no gubernamentales (artículo 13); que las autoridades públicas tienen el deber de promover y favorecer la participación de los particulares y de las asociaciones no gubernamentales en el control de la protección del medio ambiente (artículo 14); y que esta participación, entendida como un «control de la sociedad», tiene como fin garantizar el respeto, por las personas físicas y jurídicas, de la legislación y otras disposiciones en la materia, el Tribunal

por unanimidad dirá que Letonia ha violado el Convenio ya que, al imponer el Tribunal interno una sanción al Club sin demostrar que fuese necesaria en una sociedad democrática, no ha habido una proporcionalidad razonable entre las restricciones impuestas a la libertad de expresión de la demandante y el fin legítimo perseguido.

Por consiguiente, el reconocimiento de los derechos de participación ciudadana y los derechos ambientales procedimentales a través de organizaciones no gubernamentales, penetran en la jurisprudencia de Estrasburgo a través del derecho a la libertad de expresión.

## 7. ARTÍCULO 11: LIBERTAD DE REUNIÓN Y DE ASOCIACIÓN

También la libertad de asociación habrá tenido que ver con lo ambiental. Esta conexión se da en el caso *Chassagnou y otros c. Francia*, de 29 de abril de 1999. Este asunto nos traslada a 1844, año en el que se aprueba una Ley mediante la que se prohibía la caza en propiedades privadas ajenas sin el consentimiento de los propietarios, disposición legal que motivó una jurisprudencia que admitió el consentimiento tácito, esto es, se permitía la caza en propiedades privadas siempre que el propietario no se opusiera. Ello, sin duda, podía ocasionar la desaparición de ecosistemas debido a una caza indiscriminada, por lo que se adoptaron medidas legislativas para tratar de proteger el patrimonio cinegético frente a la caza sin control. En este sentido, se adoptó la Ley «Verdeille» que, junto con los objetivos señalados, incluía otras medidas como la creación de las denominadas Asociaciones Municipales de Caza Autorizadas (*Associations comunales de chasse agréés* –ACCAs–) y las Asociaciones Intermunicipales de Caza Autorizadas (*Associations Inter-communales de chasse agréés* –AICAs–). Tienen, entre otras finalidades, la represión de la caza furtiva, el desarrollo de animales de caza y la educación cinegética. Para ello, se establece que los propietarios de áreas de superficie inferior a cierto umbral, están obligados a ser miembros de las Asociaciones y a permitir que en sus fincas se practique la caza.

Los demandantes, propietarios de las fincas afectadas por la Ley «Verdeille», también ponen de relieve lo ambiental para oponerse a estas medidas. Dicen que tienen profundas convicciones contrarias a la caza y que pertenecen a asociaciones de protección de la naturaleza. Acuden a Estrasburgo alegando, entre otras violaciones de derechos, la libertad de asociación negativa (se les obliga a formar parte de una asociación en contra de sus firmes convicciones). El Tribunal estima la demanda en todas las alegaciones de violaciones de derechos. Entre otros razonamientos, argumenta que «obligar a un individuo por ley a una adhesión profundamente contraria a sus propias convicciones y obligarle, por el hecho de esta adhesión, a aportar el terreno del que es propietario para que la asociación en cuestión realice objetivos que él desaprueba, va más allá de lo que es necesario para garantizar un justo equilibrio entre intereses contradictorios y no podría ser considerado como proporcionado al fin perseguido».

## 8. PROTOCOLO ADICIONAL NÚM. 1 AL CEDH. ARTÍCULO 1: PROTECCIÓN DE LA *PROPIEDAD*

Uno de los preceptos que está proporcionando una doctrina más abundante en torno a temas ambientales y territoriales es el artículo 1 del Protocolo adicional núm. 1, relativo al derecho al respeto de los bienes o, como se enuncia en nuestra Constitución, el derecho de propiedad. La tensión se producirá normalmente entre el interés general a mantener una ordenación racional del territorio garantizada a través de los planes urbanísticos y de ordenación territorial frente a las facultades derivadas del contenido del derecho de propiedad.

Antes de enunciar la jurisprudencia ambiental en esta línea cabe subrayar que el derecho de propiedad no pertenece en España al grupo de los derechos especialmente cualificados. Es decir, no es un derecho fundamental con lo que, en principio, no podría ser objeto de conocimiento por nuestro Tribunal Constitucional vía amparo.

### 8.1. LA FUNCIÓN AMBIENTAL DEL DERECHO DE PROPIEDAD DELIMITA SU CONTENIDO

Será a través del 2º párrafo del artículo 1 del Protocolo adicional núm. 1 CEDH, referido a los límites al derecho de propiedad, que se proteja el medio ambiente. En efecto, tras realizarse un reconocimiento positivo del derecho de propiedad, este precepto establece la posibilidad de someter este derecho a limitaciones, justificadas en base al interés general.

Así, en la sentencia *Allan Jacobson c. Suecia*, de 25 de octubre de 1989 se da por buena la limitación del derecho de propiedad en base a una serie de moratorias urbanísticas destinadas a garantizar la eficacia de la política de planeamiento que se quería alcanzar, fin de interés general que debía prevalecer sobre el derecho individual de propiedad. En concreto, sobre el derecho del demandante a edificar en su propiedad.

Un paso más se da en el caso *Fredin c. Suecia*, de 18 de febrero de 1991. El Tribunal, en este caso, estableció que en la sociedad actual la protección del medio ambiente tiene una creciente importancia, y estableció que la interferencia en la propiedad privada, revocando una licencia para la extracción de gravilla de la propiedad del demandante en base a razones de protección medioambiental, no era desproporcionada en el contexto del artículo 1 del Protocolo adicional núm. 1. Al final de ese mismo año, en *Pine Valley Developments Ltd y otros c. Irlanda*, de 29 de noviembre de 1991, confirmó la tendencia iniciada. En este caso, la empresa *Pine Valley Developments* compra unos terrenos para realizar actividades de compostaje industrial confiando en una licencia provisional (*outline planning permission*, que precisa, una vez iniciadas las obras y transcurridos tres años, una licencia definitiva –*full planning permission*–) otorgada por el Ministerio de Gobierno Local respondiendo al recurso que había interpuesto la empresa frente a la denegación de licencia por la autoridad urbanística. La licencia definitiva, no obstante, sería denegada. De acuerdo con la normativa de ordenación urbana (*Planning and Develop-*

*ment Act 1963*), no estaba permitido el desarrollo urbanístico en la zona donde se pretendía desarrollar la actividad industrial al estar protegida (*green belt*). Con ello, la inicial y nula licencia, que condujo a los demandantes a comprar los terrenos, y su denegación posterior, produjo una limitación del contenido del derecho de propiedad de los demandantes. Así lo constata el Tribunal, añadiendo, sin embargo, que la interferencia en el derecho estaba justificada pues perseguía el fin legítimo de la protección medioambiental.

El Tribunal Europeo de Derechos Humanos también habrá tenido ocasión de conocer de supuestos de hecho en los que intervenga, por un lado, el derecho de propiedad en relación con el bienestar económico derivado de la promoción del turismo y, por otro, el interés general a una ordenación coherente del territorio a través de una utilización racional de los recursos naturales. En este contexto situamos la *Decisión de inadmisión Haider c. Austria*, de 29 de enero de 2004. Los hechos y argumentación jurídica pueden resumirse de la siguiente manera.

El Sr. Haider adquiere en 1971 una parcela con la intención de construir un hotel. Sin embargo, la zona donde planeaba realizar el desarrollo urbanístico estaba protegida por el plan municipal de Möggers, Voralberg. Esta protección impedía la construcción en ese lugar. Sin embargo, en 1975 el municipio de Möggers desclasificó la zona. Ante el nuevo régimen jurídico del área, el Sr. Haider solicitó una licencia para construir un hotel con 65 camas y un restaurante. No obstante, un experto urbanístico desaconsejó la concesión de la licencia porque la parcela del Sr. Haider estaba situada en una zona virgen y, desde su punto de vista, el tamaño del proyecto no era deseable. Pocos meses después, vuelve a protegerse el área y, por lo tanto, no se podría construir. La Administración deniega la licencia por motivos paisajísticos, entre otros. Frente a las alegaciones del Sr. Haider denunciando una expropiación *de facto* de su derecho de propiedad, el TEDH argumenta que el interés general a la utilización racional de los recursos naturales es una limitación justificada del derecho al respeto de los bienes del Sr. Haider. Nos encontramos, por consiguiente, ante una delimitación del contenido de la propiedad de la que resulta una reducción de utilidad al propietario, regulación que es legítima sin que tenga que ir acompañada de indemnización alguna.

### 8.2. La expropiación *de iure* o *de facto* del título de propiedad debe ir acompañada de una indemnización suficiente

Diferente será la respuesta del Tribunal de Estrasburgo cuando se den casos de transferencia de la propiedad particular al Estado, es decir, de eliminación del derecho en sí mismo. En estos supuestos el Tribunal exigirá, para que se dé un *justo equilibrio* entre el interés general que se quiere proteger y el respeto del derecho de propiedad, una *indemnización suficiente*. Así se pronunció en la sentencia *N.A. y otros c. Turquía*, de 11 de octubre de 2005. En este caso, los demandantes heredaron un bien inmueble junto a la orilla del mar, inscrito en el Registro de la Propiedad, satisfaciendo los impuestos y tasas correspondientes. Deciden obtener un rendi-

miento económico y solicitan las licencias necesarias para el levantamiento y apertura de un complejo hotelero. La Administración, ajena a las claras reglas que establece la Constitución sobre el régimen jurídico del demanio marítimo, concede las autorizaciones necesarias. Sin embargo, tras la denuncia del proyecto en la prensa local, el Tesoro Público, iniciadas las obras de construcción del hotel, interpuso un recurso para la anulación del título de propiedad del bien inmueble del Registro de la Propiedad y la demolición del hotel. Un informe de un experto constató que el inmueble formaba parte de la zona de protección y, de conformidad con la Constitución Turca, no podía ser objeto de adquisición, al establecer el artículo 43 que las costas son dominio público. Ante ello, el Tribunal de Primera Instancia ordenó como medida cautelar la paralización de las obras de construcción del establecimiento turístico. Seguidamente, el Tribunal anularía la inscripción del bien en el Registro de Propiedad y ordenaría la destrucción de lo indebidamente construido, argumentando que del informe del experto y de las fotos que aparecen en el expediente, se constataba que el hotel estaba situado en el litoral, con lo que se debía anular el título de propiedad del Registro pues ningún particular podía tener una propiedad en el demanio marítimo. Por consiguiente, la inscripción del bien en el Registro de Propiedad a nombre de los demandantes no les otorgaba derecho alguno.

El TEDH recuerda que el Convenio contempla derechos reales y efectivos, por lo que analizará si este caso concreto equivale a una expropiación material. Si bien reconoce que la transferencia de la propiedad atendía a una causa de utilidad pública –el bien inmueble se situaba junto al mar formando parte de la playa, lugar público abierto a todos–, y perseguía un fin legítimo –la protección del demanio marítimo–, la ausencia total de indemnización en la privación de la propiedad, sin que exista ninguna circunstancia excepcional que lo justifique, ha roto el justo equilibrio entre el derecho al respeto de los bienes y el interés general. Por consiguiente, concluye que se ha violado el derecho de propiedad de los demandantes.

## COMENTARIO BIBLIOGRÁFICO

La relación estrecha que existe entre el medio ambiente y los derechos humanos ha sido estudiada de una manera especialmente prolija por el profesor Lorenzo Martín-Retortillo Baquer. Entre sus trabajos más tempranos destacan «La defensa frente al ruido en el Tribunal Constitucional (Auto de 13 de octubre de 1987, en relación con la clausura de un bar en Sevilla)», *Revista de Administración Pública* 115, 1988, 205 y ss.; «Los ruidos evitables (sentencia de la Sala de lo contencioso-administrativo de la Audiencia Territorial de Zaragoza, de 10 de octubre de 1988)», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autónomica* 238, 1988, 1275-1282; «El ruido en la reciente jurisprudencia», *Revista de Administración Pública* 125, 1991, 319-342. Dio noticia igualmente de la progresiva penetración de esta línea en el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, en su trabajo «El ruido de los grandes aeropuertos en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos», *Revista Vasca de Administración Pública* 40, 1994, 103-120. Ha seguido de cerca, des-

pués, el arraigo de esta tendencia realizando diversos análisis de sentencias que han ido emanando de Estrasburgo. Véase, por ejemplo, su estudio a la sentencia *Kyrtatos*, en «Lo medioambiental y la calidad de vida junto a la necesidad de dar cumplimiento a las sentencias (Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos *"Kyrtatos c. Grecia»,* de 22 de mayo de 2003)», *Revista Española de Derecho Administrativo* 125, 2005, 119-148. De gran interés es igualmente su análisis de la trascendencia de los avances europeos en nuestro sistema jurídico, para lo me remito a sus libros, *La interconexión de los ordenamientos jurídicos y el sistema de fuentes del derecho*, Civitas. Real Academia de Legislación y Jurisprudencia, Madrid, 2004, 129 pg.; y *Vías concurrentes para la protección de los derechos humanos*, Civitas, Madrid, 2006, 169 pg.

Otros profesores también se han interesado por la conexión entre el medio ambiente y los derechos fundamentales. Cito algunos de los trabajos más recientes:

BOUAZZA ARIÑO, Omar: «Respeto a la vida privada y protección del medio ambiente en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos», *Revista de Administración Pública* 160, 2003, 167-202.

BOUAZZA ARIÑO, Omar: «El impacto de la jurisprudencia de Estrasburgo en materia de planificación y domicilio en el Derecho inglés», *Revista de Administración Pública* 164, 2004, 407-432.

CARRILLO DONAIRE, Juan Antonio; GALÁN VIOQUE, Roberto: «¿Hacia un derecho fundamental a un medio ambiente adecuado? (Comentario en torno al asunto López Ostra c. España, resuelto por la sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 9 de diciembre de 1994)», *Revista Española de Derecho Administrativo* 86, 1995, 271-285.

DOMÉNECH PASCUAL, Gabriel: «Protección de los derechos humanos frente a la autorización administrativa de una actividad minera riesgosa para la salud y el medio ambiente», *Revista Interdisciplinar de Gestión Ambiental* Febrero, 2005, 73-80.

HAYWARD, Tim: *Constitutional Environmental Rights*, Oxford University Press, Oxford, 2005, 236.

LOPERENA ROTA, Demetrio: «El medio ambiente en el Tribunal Europeo de Derechos Humanos», *Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional* 10, 2003.

LÓPEZ RAMÓN, Fernando: «La ordenación del ruido», *Revista de Administración Pública* 157, 2002, 27-56.

LOZANO CUTANDA, Blanca: «La *ecologización* de los derechos fundamentales: la doctrina *López Ostra c. España*, *Guerra y otros c. Italia* y *Hatton y otros c. Reino Unido* del TEDH y su recepción por nuestro TC», *Revista Española de Derecho Europeo* 1, 2002, 175-205.

*V*

# Jurisprudencia ambiental del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas

José Esteve Pardo y Marc Tarrés Vives

## *Sumario*

*Página*

1. Introducción ..... 145
2. Contaminación e impacto sobre el medio ambiente ..... 146
   2.1. Los principios y condicionantes de la acción comunitaria medioambiental en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia ..... 146
   2.2. Jurisprudencia reciente sobre incumplimiento de los Estados miembros con relación a disposiciones comunitarias ..... 148
3. Protección de recursos y espacios naturales ..... 150
   3.1. La protección de espacios. ZEPAS y hábitats ..... 150
   3.2. La protección de la fauna. Las autorizaciones excepcionales de capturas selectivas de animales dañinos ..... 154

* * *

## 1. INTRODUCCIÓN

La práctica totalidad de las sentencias del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas se pueden agrupar en torno a dos temáticas. Una es la que se refiere a la lucha contra agentes contaminantes –los residuos son los más frecuentes protagonistas de esta línea jurisprudencial–, y la otra es la que atiende a los recursos y espacios naturales, zonas de especial protección y hábitats. Distinguiremos así en nuestra exposición estos dos bloques temáticos.

Por lo demás, no cabe duda de que los aspectos medioambientales están adquiriendo mayor importancia dentro de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas. Así lo atestigua el número creciente de sentencias dictadas por este órgano judicial, suscitadas bien por recursos ante incumplimientos de los Estados miembros o, en su caso, debidas a las cuestiones prejudiciales planteadas por los jueces nacionales. En los dos últimos años el número de sentencias en la temática que nos incumbe asciende a más de cuarenta.

De entre ellas son varias las dictadas por incumplimiento del Estado español. Concretamente, la declaración de incumplimiento no va referida a la falta o defectuosa transposición del Derecho comunitario –caso, por ejemplo, de la conocida Sentencia de 7 de marzo de 2002, relativa al retraso en la transposición de la Directiva sobre prevención y control integrado de la contaminación (Asunto C-20/01, *Comisión v. España*)–, sino por la incorrecta aplicación de sus disposiciones a casos concretos. Así pueden destacarse las Sentencias de 27 de mayo, 16 de septiembre y 9 de diciembre de 2004 que referimos en el apartado siguiente.

## 2. CONTAMINACIÓN E IMPACTO SOBRE EL MEDIO AMBIENTE

### 2.1. Los principios y condicionantes de la acción comunitaria medioambiental en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia

La acción ambiental de la Comunidad Europea y, en consecuencia, de sus Estados miembros viene determinada por un conjunto de parámetros que se reconducen a dos aspectos: 1) los «principios» que deben regir la actuación ambiental comunitaria; y 2) las llamadas «condiciones» que componen un conjunto de factores (técnicos, económicos o políticos) externos a la política ambiental que deben ser tomados en cuenta por la Comunidad en su actuación.

A modo de enumeración entre los *principios* se cuentan: *a)* el de «un nivel de protección elevado» (Sentencia de 14 de julio de 1998, asunto C-341/95, *Giani Betatti*)–; *b)* el de «acción preventiva y de cautela», también llamado de «precaución» (Sentencia de 21 de marzo de 2000, asunto C-6/99, *Greenpeace France*)–; *c)* el de «corrección de los atentados al medio ambiente preferentemente en la fuente misma» (Sentencia de 9 de julio de 1992, asunto C-2/90, *Comisión v. Bélgica); d)* el de «quien contamina paga» –este principio, que implica la imputación de los costes de la contaminación al agente contaminante, se encuentra en las más recientes disposiciones europeas articuladoras de novedosas técnicas de protección ambiental: la Directiva 2003/87/CE, por la que se establece un régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero, o la Directiva 2004/35/CE sobre responsabilidad ambiental en relación con la prevención y reparación de daños ambientales–. El principio de «quien contamina paga» implica que quien contamina debe asumir las cargas inherentes a la eliminación de la contaminación a la que ha contribuido pero no de la que «no haya contribuido», ello en aras del

principio de proporcionalidad (Sentencia de 29 de abril de 1999, asunto C-293/97, *National Farmers' Union); e)* el de «integración de la consideración ambiental en las demás políticas de la Comunidad Europea» –principio que ha sido tomado en cuenta por el Tribunal de Justicia– con el fin de valorar si otros preceptos del Tratado CE, al margen de lo previsto sobre medio ambiente, pueden constituir base jurídica para que las instituciones comunitarias adopten medidas de protección del medio ambiente (Sentencia de 11 de junio de 1991, asunto C-300/89, *Comisión v. Consejo –Dióxido de Titanio–),* así como para interpretar, de la forma más favorable posible para la protección del medio ambiente, disposiciones del Tratado o de Derecho derivado ajenas al Derecho ambiental (Sentencia de 17 de diciembre de 2002, asunto C-513/99, *Concordia Bus Filand,* sobre la interpretación conforme al principio de integración de Directivas relativas a la contratación pública). En este mismo sentido, el Tribunal de Justicia ha declarado que la protección del medio ambiente constituye uno de los «objetivos esenciales de la Comunidad» (Sentencia de 7 de febrero de 1985, asunto 240/83, *Procurador de la República v. Asociación de defensa de la utilización como combustible de aceites usados)* y «una misión de interés general» que puede justificar el ejercicio por el Estado o por las entidades públicas o privadas instrumentales del mismo de «prerrogativas típicas de poder público» y «excepcionar por ello la aplicación de las normas de competencia del Tratado». Con esta última declaración el Tribunal de Luxemburgo añade un plus a la protección del medio ambiente al considerar que incide en el ámbito de actuación de todas las demás políticas comunitarias, modulando así su alcance y significado [Sentencia de 18 de marzo de 1997, asunto C-343/1995, *Diego Cali & Figli Srl v. Servizi ecologici porto di Genova (SEPG): «(...) la vigilancia anticontaminación que los SEPG deben llevar a cabo en el puerto petrolero de Génova constituye una misión de interés general que forma parte de las funciones esenciales del Estado en materia de protección del medio ambiente en el dominio marítimo. De este modo, tal actividad de vigilancia, por su naturaleza, por su objeto y por las normas a las que está sujeta, se vincula al ejercicio de prerrogativas relativas a la protección del medio ambiente, que son prerrogativas típicas del poder público. No tienen un carácter económico que justifique la aplicación de las normas sobre la competencia del Tratado»].*

Entre las llamadas *condiciones* de la acción comunitaria ambiental a tenor de lo dispuesto en el artículo 174.3 del Tratado CE pueden extraerse las cuatro siguientes: *a)* los datos científicos y técnicos disponibles; *b)* las condiciones del medio ambiente en las diversas regiones de la Comunidad; *c)* las ventajas y las cargas que puedan resultar de la acción o de la falta de acción; *d)* el desarrollo económico y social de la Comunidad en su conjunto y el desarrollo equilibrado de sus regiones. Todas estas condiciones pivotan en torno a factores económicos y muestran su interacción con los de carácter medioambiental. En este sentido la aplicación de la Directiva 96/61/CE mediante su implementación por los Estados miembros hace presagiar próximos pronunciamientos del Tribunal de Justicia en torno al espinoso tema de la definición y aplicación de las «mejores tecnologías disponibles» *(«best available technology» [BAT's]).*

En este sentido, la toma en consideración de condicionantes de orden técnico y económico aparecen en la Sentencia de 27 de enero de 2005 (asunto C-15/03, *Comisión v. República de Austria)*. En la misma el Tribunal declara que Austria ha incumplido las obligaciones que le incumbían en virtud del artículo 3.1 de la Directiva 75/439/CEE del Consejo (relativa a la gestión de aceites usados), al no haber adoptado las medidas necesarias, normativas y prácticas, para dar prioridad al tratamiento de aceites usados por regeneración, cuando los condicionantes de orden técnico, económico y de organización lo permitían:

*«Por lo que se refiere a la situación jurídica existente antes de la reforma de la AWG en 2002, procede señalar que, como observa acertadamente el Abogado General en el punto 45 de sus conclusiones, las disposiciones nacionales aplicables en la materia no constituyen un contexto jurídico idóneo para garantizar la prioridad de la regeneración. Tales disposiciones permiten, en efecto, la eliminación de dichos aceites mediante el reciclaje o la recuperación de energía y, por tanto, sitúan exactamente en el mismo plano la regeneración y la combustión, ignorando así el orden de preferencia fijado en el artículo 3, apartado 1, de la Directiva.*

*En cuanto a la alegación formulada por la República de Austria de que la creación de instalaciones de regeneración en el territorio de este Estado miembro no es rentable y que, en esas condiciones y en virtud del principio de proporcionalidad, las obligaciones de los Estados miembros afectados deben modularse en función de las circunstancias concretas existentes en ellos, procede recordar, como el Tribunal de Justicia afirmó en los apartados 35 y 43 de su sentencia de 9 de septiembre de 1999, Comisión/Alemania (C-102/97), que uno de los objetivos principales de la Directiva era dar prioridad al tratamiento por regeneración de los aceites usados. Por consiguiente, considerar que la situación técnica, económica y de organización existente en un Estado miembro es necesariamente constitutiva de condicionantes que impiden la adopción de las medidas contempladas en el artículo 3, apartado 1, de la Directiva equivaldría a privar a esta disposición de todo efecto útil, puesto que la obligación impuesta a los Estados miembros quedaría limitada por el mantenimiento del statu quo, de forma que esta disposición no impondría ninguna obligación real de adoptar las medidas necesarias en favor de un tratamiento prioritario de los aceites usados por regeneración.*

*Además, en relación con dicha prioridad, es preciso destacar, como el Tribunal de Justicia subrayó en los apartados 38 y 39 de la sentencia Comisión/Alemania, antes citada, que la referencia a "condicionantes de orden técnico, económico y de organización" del artículo 3, apartado 1, de la Directiva forma parte de una disposición que expresa de forma global la obligación impuesta a los Estados miembros y que, con esta expresión, el legislador comunitario deseaba no tanto establecer excepciones limitadas a una norma de aplicación general, sino definir el ámbito de aplicación y el contenido de una obligación positiva consistente en garantizar la prioridad al tratamiento de aceites usados por regeneración».*

### 2.2. Jurisprudencia reciente sobre incumplimiento de los Estados miembros con relación a disposiciones comunitarias

Tal como advertíamos en la introducción buena parte de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia trae causa en el incumplimiento de los Estados, bien por falta

o defectuosa transposición del Derecho europeo, o bien directamente por una incorrecta aplicación de las disposiciones comunitarias a supuestos concretos. En este sentido y en lo que atañe a España cabe referir en el ámbito que nos incumbe tres Sentencias, la de 27 de mayo de 2004, 16 de septiembre del mismo año y 8 de septiembre de 2005. En la primera de ellas el Estado español terminó por reconocer el incumplimiento de las obligaciones derivadas de la Directiva 75/442/CEE al permitir la explotación de un vertedero (en La Bañeza –León–) sin licencia y sin poner los medio necesarios para evitar la puesta en peligro de la salud humana y el perjuicio al medio ambiente.

También con relación a vertederos cabe destacar la Sentencia de 14 de abril de 2005 (asunto 6/03, *Deponiezweckverband Eiterkimpfe v. Land Rheinland-Pfalz)*. La misma trae causa en la negativa por parte de las autoridades alemanas (*Land* de Renania Palatinado) a autorizar la explotación de parte de un vertedero a pesar de que la Directiva comunitaria (1999/31/CE) no contempla límites como la normativa estatal. La Sentencia admite el alcance limitado de la política ambiental comunitaria en términos de armonización legislativa, desde el momento en que el artículo 176 del Tratado CE prevé la posibilidad de que los Estados miembros adopten medidas de mayor protección superando los mínimos establecidos en la Directiva pero coincidiendo con su objetivo final. Así el Tribunal declara que: *«El artículo 5, apartados 1 y 2, de la Directiva 1999/31/CE del Consejo, de 26 de abril de 1999, relativa al vertido de residuos, no se opone a una medida nacional que:*

*– establezca límites para la admisión en vertederos de residuos biodegradables inferiores a los señalados por la Directiva, incluso cuando estos límites sean tan bajos que obliguen a someter dichos residuos a un tratamiento mecánico-biológico o a incinerarlos con anterioridad a su vertido,*

*– fije plazos más cortos que los de la Directiva para reducir la cantidad de residuos destinados a vertederos,*

*– no sólo se aplique a los residuos biodegradables, sino también a las sustancias orgánicas no biodegradables, y*

*– no sólo se aplique a los residuos municipales, sino también a otros residuos que sean eliminables como residuos municipales»*. Añadiendo que, contra lo pretendido por la parte afectada, *«el principio comunitario de proporcionalidad no es aplicable a las medidas nacionales de mayor protección adoptadas en virtud del artículo 176 CE que superen los requisitos mínimos previstos por una directiva comunitaria en el ámbito del medio ambiente, siempre que no afecten al resto de disposiciones del Tratado»*.

El Tribunal de Justicia también declara el incumplimiento del Estado español en su Sentencia de 16 de septiembre de 2004 (asunto C-227/01). En la misma el objeto no versa sobre contaminación, sino sobre la Directiva 85/337/CEE (evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente). El referido incumplimiento va referido al no sometimiento al procedimiento de evaluación ambiental del «proyecto de línea ferroviaria Valencia-Tarragona, tramo Las Palmas-Oropesa» que forma parte del proyecto denominado

«Corredor del Mediterráneo». En este sentido, y teniendo en cuenta el objetivo esencial de la Directiva, el Tribunal considera que la misma se aplica no sólo a los proyectos de construcción –como pretendía España– sino que, por el contrario incluye el desdoblamiento de vías preexistentes. Todo ello, pues, con independencia de la longitud del tramo afectado, puesto que de lo contrario, el efecto útil de la Directiva quedaría gravemente comprometido ya que, por ejemplo, bastaría con que las autoridades nacionales fraccionaran un proyecto de larga distancia en tramos sucesivos de pequeña importancia para eludir la aplicación de la Directiva 85/337/CEE.

La tercera Sentencia por incumplimiento del Estado español es la de 8 de septiembre de 2005 (asunto C-121/03). En la misma se declara el incumplimiento español de las obligaciones que le incumbían en virtud de las Directivas 85/337/CEE (relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente) y 80/778/CEE (relativa a la calidad de las aguas destinadas al consumo humano), al no haber realizado una evaluación de impacto previa a la construcción o modificación de las instalaciones porcinas de la zona del Baix Ter, contrariamente a lo exigido por la Directiva 85/337, y al haberse sobrepasado, en varias redes públicas de distribución de agua del área del Baix Ter, la concentración máxima admisible del parámetro «nitratos» establecida en la Directiva 80/778. Considera además el Tribunal que *«la circunstancia, alegada por el Gobierno español, de que el riesgo para la salud se ha minimizado a través de campañas de información, ésta no exime en absoluto a las autoridades españolas de la obligación de resultado que les incumbe en virtud de la Directiva 80/778»*.

También sobre protección de las aguas contra la contaminación por nitratos de procedencia agrícola, merece la pena citar la posterior Sentencia de 22 de septiembre de 2005 (asunto C-221/03, *Comisión v. Reino de Bélgica*). En la misma el Tribunal recuerda que sería incompatible con la Directiva 91/676/CEE (relativa a la protección de las aguas contra la contaminación producida por nitratos utilizados en la agricultura) restringir la definición de aguas afectadas por la contaminación *«a aquellos casos en que una concentración de nitratos superior a 50 mg/l sea de origen exclusivamente agrario, siendo así que la Directiva establece expresamente que, al elaborar los programas de acción previstos en el artículo 5, deben tenerse en cuenta las respectivas aportaciones de nitrógeno procedentes de fuentes agrarias o de otro tipo. Por consiguiente, el mero hecho de que los vertidos domésticos o industriales contribuyan igualmente a la concentración en nitratos de las aguas (...) no basta, en sí mismo, para excluir la aplicación de la Directiva»*.

## 3. PROTECCIÓN DE RECURSOS Y ESPACIOS NATURALES

### 3.1. La protección de espacios. ZEPAS y hábitats

Las primeras normas comunitarias en relación con espacios naturales tienen como protagonistas las llamadas ZEPA (Zonas de Especial Protección de Aves). Las

aves migratorias son las que suscitan las primeras Directivas y la correspondiente jurisprudencia. Los movimientos transfronterizos de estas aves son las que justifican estas normas y esta jurisprudencia.

Esta dimensión transfronteriza, supraestatal, se hizo patente ya en una serie de Convenios Internacionales –destacadamente los Convenios de Paris, de 1902 y 1950– que tenían como objeto la protección de aves, partiendo de la certeza de que muchas de estas especies realizan habitualmente movimientos migratorios que no conocen de fronteras. Resultaba también evidente que la eficaz protección de las aves pasaba ineludiblemente por la protección de las zonas que mayormente frecuentan y por las que muestran una mayor querencia para su alimentación y reproducción. Entre esas zonas destacan los humedales que constituyen el objeto del Convenio de Ramsar de 1971. Éste es un Convenio que, al margen de otras consideraciones de detalle, tiene una significación fundamental por cuanto sitúa una serie de espacios –que, como es lógico, se ubican en territorios de concretos Estados– en unas coordenadas internacionales por su relevancia ecológica y la consiguiente protección que se les ha de dispensar, atendiendo a intereses supraestatales, planetarios si se quiere, limitando incluso, si fuera el caso, la capacidad de decisión de los propios Estados.

En el Derecho Comunitario la atención a un patrimonio natural común, aves y hábitats, se ha hecho evidente a través de dos importantes Directivas: la «Directiva del Consejo 79/409/CEE de 2 de abril 1979 relativa a la conservación de las aves silvestres» y la «Directiva del Consejo 92/43/CEE, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres».

La Directiva de Aves tiene como objetivo prioritario la protección de estas especies destacando su relevancia supraestatal como patrimonio común. Afirma así en su tercer considerando que *«las especies de aves que viven normalmente en estado salvaje en el territorio europeo de los Estados miembros son en gran parte especies migratorias; que dichas especies constituyen un patrimonio común y que la protección eficaz de las aves constituye un problema medioambiental típicamente transfronterizo que implica unas responsabilidades comunes»*.

Pero la Directiva no agota su objeto de atención y protección en las aves, sino que, como es característico de esta orientación normativa, la extiende decididamente a sus hábitats, estableciendo en su noveno considerando *«que la preservación, el mantenimiento o el restablecimiento de una diversidad y de una superficie suficiente de hábitats son indispensables para la conservación de todas las especies de aves; que determinadas especies de aves deben ser objeto de medidas de conservación especiales con respecto a su hábitat con el fin de asegurar su supervivencia y su reproducción dentro de su área de distribución; que dichas medidas deben, asimismo, tener en cuenta las especies migratorias y estar coordinadas con miras al establecimiento de una red coherente»*.

Esta atención por determinados espacios y su necesidad de protección no es en absoluto un objetivo programático de la Directiva, sino que ha dado lugar a importantes decisiones del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea. Posible-

mente la decisión más importante hasta ahora sea la Sentencia de 2 de agosto de 1993 (Asunto C-355/90, Comisión v. Reino de España) en relación con las marismas de Santoña (Cantabria). Tras varios requerimientos al Estado español por la insuficiente protección y el deterioro de esas marismas (con una extensión de 3.500 Ha y en las que anidan entre 15.000 y 20.000 aves, incluyendo las migratorias), la Comisión planteó el asunto ante el Tribunal de Justicia que condenó al Reino de España al advertir, básicamente, dos incumplimientos de la Directiva: primero, no haber designado a las marismas como Zona de Especial Protección para las Aves (ZEPA) a los efectos de la Directiva, aun cuando las marismas disponían de otros instrumentos de protección que ofrecía el Derecho autonómico y el Derecho estatal que, no obstante, el Tribunal consideró insuficientes; segundo, no haber adoptado medidas adecuadas para evitar el deterioro que esas marismas sufrían, entendiendo que originaban también un «deterioro» –término que fue objeto de interpretación en la Sentencia– las actividades que, aun cuando no pongan en peligro directo a las aves, dificulten su supervivencia y condiciones de vida.

Otra Sentencia relevante del Tribunal de Justicia, que da idea del rigor con el que aplica la Directiva, es la recaída en el caso Lappel Bank (Asunto C-44/95, Royal Society for the Protection of Birds). Por el Gobierno británico se pretendía la reducción de una Zona de Especial Protección para atender las necesidades de ampliación del quinto puerto de carga del Reino Unido. Lo llamativo de la pretensión es que las necesidades alegadas, que se vinculaban a razones de desarrollo económico, suponían, únicamente, la eliminación del 1% de la ZEPA. El Tribunal de Justicia rechazó la pretensión estableciendo que *«un Estado miembro no puede tener en cuenta exigencias económicas como constitutivas de un interés general superior a aquel al que corresponde el objetivo ecológico contemplado por esta Directiva»*.

La Directiva de Hábitats (Directiva del Consejo 92/43/CEE, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres) constata ya en su primer Considerando «que en el territorio europeo de los Estados miembros los hábitats naturales siguen degradándose y que, habida cuenta de que los hábitats y las especies amenazadas forman parte del patrimonio natural de la Comunidad y de que las amenazas que pesan sobre ellos tienen a menudo un carácter transfronterizo, es necesario tomar medidas a nivel comunitario a fin de conservarlos».

Con el objetivo de garantizar el restablecimiento o el mantenimiento de los hábitats naturales y de las especies de interés comunitario en un estado de conservación favorable, la Directiva adopta una opción muy determinada: la designación de unas zonas especiales de conservación y articular en torno a ellas una una red ecológica coherente en Europa. Una red de zonas especiales de conservación que el propio artículo 3.1 de la Directiva denomina «Natura 2000». Toda la normativa comunitaria posterior, con alguna relación con el medio ambiente, prestará especial atención a esta red de espacios; así lo hace, por ejemplo, el Libro Blanco de Responsabilidad Ambiental, documento base de la inminente y transcendental Directiva en la materia.

La Directiva establece un procedimiento de declaración de las zonas especiales de protección, normalmente a iniciativa de los Estados miembros, aunque de manera excepcional se contempla la iniciativa de la propia Comisión. En cualquier caso, tal como establece el artículo 3.1 de esta Directiva de Hábitats, *«la red Natura 2000 incluirá asimismo las zonas de protección especial designadas por los Estados miembros con arreglo a las disposiciones de la Directiva 79/409/CEE»*. Es así como las Zonas de Especial Protección para las Aves (ZEPAS), de acuerdo con la Directiva 79/409/CEE de Aves, son también zonas especiales de conservación a los efectos de la Directiva de Hábitats.

Los más característicos instrumentos de protección de la Directiva son los que se definen en su artículo 6 y son, fundamentalmente de dos tipos: unos de gestión de esos espacios que hacen uso de las técnicas planificadoras, planes de gestión; otros instrumentos son de marcado carácter preventivo ante la eventualidad de que ciertas actuaciones externas puedan tener efectos negativos en esas zonas, el carácter preventivo de estas fórmulas –fundadas en el principio de precaución, de tanta relevancia en la normativa comunitaria– las hace operar, con toda lógica, con anterioridad a las actuaciones, a saber, sobre *«cualquier plan o proyecto que, sin tener relación directa con la gestión del lugar o sin ser necesario para la misma, pueda afectar de forma apreciable a los citados lugares»* (art. 6.3), y lo que la Directiva exige en tales supuestos es «una adecuada evaluación de sus repercusiones en el lugar». Esta fórmula preventiva, cuyo mecanismo fundamental es «la adecuada evaluación de planes o proyectos», es analizada sobre todo en la Sentencia del Tribunal de Justicia de 7 de septiembre de 2005, en relación con la posible y negativa incidencia que podían tener las actividades de recogida del berberecho en una ZEPA situada en la costa holandesa.

Concluye el Tribunal que *«b) Con arreglo al artículo 6, apartado 3, primera frase, de la Directiva 92/43, cuando un plan o proyecto que no tenga relación directa con la gestión de un determinado lugar o no sea necesario para la misma puede comprometer los objetivos de conservación de dicho lugar, se debe considerar que puede afectar a ese lugar de forma apreciable. Esta posibilidad debe apreciarse, en particular, a la luz de las características y condiciones medioambientales específicas del lugar afectado por tal plan o proyecto. 4) En virtud del artículo 6, apartado 3, de la Directiva 92/43, una adecuada evaluación de las repercusiones sobre el lugar de que se trate del plan o proyecto implica que, antes de la aprobación de éste, es preciso identificar, a la luz de los mejores conocimientos científicos en la materia, todos los aspectos del plan o del proyecto que, por sí solos o en combinación con otros planes o proyectos, puedan afectar a los objetivos de conservación de dicho lugar. Las autoridades nacionales competentes, a la vista de las conclusiones de la evaluación adecuada de las repercusiones de la recogida mecánica del berberecho sobre el lugar de que se trate, teniendo en cuenta los objetivos de conservación de este último, sólo autorizarán esta actividad si tienen la certeza de que no producirá efectos perjudiciales para la integridad de ese lugar. Así sucede cuando no existe ninguna duda razonable, desde un punto de vista científico, sobre la inexistencia de tales efectos. 5) Un órgano jurisdiccional nacional, cuando debe verificar la legalidad de una autorización concedida para un plan o proyecto, en el sentido*

*del artículo 6, apartado 3, de la Directiva 92/43, puede controlar si se han respetado los límites del margen de apreciación de las autoridades nacionales competentes fijados por esta disposición, incluso aunque el ordenamiento jurídico del Estado miembro afectado no haya sido adaptado a ésta pese a la expiración del plazo fijado al efecto».*

En este último año se han planteado también cuestiones relativas a la formación de las listas nacionales de lugares que pueden calificarse como de importancia comunitaria. Sobre una de ellas resuelve la Sentencia de 13 de enero de 2005 que resuelve un litigio entre la Società Italiana Draggagi y la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia sobre la anulación, por la Administración adjudicadora, de un concurso relativo a los trabajos de dragado y de vertido de los sedimentos en un terraplén en el puerto de Monfalcone.

El Tribunal concluye que *«el artículo 4, apartado 5, de la Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres, debe interpretarse en el sentido de que las medidas de protección previstas en el artículo 6, apartados 2 a 4, de esta Directiva sólo son obligatorias por lo que respecta a los lugares que, de conformidad con el artículo 4, apartado 2, párrafo tercero, de la citada Directiva, están incluidos en la lista de lugares seleccionados como lugares de importancia comunitaria aprobada por la Comisión de las Comunidades Europeas mediante el procedimiento previsto en el artículo 21 de dicha Directiva. En cuanto a los lugares que pueden clasificarse como lugares de importancia comunitaria, que figuran en las listas nacionales remitidas a la Comisión, y, en especial, a los lugares en los que existen tipos de hábitats naturales prioritarios o especies prioritarias, los Estados miembros están obligados a adoptar, en virtud de la Directiva 92/43, medidas de protección apropiadas, visto el objetivo de conservación perseguido por la Directiva, para proteger el interés ecológico pertinente que dichos lugares tienen a nivel nacional».*

### 3.2. La protección de la fauna. Las autorizaciones excepcionales de capturas selectivas de animales dañinos

Otro sector en el que se registran pronunciamientos del Tribunal de Justicia de las Comunidades es el relativo a ciertas prácticas de caza de especies animales.

La idea común en la que confluyen los conflictos suscitados es, en último término la de caza selectiva. El planteamiento que se establece en la normativa europea es en principio claro: como una excepción al régimen general de protección, se autoriza la captura y eliminación –al margen de la regulación cinegética, de sus autorizaciones y sus períodos de veda– de ciertos animales por los perjuicios que causan. Tales son los casos, abordados por la jurisprudencia europea, del tordo o zorzal –por los daños que puede causar a los cultivos, particularmente viñas y olivares– y del zorro, por los daños que pueden originar a otras especies animales, crías sobre todo, con declarado valor cinegético.

El problema es que los métodos de caza empleados, ordinariamente trampas que son el resultado del ingenio popular, no siempre capturan las especies que

justifican la autorización sino que pueden actuar indiscriminadamente sobre otras especies cuya captura no está en modo alguno autorizada. Son artefactos y modalidades de captura que, según se objeta por la Comisión, no son realmente selectivos.

En un caso el objeto del litigio lo constituye el Decreto 135/2000, del Gobierno de la Comunidad Valenciana que establece un régimen de concesión de autorizaciones excepcionales para la caza de tordos con «parany». En la propia Sentencia de 9 de diciembre de 2004 se define el «parany» como «una instalación para la captura de aves, compuesta por un entramado de varetas montado en un árbol al que se atraen las aves mediante reclamos. Al rozar una vareta, untada con liga, las aves pierden generalmente su capacidad de vuelo y el cazador puede capturarlas y darles muerte».

La norma de referencia es aquí la «Directiva 79/409/CEE del Consejo, de 2 de abril de 1979, relativa a la conservación de las aves silvestres». Su artículo 9 permite en efecto la autorización de captura de especies perjudiciales siempre que se realice de manera selectiva y comporte la captura de aves en pequeñas cantidades.

El Tribunal entendió sin embargo en este caso que el «parany» no realizaba una acción selectiva, capturando también a otras aves, y que, en cualquier caso, el número de tordos cuya captura por «parany» se autorizaba era notoriamente excesivo –hasta 429.600 ejemplares en la Comunidad Valenciana en el año 2001– y sobrepasaba ampliamente el límite de las «pequeñas cantidades» establecido en la Directiva.

Por todo ello la Sentencia de 9 de diciembre de 2004 declara que el Reino de España ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de la Directiva de 2 de abril de 1979, relativa a la conservación de las aves silvestres.

El otro caso se plantea con dos autorizaciones singulares para la caza del zorro en sendos cotos de caza castellanos, concretamente en Aldeanueva de la Sierra, provincia de Salamanca, y en Mediana de la Voltoya, provincia de Ávila. Las autorizaciones se justifican en los daños que el zorro causa a las especies con valor cinegético de esos cotos. El método de captura del raposo que se autoriza es el de lazos con freno.

La objeción que se plantea por la Comisión Europea, acogiendo así ciertas denuncias que se le habían remitido, es que con este tipo de trampas se podían capturar y dar muerte a ejemplares de nutrias, incumpliéndose así lo establecido en la «Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres». En definitiva es otra vez la exigencia de «captura selectiva» la que centra la cuestión en la medida en que, tal como la Comisión plantea, el sistema de lazos con freno podría atrapar ejemplares de nutria.

Las conclusiones de la Abogado General, Sra. Juliane Kokott, presentadas el 15 de diciembre de 2005, tras un exhaustivo análisis de datos aportados por estudios

biológicos acaban por afirmar que *«en resumen, procede declarar, por tanto que la propia presencia de la nutria en los cotos es poco probable. Además, el riesgo para las nutrias que, eventualmente, se adentren en dichos cotos es más bien bajo. Si, por último, se capturase efectivamente a alguna nutria, habría que lamentarlo, pero no supondría un daño significativo a la vista del estado de conservación de las poblaciones de nutria en las zonas. En consecuencia, sobre la base de las informaciones de que dispone el Tribunal de Justicia, se ha de deducir que las autoridades competentes en materia de caza podían presuponer, sin necesidad de realizar otras indagaciones, que la autorización de caza mediante lazo no perjudicaría a las nutrias... Por todo lo expuesto, propongo al Tribunal de Justicia que se pronuncie del modo siguiente: 1. Desestimar el recurso. 2. Condenar en costas a la Comisión».*

# SEGUNDA PARTE

# POLÍTICAS ESTATALES DE MEDIO AMBIENTE

*VI*

# Legislación básica de medio ambiente

LUIS ORTEGA ÁLVAREZ

## *Sumario*

*Página*

1. La relación de la normativa básica con el derecho comunitario y la normativa autonómica ..... 160
2. La existencia de normas básicas preconstitucionales ..... 160
3. La normativa ambiental estatal supletoria ..... 161
4. La peculiaridad de las bases estatales ambientales como título competencial al que se corresponden normas adicionales de protección autonómicas ..... 161
5. La excepcionalidad de las normas reglamentarias y de la actuación administrativa como ámbito de lo básico ..... 163
6. Los otros títulos competenciales estatales y autonómicos que afectan al medio ambiente y su eventual colisión con las competencias ambientales ..... 165
7. La especificidad de los contenidos ambientales en los Estatutos de autonomía y su reducción a la unidad conceptual del medio ambiente ..... 168
8. Los ámbitos materiales en los que el Estado ha expresado su protección ambiental básica ..... 169
   8.1. Técnicas genéricas de intervención y protección ..... 171
   8.2. Bienes naturales protegidos ..... 171
   8.3. La regulación ambiental de las actividades sobre el territorio ..... 172
   8.4. Protección ambiental frente a actividades peligrosas o de riesgo ..... 172

* * *

## 1. LA RELACIÓN DE LA NORMATIVA BÁSICA CON EL DERECHO COMUNITARIO Y LA NORMATIVA AUTONÓMICA

En este apartado analizaremos las aportaciones que al medio ambiente han venido de la mano de la legislación básica del Estado en la que, siguiendo la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, incluiremos, además de las leyes básicas, aquellas normas preconstitucionales que cumplen una función de normativa básica y las disposiciones reglamentarias que contienen reglas básicas.

Este sector normativo tiene que ponerlo en contacto necesariamente el operador jurídico con el Derecho comunitario y, obviamente, con la legislación de desarrollo emanada por las Comunidades Autónomas.

Con el Derecho comunitario por dos razones. La primera porque gran parte del Derecho ambiental es producto de la iniciativa del Derecho comunitario que, en la media en que se expresa a través de Reglamentos, es de directa e igual aplicación en toda Europa. La segunda, porque la mayor parte de las nuevas normativas ambientales emanadas por la legislación básica estatal son producto de la transposición de directivas comunitarias, las cuales siempre deben ser tenidas en cuenta a la hora de debatir si la transposición efectuada es correcta o no, lo que, eventualmente, abriría una vía de impugnación ante el Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea (TJCE).

Con la normativa autonómica, también por dos razones. La primera porque las bases estatales y el desarrollo autonómico compiten en un territorio frontera que siempre es objeto de debate y de impugnación ante el Tribunal Constitucional. De hecho, casi la mitad de las normas estatales han sido recurridas ante dicho Tribunal. La segunda, porque la regulación completa de un sector debe contemplarse acumulando los dos espacios normativos, es decir, el estudio jurídico debe realizarse mediante el complemento de ambas normas.

## 2. LA EXISTENCIA DE NORMAS BÁSICAS PRECONSTITUCIONALES

Con todo, la legislación básica medioambiental cuenta con algunos elementos que deben ser tenidos en cuenta para su correcta comprensión.

Al primero de ellos ya hemos hecho referencia y está relacionado la existencia de normas preconstitucionales que, por efecto del concepto material de las bases estatales elaborado por la STC de 28 de julio de 1981, impone deducir racionalmente de dicha legislación, en tanto no se haya visto modificada por el legislador postconstitucional, los principios o criterios básicos contenidos en dicha legislación, incluso aunque no apareciesen expresados como tales.

Dos ejemplos claros de ello son el Reglamento de Actividades, Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas, aprobado por Decreto 2414/1961, de 30 de noviembre, y la Ley 38/1972, de 22 de diciembre, de Protección del Ambiente Atmosférico, a

las que se pueden sumar la Ley de Minas de 1973 o la Ley de Energía Nuclear de 1964, aunque en estas últimas intervienen también otros títulos competenciales.

Por su parte, la nueva Ley 43/ 2003, de 21 de noviembre, de Montes, vino a derogar una normativa forestal preconstitucional que ha estado vigente hasta hace muy poco, como eran la Ley del Patrimonio Forestal del Estado de 1941, la Ley de montes de 1957, la ley de Incendios Forestales de 1968 y la Ley de Fomento de la Producción Forestal de 1977.

## 3. LA NORMATIVA AMBIENTAL ESTATAL SUPLETORIA

El segundo se refiere a una temporalidad ya agotada, derivada del juego de las distintas vías de acceso a la autonomía y de la cláusula residual.

Las Comunidades Autónomas que accedieron por la vía del artículo 143, tenían como techo competencial la mera gestión ambiental, estando, por tanto, reservado al Estado, por vía de la mencionada cláusula residual, para esas Comunidades Autónomas toda la competencia legislativa que incluye también, como sabemos, los reglamentos ejecutivos.

Ello quiere decir que hasta 1993, fecha en la que todas las Comunidades Autónomas equipararon sus techos competenciales debido a la Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre, de Transferencias de Competencias, las leyes ambientales del Estado no sólo podían contener los aspectos básicos de la materia, sino toda la regulación de la misma, incluidos los reglamentos ejecutivos. Bien es cierto que en las CC AA que accedieron por la vía del 151 o fueron inmediatamente asimiladas, sólo era de aplicación directa la legislación básica estatal pero, dado que para el resto del territorio el Estado había legislado en base a la competencia que le había otorgado la cláusula residual, la parte no básica de esta legislación les era aplicable como legislación supletoria.

Sin embargo, a partir de 1993 el Estado ya sólo tiene título competencial para legislar sobre los aspectos básicos y ni siquiera puede legislar sobre los aspectos no básicos aunque sólo fuera para derogarlos, por lo que corresponderá a las CCAA su modificación.

## 4. LA PECULIARIDAD DE LAS BASES ESTATALES AMBIENTALES COMO TÍTULO COMPETENCIAL AL QUE SE CORRESPONDEN NORMAS ADICIONALES DE PROTECCIÓN AUTONÓMICAS

El tercer elemento a tener en cuenta es la forma peculiar con la que la competencia básica del Estado aparece descrita en el artículo 149,1,23: «Legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas para establecer normas adicionales de protección». En el caso ambiental a las competencias estatales de legislación básica no le sigue, una legisla-

ción de desarrollo, sino que, como hemos visto, la Constitución utiliza otra expresión: «normas adicionales de protección».

Esta circunstancia no pasó desapercibida al Tribunal Constitucional, el cual en su Sentencia 149/1991, de 4 de julio, destaca dicha peculiaridad, lo que le lleva a entender que:

> «el constituyente no ha pretendido reservar a la competencia legislativa del Estado sólo el establecimiento de preceptos básicos necesitados de ulterior desarrollo, sino que, por el contrario, ha entendido que debía ser el Estado el que estableciese toda la normativa que considerase indispensable para la protección del medio ambiente (sin perjuicio, claro está, de que ese «estándar» proteccionista común fuese mejorado, por así decir, por las Comunidades Autónomas»)».

El elemento esencial que introduce esta interpretación del Tribunal Constitucional, estriba en que en materia de medio ambiente el Estado puede hacer una regulación completa de protección ambiental, que se pueda aplicar, por tanto, por sí misma sin necesitar que exista una legislación autonómica de desarrollo de la misma. Es decir, mientras que la legislación básica en materia de empleo público no puede establecer un sistema normativo completo que regule la totalidad de la carrera funcionarial, en medio ambiente, sí cabe que el Estado haga una regulación que se sostenga en sí misma como instrumento de protección aunque no agote toda la regulación de la materia. Esto es, no necesita de la norma autonómica para ser operativo como regulación de un sistema de protección.

En la misma Sentencia 149/91 esta idea se reforzaba diciendo:

> «en materia de medio ambiente, de deber estatal de dejar un margen de desarrollo de la legislación básica por la normativa autonómica es menor que en otros ámbitos y que, en consecuencia, no cabe afirmar la inconstitucionalidad de las normas estatales aduciendo que, por el detalle con que están concebidas, no permiten desarrollo normativo alguno».

Sin embargo, estas palabras fueron entendidas en el sentido de que el Estado podía agotar en una sector ambiental toda la materia sin dejar ningún espacio normativo a las Comunidades Autónomas.

Por ello, en una Sentencia posterior, la 102/1995, de 26 de junio, se rectifica expresamente la anterior doctrina aclarando que:

> «el deber estatal de dejar un margen de desarrollo de la legislación básica por la normativa autonómica, aun siendo menor que en otros ámbitos no puede llegar...a tal grado de detalle que no permita desarrollo legislativo alguno de las Comunidades Autónomas con competencias en materia de medio ambiente, vaciándolas así de contenido».

Sin embargo el Tribunal Constitucional acierta en entender que no se trata de una mayor o menor regulación, sino de una regulación completa lo que consiente el título constitucional al Estado, por lo que la normativa básica tendrá como su principal carácter el establecimiento de mínimos que, al contener una suficiencia de protección, deben ser en todo caso respetados, pero no modificados, si bien pueden ser objeto de niveles más intensos de protección en cada Comunidad

Autónoma. El Tribunal Constitucional lo expresa con las siguientes palabras al decir que se trata:

> «de una estratificación de la materia por niveles, donde el estatal ha de ser suficiente y homogéneo, pero mejorable, por así decirlo, para adaptarlo a las circunstancias de cada Comunidad Autónoma».

En definitiva, lo que el título competencial sobre medio ambiente autoriza al estado es a realizar una protección ambiental básica, es decir, completa, aunque no sea una protección total.

## 5. LA EXCEPCIONALIDAD DE LAS NORMAS REGLAMENTARIAS Y DE LA ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA COMO ÁMBITO DE LO BÁSICO

Esta construcción, en la que se le permite al Estado disponer de un nivel completo de protección, es quizá la que le lleva a afirmar, por el contrario, la excepcionalidad de que formen parte del ámbito de lo básico la norma reglamentaria estatal y la propia actividad administrativa estatal. Así, la misma Sentencia 102/95 señala que:

> «también resultan admisibles –con carácter excepcional, sin embargo– los procedentes de la potestad reglamentaria que la Constitución encomienda al Gobierno de la Nación (art. 97 CE) siempre que resulten imprescindibles y se justifiquen por su contenido técnico o por su carácter coyuntural o estacional, circunstancial y, en suma, sometido a cambios o variaciones frecuentes e inesperadas».

Igualmente esta Sentencia declara la excepcionalidad de la actuación administrativa:

> «cuando no quepa establecer ningún punto de conexión que permita el ejercicio de las competencias autonómicas o cuando además del carácter supraautonómico del fenómeno objeto de la competencia, no sea posible un fraccionamiento de la actividad pública ejercida sobre él y, aún en este caso, siempre que dicha actuación tampoco pueda ejercerse mediante mecanismos de cooperación o de coordinación y, por ello, requiera un grado de homogeneidad que sólo pueda garantizar su atribución a un único titular, forzosamente el Estado, y cuando sea necesario recurrir a un este supraordenado con capacidad de intereses contrapuestos de sus componentes parciales, sin olvidar el peligro inminente de daños irreparables, que nos sitúe en el estado de necesidad».

En aplicación de esta doctrina de la excepcionalidad el Tribunal Constitucional anuló en esta sentencia los apartados 3 y 4 del artículo 21 de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna silvestres (LCEN) en los que se desplazaban al Estado la función gestora ambiental cuando los espacios naturales se situasen en la zona del dominio público marítimo-terrestre o a caballo entre dos o más Comunidades Autónomas.

Igualmente, siguiendo esta doctrina, la Sentencia 194/2004, de 10 de noviembre, declarará inconstitucionales los artículos 22.3, 23 y 23 *ter* LCEN, en los que se contemplaba una cogestión del Estado con las Comunidades Autónomas en relación con los Parques Naturales supracomunitarios ya que ello supone desconocer

el carácter exclusivo de las competencias ejecutivas que en materia ambiental corresponden a las Comunidades Autónomas respecto de los Parques que radiquen en su territorio.

Finalmente, la Sentencia 33/2005, de 17 de febrero, declara inconstitucionales el artículo 2 y la Disposición Adicional 2 del RD 85/1996, de 26 de enero, sobre aplicación del sistema comunitario de gestión y auditoría medioambientales, en los que se atribuía a la Administración General del Estado la competencia para la designación de las entidades de acreditación de verificadores ambientales. El TC dijo en esta ocasión que:

> «La actividad de reconocimiento y consiguiente designación de las entidades de acreditación únicamente consiste en la constatación del cumplimiento de los requisitos que se les exigen para tener tal condición, lo cual, sin duda alguna, se inscribe en el ámbito de la función ejecutiva o aplicativa».

Debe señalarse, asimismo, que el Tribunal Constitucional ha dejado muy claro que ni siquiera como consecuencia de eventuales incumplimientos de las Comunidades Autónomas de las obligaciones contraídas por España en el ámbito de la unión Europea, entre las que se encuentran obligaciones de contenido ambiental, el Estado puede adquirir una competencia de sustitución para salvaguardar la responsabilidad que se le imputaría al Estado en su conjunto, rigiéndose la aplicación del Derecho comunitario por las reglas internas de distribución de competencias. En la STC 236/1991, se reflejan con claridad los elementos de esta doctrina:

> «La traslación de la normativa comunitaria derivada al derecho interno ha de seguir necesariamente los criterios constitucionales y estatutarios de reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, criterios que,....no resultan alterados ni por el ingreso de España en la CEE nio por la promulgación de normas comunitarias... En suma, la ejecución del derecho comunitario corresponde a quien materialmente ostente la competencia, según las reglas de derecho interno, puesto que no existe una competencia específica para la ejecución del derecho comunitario».

Aún en los casos en los que ha admitido la actuación estatal el tribunal la ha vuelto a limitar de importantes cautelas. Así en el caso de la declaración de «zona de atmósfera contaminada», que el artículo 5 del Real Decreto 1613/1985 atribuía al Consejo de Ministros en el caso de que la contaminación sobrepasase en ámbito territorial de una Comunidad Autónoma, el Tribunal Constitucional en su Sentencia 329/1993, de 12 de noviembre, ha sostenido que la competencia pertenece en los casos ordinarios a las Comunidades Autónomas afectadas, estando legitimado el Estado únicamente:

> «en aquellos casos excepcionales en que la intervención separada de las diversas Comunidades Autónomas no permitiera salvaguardar la eficacia de las medidas a tomar, y resulte necesaria una decisión unitaria del Estado a causa de poderosas razones de seguridad y grave y urgente necesidad que justifican la utilización estatal sobre bases de la dependencia en materia de protección del medio ambiente y para evitar daños irreparables».

También en materia de subvenciones ambientales, la Sentencia 126/2002, de 23 de mayo, limita la competencia ejecutiva estatal a:

«cuando además del alcance territorial superior al de una Comunidad Autónoma del objeto de la competencia, la actividad pública que sobre él se ejerza no sea susceptible de fraccionamiento y, aun en este caso, cuando dicha actuación no pueda ser llevada a cabo mediante mecanismos de coordinación y cooperación».

Sin embargo, estas limitaciones, pueden desaparecer, cuando se entienda que el medio ambiente es una materia auxiliar de otra materia principal donde se atribuye al Estado la totalidad de las competencias. Veremos un ejemplo en un epígrafe posterior con relación al título competencial estatal relativo a las obras públicas de interés general.

## 6. LOS OTROS TÍTULOS COMPETENCIALES ESTATALES Y AUTONÓMICOS QUE AFECTAN AL MEDIO AMBIENTE Y SU EVENTUAL COLISIÓN CON LAS COMPETENCIAS AMBIENTALES

Sabemos que una de las características principales del medio ambiente es la de transversalidad u horizontalidad de sus contenidos en el sentido de que el medio ambiente, al proteger en términos generales la calidad de la vida (art. 45 CE), puede afectar a un gran número de materias que encierran otros tantos títulos competenciales y, al mismo tiempo, esas mismas políticas deben formularse teniendo en cuenta sus dimensiones ambientales (art. 6 TCE).

No es novedoso, en sí, el hecho de que sobre una misma realidad concurran distintos títulos competenciales, lo peculiar del medio ambiente es que tiene una potencialidad casi universal de provocar esta concurrencia. De ahí la necesidad de perfilar adecuadamente el propio concepto de medio ambiente, para justificar que cuando nos encontremos dentro de esta materia debe prevalecer el reparto competencial propio del medio ambiente y no de cualquier otra materia.

En este sentido, las definiciones funcionales del medio ambiente son más adecuadas para lograr una correcta articulación competencial, ya que se dirigen a averiguar la finalidad de norma y la intensidad con que se manifiesta en la misma la consecución del fin ambiental. Tal como ha manifestado el Tribunal Constitucional, la transversalidad del medio ambiente no hace que se encuadre bajo este concepto cualquier tipo de actividad relativa a la protección de los recursos naturales «sino sólo la que directamente tienda a su preservación, conservación y mejora».

Es necesario, por tanto, analizar los distintos ámbitos del ordenamiento relacionados con el medio ambiente y delimitar cuando debe prevalecer este título competencial, lo que hará arrastrar la aplicación de la concurrencia de competencias en él prevista.

En primer lugar debe tenerse en cuenta que desde otros sectores del ordenamiento jurídico, no sólo del administrativo, se puede incidir normativamente sobre la materia ambiental. Así, desde el Derecho civil, que es competencia estatal en los términos del art. 149.1. 8, se produce la regulación de los intereses ambientales de los particulares a través de la acción negatoria, que ampara pretensiones de cesa-

ción de la actividad dañosa y la imposición de medidas correctoras, y de la acción de responsabilidad extracontractual, que consiente la reparación *in natura* o por equivalente del daño afectado y la indemnización de daños y perjuicios. También desde el Derecho penal, considerado competencia estatal en el art. 149.1.6ª, se ha regulado el delito ecológico tanto en forma de atentados genéricos (art. 325.1.CP), como en sus distintas variedades de delito: radiaciones ionizantes (art. 325,2 CP); establecimiento de depósitos o vertederos (art. 328 CP); espacios naturales protegidos (art. 330 CP); flora y fauna (arts. 332,333, 334 y 335 CP).

También desde el propio Derecho administrativo general, el Estado ha derivado competencias que deben tenerse en cuenta en el ámbito del medio ambiente. Así la Ley 7,1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, en su artículo 26 atribuye a todos los municipios, la recogida de residuos, a los de más de 5.000 habitantes, el tratamiento de residuos, a los de más de 20.000 la prevención y la extinción de incendios y a los de más de 50.000 la protección del medio ambiente. Hay por tanto una decisión del legislador básico del medio ambiente de reservar estas competencias ejecutivas a los entes locales, desplazando, así, a las Comunidades Autónomas de prestación de estos sevicios.

Pero además de estas competencias que derivan de las atribuciones sobre las distintas ramas de especialización en que se descompone el ordenamiento jurídico, en ocasiones han prevalecido sobre el título ambiental otras competencias materiales relacionadas con actividades en las que, sin duda, está también presente el componente ambiental, pero en las que se han considerado prevalentes los bienes protegidos por los otros títulos competenciales. Así ha sucedido con las obras públicas de interés general, donde el TC ha tenido que determinar si la declaración de impacto ambiental relativo a este tipo de obras, forma parte de la competencia ambiental o de la atributiva de la realización de dichas obras. Pues bien en la STC 13/1998, de 26 de enero, se ha dispuesto que:

> «la evaluación del impacto ambiental no puede caracterizarse, por consiguiente, como ejecución o gestión en materia de medio ambiente. La finalidad, contenido y efecto de la norma básica estatal conduce a que todas las Administraciones públicas valoren el medio ambiente cuando ejercen sus competencias sobre cualquiera de sus obras, instalaciones u otras actividades de su competencia. Muchas de estas obras, instalaciones o actividades forman parte de materias sometidas por la Constitución y los Estatutos de Autonomía a reglas específicas de reparto de competencias, que son títulos que por su naturaleza y finalidad atraen a la de medio ambiente».

Del mismo modo, la STC 38/2002, de 14 de febrero, ha declarado que las competencias estatales sobre el mar territorial y la pesca marítima, puede imponerse a las competencias autonómicas sobre protección de espacios naturales:

> «La competencia autonómica para la protección de los espacios naturales sólo se extenderá al mar territorial cuando, excepcionalmente, así lo exijan las características del espacio protegido (...) dicha competencia se halla limitada en el presente caso, por la competencia estatal sobre pesca marítima que, al recaer sobre uno de los elementos que constituyen el objeto de protección resulta más específica y, por ello, ha de prevalecer en caso de colisión».

Pero también las Comunidades Autónomas se han visto beneficiadas de este tipo de interpretación, en el que se priman los títulos específicos, sobre los ambientales de contenido más genérico. Así, sucede con determinados apartados de la LCEN, relativos a la protección de especies en relación con la caza y la pesca, en los que el TC en su Sentencia 102/1995, de 26 de junio, ha considerado prevalente el título autonómico sobre caza y pesca fluvial:

> «Si es cierto que la calidad del medio ambiente será mayor cuanto más pobladas estén las tierras y las aguas de animales y peces (STC 80/1985) no lo es menos que tal razonamiento hasta tal extremo llevado conduciría al absurdo de extender la competencia del Estado para todo cuanto tuviera conexión de alguna manera con el soporte físico donde se desenvuelven y, en suma, a vaciar de contenido cualesquiera otras competencias autonómicas sobre aspectos particulares».

De estas sentencias parece desprenderse el criterio de la especificidad de submaterias conectadas al ámbito material del medio ambiente. En principio, hay materias conectadas a este ámbito material que aparecen como títulos competenciales concretos. En algunos de ellos no se altera el reparto competencial al estar atribuido al Estado también sólo la competencia básica. Así sucede, por ejemplo, con las materias relativas a montes, aprovechamientos forestales y vías pecuarias (art. 149.1.23ª) y con el régimen minero y energético (art. 149.1. 25ª). Sin embargo, en otros supuestos, toda la materia está atribuida al Estado, como es el caso de la marina mercante, puertos y aeropuerto de interés general, espacio aéreo, tránsito y transporte aéreo (art. 149.1.20ª), ferrocarriles y transportes terrestres supraautonómicos, tráfico y circulación de vehículos a motor, cables aéreos y submarinos (art. 149.1.21ª), o la mencionada de obras públicas de interés general (art. 149.1.24ª). En estos ámbitos, el título competencial habilita en principio al Estado a ejercer funciones ejecutivas o de gestión. Lo mismo sucede cuando esté título ejecutivo se le atribuye al estado de forma específica, como es el caso de la concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos o la autorización de instalaciones eléctricas supraautonómicas (art. 149.1.22ª). Por ello, cuando estas competencias ejecutivas o de gestión, tienen un componente ambiental, como, por ejemplo, el mantenimiento de las calidades ambientales de las aguas o del entorno interior de un puerto de interés general, debe dilucidarse de si la intención del constituyente ha sido la de abrir a la actividad autonómica la gestión ambiental de dichos puertos o la de atribuir todas las funciones relativas al puerto a la autoridad estatal portuaria.

Lo mismo sucede en al ámbito de las competencias autonómicas, en las que la subsunción del supuesto concreto en una materia específica fuera de la ambiental, haría qué esta escapase de las regulaciones estatales básicas sobre esta materia. Así sucede en casos como ordenación del territorio, urbanismo y vivienda (art. 148.1.3ª), obras públicas autonómicas (art. 148.1.4ª), ferrocarriles y carreteras autonómicas y trasporte por cable (art. 148.1.5ª), puertos de refugio, puertos y aeropuertos deportivos, puertos y aeropuertos autonómicos (art. 148.1.6ª), agricultura y ganadería (art. 148.1.7ª), montes y aprovechamientos forestales (art. 148.1.8ª), aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos autonómicos, y aguas minerales

y termales (art. 149.1.10ª), pesca en aguas interiores, marisqueo, acuicultura, caza y pesca fluvial (art. 148.1.11ª), turismo (art. 148.1. 18ª) y deporte (art. 148.1.19ª).

## 7. LA ESPECIFICIDAD DE LOS CONTENIDOS AMBIENTALES EN LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA Y SU REDUCCIÓN A LA UNIDAD CONCEPTUAL DEL MEDIO AMBIENTE

Las especificidades de descripción competencial antes descritas no deben ser confundidas con otro tipo de especificidades, que son aspectos propios de la materia ambiental.

Así, en el conjunto de los Estatutos de Autonomía, la materia ambiental aparece descrita en distintas formulaciones que contienen aspectos concretos o singulares de la misma. Éstos son los casos relativos a espacios naturales protegidos, vertidos industriales y contaminantes, zonas de montaña, protección de ecosistemas, ecología, paisaje, higiene de la contaminación biótica y abiótica, entorno natural, instalaciones y experiencias con incidencia sobre las condiciones climatológicas, actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas, contaminación atmosférica y reequilibrios ecológicos, especialmente en lo relativo al aire, aguas, espacios naturales y conservación de la flora.

Todas estas especificaciones nada añaden al título general del medio ambiente. En efecto, si se pretendiese que al estar especificada como competencia autonómica, por ejemplo, la contaminación atmosférica, y no aparecer esta materia en el art. 149, la Comunidad Autónoma la ostentaría como una competencia exclusiva, se abriría la vía a que por este método se vaciase la competencia estatal en medio ambiente. Pero, de otro lado, si esto fuese así, por efecto de la cláusula residual, se debería entender que, en aquellas Comunidades Autónomas que no hubiesen introducido en sus Estatutos la materia de contaminación atmosférica, el Estado podía ocupar en dicho ámbito específico todo el campo competencial, incluidas las funciones de gestión.

Hay que señalar a este respecto que una primera Sentencia del Tribunal Constitucional (STC 64/1982) reconoció la distinción entre medio ambiente y espacios naturales protegidos como dos títulos competenciales diferenciados y que la STC 170/1989 admitió la constitucionalidad de una ley de espacios naturales aprobada por la Comunidad de Madrid, que es ese momento carecía de potestades legislativas sobre medio ambiente.

Sin embargo, esta línea se debe entender corregida, por la STC 69/1982, de 23 de noviembre, en la que se declaraba que la pretendida competencia exclusiva sobre espacios naturales, debía ejercerse de acuerdo con la legislación básica estatal sobre protección del medio ambiente. De forma aún más nítida, esta posición de sometimiento de la materia de espacios naturales a las competencias básicas estatales en materia ambiental aparece en la STC 102/1995, de 26 de junio:

> «Los propios Estatutos de Autonomía encuadran esta competencia, no obstante su carácter exclusivo, en el marco de la Constitución, invocando explícitamente el precepto pertinente (art. 149.1.23ª), pues a su luz ha de ser leída cualquier otra norma, incluso las estatutarias (...) la protección del medio ambiente es, por ello, el marco en el que deben ejercerse las competencias sobre espacios naturales protegidos».

Desde otra perspectiva, la de rechazar la diferenciación de régimen jurídico entre la competencia genérica de medio ambiente y las específicas de títulos ambientales más concretos es capital la STC 149/1991, de 4 de julio, que considera que dicha diferenciación conduciría a un absurdo que debe evitarse, por que entiende que:

> «la competencia asumida por las Comunidades Autónomas sobre vertidos industriales y contaminantes en el mar territorial no es más que una especificación de la competencia más amplia que todas ellas tienen para ejecutar la legislación del Estado sobre la protección del medio ambiente (...) las Comunidades Autónomas que han asumido competencias para la ejecución de de las normas sobre protección del medio ambiente son también competentes para llevar a cabo los actos de ejecución que impliquen la aplicación de las normas sobre vertidos, sea cual fuere el género de éstos y su destino».

## 8. LOS ÁMBITOS MATERIALES EN LOS QUE EL ESTADO HA EXPRESADO SU PROTECCIÓN AMBIENTAL BÁSICA

Sentadas las anteriores reglas para ordenar el sistema de reparto competencial en materia ambiental entre el Estado y las Comunidades Autónomas, en cuyo proceso, como se ha puesto de manifiesto ha ocupado un papel relevante la doctrina del tribunal Constitucional, pasamos a describir el cuerpo normativo en el que el Estado ha expresado su voluntad política de protección ambiental.

Agruparemos este cuerpo normativo en torno a cuatro conjuntos conceptuales que tienen, como toda taxonomía, un mero valor convencional y, en el mejor de los casos explicativo y operativo.

Estos cuatro grupos comprenden en primer lugar las técnicas genéricas de intervención y protección, en las que esencialmente se describen procedimientos administrativos de protección aplicables a una pluralidad de objetos materiales de protección. En segundo lugar, describiremos las normas que protegen bienes u objetos materiales de contenido ambiental, ligados esencialmente a los distintos aspectos en los que se manifiesta la naturaleza. En tercer lugar, analizaremos las distintas normas confluyen en el uso del territorio mediante la regulación de actividades de producción o de instalación de redes, infraestructuras y edificaciones. Finalmente veremos un grupo de normas caracterizado por la peligrosidad de las actividades reguladas.

Si nos damos cuenta, nos encontramos una vez más ante una nueva perspectiva de los ámbitos en los que se concreta el concepto de medio ambiente y que consiente, por tanto, el uso legítimo de dicho título competencial: medios de protec-

ción, bienes de la naturaleza protegidos, actividades sobre el territorio y actividades peligrosas.

### 8.1. Técnicas genéricas de intervención y protección

Dentro del primer grupo, destacan, aunque ya con una aplicación muy residual, el Reglamento de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas aprobado por Decreto 2414/1961, de 30 de noviembre, y sus Instrucciones complementarias aprobadas por Orden de 15 de marzo de 1963, que ha sido la base tradicional para el otorgamiento de las licencias municipales que afectaban al medio urbano. La nueva Ley 16/2002, de 1 de julio, de Prevención y Control integrados de la Contaminación, introduce una nueva autorización ambiental que sustituye dicha licencia y autoriza a las leyes autonómicas a eliminar la exigencia de la misma. En todo caso, puede seguir cumpliendo un papel de norma supletoria, en todo aquello que no haya sido innovado por el legislador.

Sin duda, la norma que contiene una técnica de protección por excelencia, aprobada ya por el legislador constitucional medioambiental, ha sido la relativa a la Evaluación de Impacto Ambiental, recogida, como mecanismo de transposición de Directivas comunitarias, por el Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, desarrollado por el RD 1131/1988, de 30 de septiembre. El Real Decreto Legislativo es considerado básico en todo su contenido excepto su artículo 9, que trata de la suspensión de de la ejecución de proyectos sometidos a evaluación de impacto ambiental. Por su parte, el RD es de aplicación directa a las actividades que son competencia de la Administración del Estado y debido a su fecha, de aplicación directa a las Comunidades Autónomas de la vía lenta y supletoria a las de vía lenta. Hoy debe entenderse supletorio para todas las Comunidades Autónomas.

Otra técnica de prevención es la relativa a la aprobación de Reglamentos de Seguridad, contenida en la Ley 21/1992, de 16 de julio, de Industria, que, por la fecha, también opera como normativa supletoria, y que atienden a evitar el riesgo industrial y que operan como requisitos mínimos a los cuales las CC AA pueden incorporar otros adicionales para las instalaciones industriales radicadas en su territorio.

Por el RD 598/1994, de 8 de abril, se aprueban las normas para la aplicación en España del Reglamento (CEE) núm. 880/1992, de 23 de marzo de 1992, Del Consejo, relativo al sistema comunitario de concesión de etiqueta ecológica. Este sistema, que ha sido revisado por el Reglamento 1980/2000, del Parlamento Europeo y del Consejo de 17 de julio de 2000, se basa, como es sabido, en el fomento de la introducción de mejoras ambientales en los servicios y productos mediante la atribución a los mismos de una etiqueta que los identifica en el mercado como productos que incorporan un valor ecológico por encima de la media de su propia gama de productos. Corresponde a las CC AA la designación de los organismos competentes para otorgar estas etiquetas, aunque de forma subsidiaria el Estado ha designado a AENOR.

El RD 85/1996, de 26 de enero, establece las normas de aplicación del Reglamento (CEE) núm. 1836/93, de 29 de junio de 1993,del Consejo, que regulaba la adhesión de las empresas con carácter voluntario a un sistema comunitario de gestión y auditoria medioambientales. Este Reglamento ha sido sustituido por el Reglamento 7861/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de marzo de 2001, por lo que el RD 85/96, será de aplicación en la medida en que no contradiga la nueva regulación comunitaria. En todo caso debe recordarse que el art. 2 y la Disposición Adicional 2ª de dicho RD fueron declarados inconstitucionales por la STC 33/2005, por invadir competencias de gestión ambiental autonómicas.

También se debe al Derecho comunitario el origen de la Ley 16/2002, de 1 de julio, de Prevención y control integrados de la contaminación, en la que se pretende controlar la contaminación de la atmósfera, del agua y del suelo, a través de la técnica de impedir que las medidas preventivas aplicadas a un medio, originen un perjuicio en otro medio o sean discordantes con las medidas preventivas que se son aplicadas a éste. Toda la normativa contenida en esta norma es declarada básica, aunque como es sabido la Administración encargada de la gestión y coordinación de este procedimiento complejo es la Comunidad Autónoma.

### 8.2. Bienes naturales protegidos

La Ley 38/1972, de 22 de diciembre, de Protección del Ambiente Atmosférico, continúa siendo la norma de mayor relevancia para la protección de la atmósfera. Pese a ser anterior a la Constitución, su contenido es considerado básico, pudiendo dictarse normas más estrictas de protección por parte de las CC AA. Las técnicas de protección se refieren, de forma preventiva, al establecimiento de niveles máximos de emisión e inmisión y, de forma reactiva, a las declaraciones de zona atmosférica contaminada y de situaciones de emergencia. Recuérdese, que la STC limita a casos excepcionales las posibilidades de que el Estado actúe mecanismos de gestión ambiental en defensa de este medio.

La Ley 29/1985, de 2 de Agosto, de Aguas, que ha sufrido posteriores modificaciones, hasta la aprobación de su Texto Refundido actual por Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, incorpora, junto a las definiciones demaniales y a las regulaciones de uso, mecanismos de protección ambiental dirigidos a salvaguardar la calidad de las aguas y la conservación del propio medio frente a las anteriores técnicas economicistas de desecación. Esta norma, y sus correspondientes Reales Decretos de desarrollo, es directamente ejecutable por la Administración del Estado en relación al demanio hídrico reservado a su competencia y vincula a las CC AA, que ejerzan también competencias en relación a sus cuencas internas, en cuanto a sus contenidos de protección ambiental.

La Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, y su Reglamento general aprobado por RD 1471/1989, de 1 de diciembre, también contienen, junto a la delimitación y ordenación del demanio, reglas de protección ambiental que actúan como normas básicas, teniendo especial consideración las relativas a los vertidos, desarrollados

por el Real Decreto, 258/1989, de 10 de marzo. Sobre vertidos de sustancias peligrosas desde tierra al mar.

La Ley 4/1989, de 27 de marzo, de protección, conservación, restauración y mejora de los espacios naturales y de la fauna y flora silvestres, actúa mediante las figuras de los Parques Nacionales, las Reservas Naturales, los Monumentos Naturales y los Paisajes Protegidos y los instrumentos de las Directrices y los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales. La jurisprudencia del Tribunal Constitucional (SSTC, 102/95; 306/00; y 194/2004) ha determinado, que, además de esta normativa ambiental, al Estado le corresponde únicamente la creación de Parques Nacionales y la fijación de las bases de protección a través de las Directrices.

La Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del Ruido, desarrolla la Directiva 2002/49/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de junio de 2002, sobre evaluación y gestión del ruido ambiental. La norma tiene un contenido básico ambiental en su mayor parte, y quedan reservadas al Estado determinadas funciones ejecutivas ligadas a las infraestructuras viarias, ferroviarias, aeroportuarias y portuarias y a las obras públicas de su ámbito competencial.

La Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes, contienen también una normativa protectora ambiental básica con relación a los mismos. No obstante conviene hacer dos precisiones: una, que los montes que sean espacios naturales protegidos o formen parte de ellos se rigen prioritariamente por su legislación específica; dos, que el Estado mantiene la gestión de los montes de su titularidad.

### 8.3. La regulación ambiental de las actividades sobre el territorio

En muchas ocasiones la regulación ambiental básica afecta a las actividades realizadas en el territorio. Éste es el caso de la Evaluación de Impacto Ambiental que afecta a la realización de Carreteras (Ley 25/1988, de 29 de julio, de Carreteras y Caminos y su Reglamento general aprobado por RD 1812/1994, de 2 de septiembre) Puertos (Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de puertos del Estado y de la Marina Mercante; Ley 48/2003, de 26 de noviembre, de régimen económico y de prestación de servicios de los Puertos de Interés General), Redes e Instalaciones eléctricas de transporte y distribución (Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del Sector Eléctrico) o Minas (Ley 22/1973, de 231 de julio, de Minas y RD 2994/1982, de 15 de octubre de restauración de espacios naturales afectados por actividades extractivas) y, en otras, el elemento ambiental es un componente de la actividad autorizatoria (Ley 32/2003, de 3 de noviembre, General de Telecomunicaciones).

### 8.4. Protección ambiental frente a actividades peligrosas o de riesgo

En este último apartado describimos las normas básicas que han sido aprobadas con objeto de la defensa ambiental frente a determinadas actividades peligrosas o que implican una elevada dosis de riesgo.

La primera norma a destacar en este ámbito es la Ley 25/1964, de 29 de abril, de Energía Nuclear, cuyo contenido se monta indudablemente con la materia de protección sanitaria, y que exige la implantación de una reglamentación de seguridad exhaustiva, tanto con relación a las actividades de producción como a las de transporte y almacenamiento.

También con relación a la materia relativa a las sustancias peligrosas se produce este solapamiento con las reglas de origen y finalidad sanitaria, como es el caso del RD 1406/1989, de 10 de noviembre, de imposición de limitaciones a la comercialización y uso de ciertas sustancias y preparados peligrosos, del RD 363/1995, de 10 de marzo, sobre notificación de sustancias nuevas y clasificación y envasado y etiquetado de sustancias peligrosas y del RD 255/2003, de 28 de febrero, sobre clasificación, envasado y etiquetado de preparados peligrosos.

Igualmente sucede con relación a la Ley 9/2003, de 25 de abril, por la que se establece el régimen jurídico de la utilización confinada, liberación voluntaria y comercialización de organismos modificados genéticamente su Reglamento general aprobado por RD 178/2004, de 30 de enero.

Mayor componente ambiental, sin evitar también aspectos sanitarios, tiene la Ley 10/1998, de 21 de abril, de Residuos y, en su totalidad, la Ley 11/1997, de 24 de abril, de Envases y Residuos de Envases. En la primera, además de las competencias normativas, le corresponde a la Administración del Estado, la elaboración de los planes nacionales de residuos, la autorización de los traslados de residuos desde o hacia terceros países no pertenecientes a la Unión Europea o cuando España sea un país de tránsito, y las inspecciones relativas a dichos traslados. En la segunda el sistema competencial trata de articular el ejercicio de las competencias autonómicas con las de los entes locales a través de los sistemas integrados de gestión y de los convenios marco.

*VII*

# Organización ambiental del Estado

DIONISIO FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ

## *Sumario*

*Página*

1. Antecedentes. La aparición del medio ambiente como criterio de organización administrativa en los años setenta del siglo XX ..... 176
   1.1. La creación del Instituto Nacional para la Conservación de la Naturaleza (ICONA) ..... 177
   1.2. La Comisión Delegada del Gobierno para el Medio Ambiente y la Comisión Interministerial del Medio Ambiente (CIMA) ..... 178
   1.3. La incipiente plasmación del medio ambiente en la estructura ministerial española: del Ministerio de Planificación del Desarrollo, y su supresión, a la Presidencia del Gobierno y al Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo ..... 181
   1.4. Otras iniciativas destacables ..... 183
2. La incidencia de la Constitución Española de 1978 ..... 184
3. El mantenimiento del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo. La creación de la Secretaría General de Medio Ambiente ..... 186
4. El Ministerio de Obras Públicas y Transportes. La creación de la Secretaría de Estado para las Políticas del Agua y del Medio Ambiente ..... 190
5. El Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente. La creación de la Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Vivienda ..... 194
6. La consolidación definitiva del modelo organizativo de la Administración General del Estado en materia ambiental: la creación del Ministerio de Medio Ambiente en 1996; estructura posterior ..... 197
7. La actual estructura orgánica del Ministerio de Medio Ambiente ..... 202

*Página*

8. Otros órganos de la Administración General del Estado con competencias ambientales ..... 209

Bibliografía básica ..... 210

***

## 1. ANTECEDENTES. LA APARICIÓN DEL MEDIO AMBIENTE COMO CRITERIO DE ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA EN LOS AÑOS SETENTA DEL SIGLO XX

Los Poderes Públicos y, como tales, las Administraciones Públicas cuentan con muchos y variados medios con la finalidad de alcanzar (o, al menos, tratar de hacerlo) los fines y objetivos previstos en la Constitución y en el resto del Ordenamiento Jurídico, destacando entre ellos, por su importancia, los relativos a los medios de la organización administrativa.

Tanto por la consideración de la protección del medio ambiente como una función pública (precisamente con claridad desde los años setenta del siglo XX), como por la necesidad de contar con sujetos activos de poder que ejerzan las potestades previstas en las leyes y en otras normas, así como que las cumplan y ejecuten, en materia ambiental es necesaria una organización administrativa que la lleve a cabo.

Sin perjuicio de poder mencionarse algunos antecedentes en siglo XIX (al reconocerse ciertas competencias al Estado en materia sanitaria, industrias incómodas y aguas, con intervenciones del entonces Ministerio de Gobernación y de los Gobernadores Civiles) y hasta los años sesenta del siglo XX (respecto a los Parques Nacionales, desde la Ley de 1916, en materia urbanística y sobre actividades molestas), la Administración estatal de la época es ajena a cualquier previsión organizativa en materia de medio ambiente, y menos aún a cualquier visión global o de conjunto en la materia, primando el principio de organización especializada por sectores.

La introducción por el Estado de las primeras ideas de protección ambiental en sus políticas, es decir la aparición del medio ambiente como criterio de organización administrativa y la propia recepción del concepto del medio ambiente (a pesar de que se mencionase en el art. 1 del Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas, de 1961), se produce en el proceso de preparación de la participación de España en la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Humano, que se convoca en 1968 y se celebrará en Estocolmo en 1972. En efecto, al hilo de tal proceso se crearán, por un lado, la Comisión Delegada del Gobierno para el Medio Ambiente y la Comisión Interministerial del Medio Ambiente (CIMA), en 1972, por otro lado, se creará el Instituto Nacional de Conservación de la Naturaleza (ICONA), en 1971 (que suponen el primer intento organiza-

tivo interministerial de ordenación ambiental), y, finalmente, será visible el medio ambiente en el proceso de supresión del Ministerio de Planificación del Desarrollo, a partir de 1976, y, posteriormente en la etapa previa a la Constitución, en la creación del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, en 1977.

Además, el inicio de esta preocupación e intervención en materia de medio ambiente se traduce, como es sabido, en la aprobación de las primeras normas sustantivas en la materia, entre las que debe destacarse, aunque sea un texto sectorial, la Ley 38/1972, de 22 de diciembre, de Protección del Ambiente Atmosférico (BOE del 26), cuya Exposición de Motivos declara solemnemente que «la universalidad del movimiento a favor de una defensa sistemática de la Naturaleza, excluye radicalmente toda posible actitud de abstencionismo», por lo que, continúa, «el Estado debe asumir una posición activa respecto a estos temas»; reconociendo, incluso, la conveniencia de haber iniciado una ordenación general del medio ambiente mediante una Ley general en la materia. Además, en estos años se aprobarán otras Leyes ambientales sectoriales (espacios naturales protegidos y residuos urbanos en 1975 y vertidos marinos en 1977) y se aprobarán otras Leyes en materias diversas que son sensibles hacia el medio ambiente (así, minas y agricultura en 1973, hidrocarburos en 1974 y suelo y urbanismo en 1975-1976). No obstante, las Leyes de autopistas de 1972 y de carreteras de 1974 no tienen referencias ambientales.

### 1.1. La creación del Instituto Nacional para la Conservación de la Naturaleza (ICONA)

La primera plasmación normativa del medio ambiente en materia organizativa es el Decreto-ley 17/1971, de 28 de octubre (BOE del 4 de noviembre), por el que se crea el Instituto Nacional para la Conservación de la Naturaleza (ICONA), al realizar una modificación de la Administración Institucional del Ministerio de Agricultura y de reestructuración del propio Ministerio, con finalidades estrictamente organizativas, según la Exposición de Motivos, y sin ninguna mención al medio ambiente.

El nuevo organismo autónomo que se crea asume las funciones de los Organismos que se suprimen (Patrimonio Forestal del Estado y Servicio de Pesca Continental, Caza y Parques Nacionales), así como las de otros organismos y centros en materia incendios forestales, vías pecuarias, conservación y mejora de los suelos agrícolas y el estudio e inventario de los recursos naturales renovables (art. 1-2º).

Con ello, al ICONA se le asignan funciones en relación con el denominado «medio ambiente natural»: estudio e inventario de los recursos naturales renovables y propuestas para su mejor utilización; creación, conservación, mejora y administración de las masas forestales en los montes propiedad del Estado, y en los consorciados y contratados; administración y gestión de los montes de utilidad pública y la tutela de los montes protectores y vecinales en mano común y otros;

conservación y mejora de los suelos agrícolas y forestales; administración de las vías pecuarias; defensa contra los incendios forestales; mantenimiento y reconstitución de equilibrios biológicos en el espacio natural; protección del paisaje, creación y administración de los Parques Nacionales y otros espacios, y la protección y fomento de las riquezas piscícola y cinegética, y la vigilancia y control de las aguas continentales, en cuanto a la riqueza piscícola. No obstante, se excepcionan las funciones que, respecto a las materias anteriores, correspondan legalmente a la competencia de los Ministerios (art. 3); con lo que se hace referencia, ya en esta época, a los problemas intersectoriales de la acción ambiental y a las dificultades de coordinación administrativa en la materia. Por otra parte, la Orden Ministerial de 25 de marzo de 1972 (BOE de 3 de abril) precisa las funciones que le corresponden al Instituto en materia de plagas y fitopatología.

El Decreto-ley establece una mínima organización administrativa del Instituto (Director, Subdirectores y Consejo de Dirección), que es desarrollada mediante Decreto 639/1972, de 9 de marzo (BOE del 27), y Órdenes Ministeriales de 27 de marzo de 1972 (BOE del 3 de abril) y de 6 de mayo de 1972 (BOE del 11); destacando que, junto a los órganos mencionados, se prevén la Secretaría General y varias Subdirecciones Generales, entre las que debe resaltarse la competente en materia de Protección de la Naturaleza.

El Instituto Nacional para la Conservación de la Naturaleza ha tenido una larga existencia en la Administración ambiental española, pues se suprimirá por Real Decreto 1055/1995, de 23 de junio, de modificación de la estructura orgánica básica del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (BOE del 4 de julio), que se establecía en el Real Decreto 654/1991, de 26 de abril (BOE del 27); creándose algunos órganos competentes sobre el medio natural, como la Secretaría General de Desarrollo Rural y Conservación de la Naturaleza, la Dirección General de Planificación Rural y del Medio Natural, la Dirección General de Conservación de la Naturaleza y, sobre todo, el organismo autónomo Parques Nacionales, que asume las funciones del suprimido ICONA.

### 1.2. La Comisión Delegada del Gobierno para el Medio Ambiente y la Comisión Interministerial del Medio Ambiente (CIMA)

Con anterioridad a la creación de estos dos órganos, debe mencionarse que la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos procedió a crear el 29 de enero de 1971 el Comité Interministerial para el Acondicionamiento del Medio Ambiente, en el marco de las ponencias de trabajo de la Comisaría del Plan de Desarrollo.

Un año más tarde, mediante Decreto 888/1972, de 13 de abril (BOE del 14) se crean la Comisión Delegada del Gobierno para el Medio Ambiente y la Comisión Interministerial del Medio Ambiente.

Como justificación de su creación, la Exposición de Motivos del Decreto hace referencia al «lugar preferente» que entre los objetivos de la acción estatal ocupa «la necesidad de salvaguardar la calidad del medio ambiente»; destacándose en materia organizativa que «la complejidad de los factores que integran el medio ambiente hace imprescindible una eficaz coordinación de las actividades de la Administración Pública que inciden en este campo».

La Comisión Delegada tiene por finalidad «coordinar y asegurar la unidad de la programación de todas las acciones relativas al medio ambiente y la defensa contra la contaminación», si bien su ejecución corresponderá a los Ministerios competentes en cada caso. No obstante estas buenas intenciones en materia de coordinación, la Comisión no llegó a reunirse nunca.

Como órgano de trabajo de la anterior, el Decreto citado crea la Comisión Interministerial del Medio Ambiente (CIMA), como órgano colegiado sin facultades resolutivas, pero con funciones teóricamente nada desdeñables, al implicar una cierta racionalización y coordinación de competencias: elaborar programas conjuntos de actuación y conocer las medidas de ejecución; impulsar la elaboración de disposiciones generales e informar las que promuevan otros Ministerios; preparar compilaciones de normas, proponer su refundición y actualización, y, destacándolo materialmente, «promover las reformas orgánicas que se estimen precisas para una mayor eficacia el la política de acondicionamiento del medio ambiente»; realizar estudios y fomentar y coordinar investigaciones en la materia, y coordinar la participación española en Organismos y reuniones internacionales. En cuanto a su composición y organización, es destacable, por su carácter coordinador, que la presidencia le correspondía al Secretario General Técnico de la Presidencia del Gobierno y que el nivel de sus vocales era en su mayoría de Director General, así como que se prevén como Comités especializados de trabajo, los relativos al medio ambiente urbano, a la contaminación atmosférica, a las aguas y a la defensa de la naturaleza. Finalmente, se preveía la posibilidad de refundir, adaptar o suprimir las Comisiones o Juntas existentes en la materia, y establecer las adecuadas relaciones con las subsistentes.

Mediante Decreto 3220/1972, de 9 de noviembre (BOE del 23), y Decreto 378/1973, de 1 de marzo (BOE del 9), se modifica la composición de la Comisión Interministerial; en el último caso para incluir representantes de los Colegios Profesionales de Ingenieros Civiles, Arquitectos y Ciencias Químicas y Físico-Químicas, con la finalidad de «lograr una mejor eficacia en el cumplimiento de sus funciones».

La experiencia acumulada y la necesidad de adaptación a los cambios habidos en la estructura de la Administración provocaron la modificación del Decreto 888/1972 y la derogación de los últimos textos mencionados, mediante Decreto 2216/1974, de 20 de julio (BOE de 7 de agosto), por el que se modifica la composición de la Comisión Interministerial, ampliando apreciablemente sus representantes, y sus Comités especializados (previendo los relativos a aguas marinas y continentales,

defensa de la naturaleza y del medio ambiente rural y sanidad ambiental, junto a los existentes).

Posteriormente, sobre la Comisión Interministerial incidirá la reorganización administrativa derivada de la supresión del Ministerio para la Planificación del Desarrollo, en 1976, y la adscripción de la mayoría de sus órganos a la Presidencia del Gobierno, tal como veremos inmediatamente.

Más trascendencia tiene la reestructuración de la Comisión Interministerial del Medio Ambiente llevada a cabo mediante Real Decreto 1310/1977, de 23 de abril, por el que se actualizan la organización y las normas de funcionamiento de la misma (BOE de 14 de junio); derogando los textos anteriores. Su Exposición de Motivos parte de reconocer la importancia de las normas anteriores y la creación de la CIMA como «paso adelante en el proceso de acomodación de nuestros esquemas orgánicos a las exigencias de la lucha contra la contaminación y la defensa y mejora del medio ambiente, al superar el enfoque sectorial que había inspirado la mayor parte de los intentos coordinadores de la década anterior, mediante un planteamiento global más acorde con el carácter unitario e integral de esta temática, en la que las interacciones sectoriales constituyen una de las singularidades más destacadas»; estimando, seguidamente, que la misma ha supuesto «el punto de partida de un nuevo modo de concebir la problemática ambiental», no concibiéndola como la fórmula definitiva, sino «más bien el germen de un futuro modelo de organización que pueda alinearse, cuando las circunstancias lo aconsejen, con los más modernos establecidos ya en algunos países».

En este sentido, además de establecer las normas de funcionamiento y modificar su composición, que orgánica y normativamente es más adecuado, el Decreto precisa sus competencias y funciones, al encomendar a la misma «la formulación de la política para la ordenación, defensa y mejora del medio ambiente, mediante la coordinación de los organismos competentes y la preparación e impulso de una política integral y coherente orientada al cumplimiento de dichos objetivos» (art. 1), por lo cual se matizan las funciones anteriores y se añaden otras nuevas, que deben ser resaltadas por implicar una adecuada coordinación en la acción ambiental: así, se clarifican las funciones para velar por la unidad de programación y realización de las acciones ambientales, se le encomienda la elaboración de programas conjuntos de actuación y su armonización, tener conocimiento de cuantos asuntos sean relevantes para el medio ambiente y canalizar las denuncias y quejas en la materia, promocionar la concienciación pública en materia ambiental y realizar trabajos de divulgación en la materia (entre los que debe destacarse la creación y publicación del Boletín Informativo del Medio Ambiente, cuyo núm. 1 corresponde a enero-marzo de 1977, y que se mantiene hasta los años ochenta), cooperar con el Ministerio de Asuntos Exteriores en la coordinación de la posición española a nivel internacional y llevar a cabo las funciones que se le encomienden normativamente (art. 2).

No obstante, y a pesar de las buenas intenciones coordinadoras de la Comisión Interministerial de Medio Ambiente, su actividad se encontró con problemas que le impidieron conseguir eficacia en las mismas, ya que los Ministerios no se desprendieron de sus funciones de programación y sus acuerdos carecían de eficacia vinculante.

Seguidamente, y en una época no muy propicia para la misma, la Comisión Interministerial se adscribirá al Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, creado en la destacable reforma ministerial llevada a cabo por el Presidente Suárez en el verano de 1977, hasta su supresión en 1987, tal como veremos más adelante.

### 1.3. La incipiente plasmación del medio ambiente en la estructura ministerial española: del Ministerio de Planificación del Desarrollo, y su supresión, a la Presidencia del Gobierno y al Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo

Desde los años sesenta del pasado siglo la gestión principal de los Planes de Desarrollo Económico y Social correspondió a la Comisaría del Plan.

Mediante Ley 15/1973, de 11 de junio (BOE del 12), esta Comisaría se constituye en Departamento ministerial con el nombre de Ministerio de Planificación del Desarrollo. Su estructura orgánica se establece mediante Decreto 1384/1973, de 28 de junio (BOE del 29), y Decreto 1586/1973, de 12 de julio (BOE del 17). En la misma (aunque sustantivamente no es muy acertado) deben destacarse para el objeto de nuestro trabajo las Direcciones Generales de Planificación Territorial y de Planificación Social, por corresponderle la realización de trabajos sobre aspectos sociológicos y territoriales encaminados a la preparación de la planificación nacional del desarrollo y la Secretaría de la Comisión Interministerial del Medio Ambiente, creada como sabemos en 1972; e integrar en su organización a la Subdirección General de Planificación del Medio Ambiente y de los Recursos Humanos.

Este Ministerio se suprime mediante Decreto-ley 1/1976, de 8 de enero (BOE del 9), con la finalidad, según su Exposición de Motivos, de adecuar la organización administrativa a las nuevas tareas del Gobierno y la Administración y lograr una economía de medios y una reducción del gasto público; adscribiendo sus servicios a la Presidencia del Gobierno, creando una Unidad Administrativa a cuyo frente se sitúa un Subsecretario de Planificación (art. 2).

De acuerdo con esta norma, el Decreto 182/1976, de 6 de febrero (BOE del 11), procede a redistribuir las funciones del extinguido Ministerio y se llevan a cabo ciertas reformas en la Presidencia del Gobierno. Así, los arts. 1 y 2 adscriben a la Presidencia del Gobierno, a través de la Subsecretaría, la Dirección General de Acción Territorial y Medio Ambiente, a la cual se le encomiendan las funciones de la Secretaría de la Comisión Interministerial del Medio Ambiente y las correspondientes a la extinguida Dirección de Planificación Territorial, salvo las competencias sobre suelo y ordenación urbana (olvidando, como hemos visto, que las incipientes competencias ambientales le correspondían a la Dirección General de Planificación Social). Además, deben resaltarse asimismo el Instituto Nacional de

Prospectiva y la Subsecretaría de Planificación (órgano que editará en mayo de 1977 el monumental informe sobre «El Medio Ambiente en España», de 1.037 páginas).

La estructura orgánica de esta Dirección General de Acción Territorial y Medio Ambiente se establece en el Decreto 680/1976, de 8 de abril, que estructura las unidades de los Centros directivos de la Presidencia del Gobierno (BOE del 9), y la Orden Ministerial de 4 de junio de 1976 (BOE del 14). De acuerdo con estas normas, la misma se estructura en las Subdirecciones Generales de Desarrollo Regional y de Acción Territorial y de Medio Ambiente; correspondiéndole a esta última la Secretaría de la Comisión Interministerial del Medio Ambiente y el estudio de los criterios generales relacionados con la prevención y corrección de los desequilibrios ecológicos.

El Real Decreto 2213/1976, de 16 de septiembre (BOE del 22), que realiza ciertos reajustes orgánicos en la Presidencia del Gobierno, mantiene la Dirección General de Acción Territorial y Medio Ambiente integrada en la Subsecretaría de Planificación.

En este contexto de la materia, en el inicio formal de la Transición política (con las Elecciones Generales celebradas el 15 de junio de 1977), que propiciaría la elaboración de la Constitución Española de 1978, el Gobierno del Presidente SUÁREZ aprueba una importante reforma administrativa mediante el Real Decreto 1558/1977, de 4 de julio, por el que se reestructuran determinados órganos de la Administración Central del Estado (BOE del 5), que se justifica en su Exposición de Motivos, precisamente, entre otras razones, en la magnitud e intensidad de los cambios políticos y en la necesidad de conseguir una mayor eficacia en la dirección de las tareas político-administrativas. Además, la necesidad de coordinar con mayor racionalidad la acción sobre sectores antes dispersos es la razón que justifica la creación del nuevo Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, en el que se integran órganos del Ministerio de Obras Públicas, los del Ministerio de la Vivienda y, precisamente, la Dirección General de Acción Territorial y Medio Ambiente del Ministerio de la Presidencia (arts. 1 y 5). Con el paso de los años, en la actualidad se puede mantener que adscribir los órganos ambientales al Ministerio responsable de las obras públicas y del mayor impacto ambiental no era la opción de organización administrativa más adecuada, pero, en 1977, quizás fuera el único Ministerio posible para ello, por su responsabilidad sobre el suelo y el urbanismo (cuyo sistema jurídico estaba más consolidado en España).

Mediante los Reales Decretos 1727/1977, de 11 de julio (BOE del 13), y 1917/1977, de 29 de julio (BOE del 30), se establecen la estructura y la organización del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, creándose la Subsecretaría de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente, en la que se integran la Dirección General de Urbanismo y la Dirección General de Acción Territorial y Medio Ambiente.

Teniendo en cuenta los anteriores Reales Decretos, la estructura orgánica del Ministerio de Obras Públicas se establece mediante el Real Decreto 754/1978, de

14 de abril (BOE del 21), y Orden Ministerial de 27 de noviembre de 1978 (BOE del 1 de diciembre). Respecto a nuestra materia, la Exposición de Motivos del Real Decreto señala que «el reconocimiento de la necesidad de informar la política de infraestructura con un criterio de ordenación territorial y de enfocar los problemas del medio ambiente, así como el carácter horizontal interdisciplinar de ambos temas, hubieran requerido la creación de una Secretaría de Estado de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente»; si bien, continúa, «consideraciones de austeridad económica relegan, por el momento, esta posibilidad», añadiendo, no obstante, que «los criterios utilizados para definir las correspondientes Subsecretarías y Direcciones Generales tienen el carácter no de actividades sectoriales, sino de embrión de Organismos con efecto interdepartamental, a la espera de que circunstancias adecuadas permitan su desarrollo en la forma necesaria».

La Subsecretaría de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente, cuyo titular preside la Comisión Interministerial del Medio Ambiente, se integra por las Direcciones Generales de Urbanismo, de Ordenación y Acción Territorial, de Medio Ambiente y de Arquitectura y Vivienda.

La Dirección General del Medio Ambiente es el órgano competente para «la elaboración de los estudios previos para la formulación de la política ambiental de la Administración Pública, su ejecución, la dirección de los asuntos que en este campo competen al Departamento, integrando las tareas realizadas por sus distintas unidades y la coordinación de tales actividades con las realizadas por otras Departamentos ministeriales y Organismos públicos»; además su titular es el Secretario general de la CIMA. En esta Dirección General se integran tres Subdirecciones Generales de Política Ambiental, de Coordinación Ambiental y de Información y Difusión, y varios Servicios.

Ciertamente, las funciones de coordinación administrativa en materia ambiental de esta Dirección General son destacables, aunque su nivel administrativo es claramente insuficiente en el panorama organizativo de la Administración española de la época.

### 1.4. Otras iniciativas destacables

Además de los textos anteriores, deben destacarse otras iniciativas parlamentarias que reflejan la concienciación ambiental de la época.

Así, en primer lugar, debemos mencionar la Proposición no de ley de la Agrupación Independiente del Senado (Senador D. Julián Marías Aguilera) proponiendo la creación de una Comisión Parlamentaria Especial sobre Medio Ambiente (Boletín Oficial de las Cortes, Diario de Sesiones del Senado, núm. 9, de 19 de octubre de 1977), con la finalidad de dictaminar sobre las medidas legislativas a establecer para la protección del medio ambiente y de la naturaleza. Después del debate, en el cual se hace referencia expresa a la necesidad de unificar la Administración en este tema, se acuerda por asentamiento la creación en el Senado de la Comisión Especial para el Medio Ambiente.

Más trascendencia respecto a la organización administrativa en materia ambiental es la Proposición no de ley presentada por el Senador D. José Luis SAMPEDRO SÁEZ y otros (Agrupación Independiente del Senado) relativa a «remisión por el Gobierno a las Cortes de un proyecto de ley sobre medio ambiente» (Boletín Oficial de las Cortes, Diario de Sesiones del Senado, núm. 33, de 14 de junio de 1978). La solicitud fundamental del texto hace referencia a que «se adopten por el Gobierno las medidas necesarias para llevar a la práctica un reajuste administrativo, mediante la creación, afecto al Presidente del Gobierno, de un ente capaz de unificar la política ambiental, planearla, coordinar su acción y decidir en los conflictos que se produzcan, y, de otro lado, procediendo a la creación de un centros de estudios ambientales». El contenido del texto solicita que se constituya una Secretaría de Estado de Medio Ambiente afecta al Presidente del Gobierno, con funciones de coordinación administrativa en la materia y, lo que es destacable, la decisión definitiva en los problemas ambientales; que se proceda a crear un Centro de Estudios Ambientales, con funciones de fomento del estudio, de la investigación y de la divulgación en materia ambiental, y, finalmente, dictar una Ley de Bases sobre Medio Ambiente. Después de un interesante debate, en el que las cuestiones organizativas son destacables, el texto de la Proposición no de ley se aprobó por asentimiento.

## 2. LA INCIDENCIA DE LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978

El estudio y análisis de cualquier institución jurídica en un determinado Ordenamiento ha de partir necesariamente de lo establecido en la correspondiente Constitución, al ser esta la norma superior del mismo y a la que están subordinados todos los Poderes Públicos y todas las normas, sin excepción ninguna.

Al ser esta misma, entre otras cosas, la vía de expresión jurídico-política de los valores vigentes en una sociedad y establecer el marco general en que ha de desenvolverse la vida colectiva, los Textos Constitucionales aprobados desde los años setenta del siglo pasado han incorporado claramente previsiones que revelan la preocupación y la concienciación por los problemas ambientales, y soluciones jurídicas al más alto nivel para solucionarlos. Así, la Sentencia del Tribunal Constitucional 64/1982, de 4 de noviembre, señala, respecto al art. 45 de la Constitución Española, que «recoge la preocupación ecológica surgida en las últimas décadas en amplios sectores de la opinión que ha plasmado también en numerosos documentos internacionales», y la STC 199/1996, de 3 de diciembre, ratifica lo anterior al mantener que «el derecho a un medio ambiente adecuado reviste una singular importancia, acrecentada en la sociedad industrializada y urbanizada de nuestros días».

En efecto, y fruto del proceso señalado, la Constitución Española de 1978, ya en su Preámbulo (párrafo 5º), proclama la voluntad de la Nación española de «promover el progreso de la cultura y de la economía para asegurar a todos una digna calidad de vida».

En base a tal fin y a la cláusula del Estado Social (arts. 1 y 9), y siguiendo en particular a la Constitución Portuguesa de 1976, el medio ambiente se contempla en el art. 45 de la Constitución Española de 1978, como uno de los principios rectores de la política económica y social. Según la STC 102/1995, de 26 de junio, en este precepto relativo al medio ambiente «se configura un derecho de todos a disfrutarlo y un deber de conservación sobre todos, más un mandato a los poderes públicos para la protección».

El art. 45-1º de la Constitución reconoce el derecho de todos a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona. Tal previsión, y aunque por la ambigua redacción lo parece, no reconoce ni un derecho fundamental ni un derecho subjetivo, sino un principio rector, es decir la determinación de fines de los Poderes Públicos o ideas tendencia; y como tal, y de acuerdo con el art. 53-3º de la Constitución, informa la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los Poderes Públicos. Así, la STC 199/1996, de 3 de diciembre, señala que «el artículo 45 CE enuncia un principio rector, no un derecho fundamental», y que «los Tribunales deben velar por el respeto del medio ambiente, sin duda, pero de acuerdo con lo que dispongan las leyes que desarrollen el precepto constitucional». Sin embargo, y a pesar de que sólo son invocables ante los Tribunales de acuerdo con lo que dispongan las leyes, estos principios no son normas sin contenido, por lo que hay que tenerlos presentes en la interpretación de las restantes normas constitucionales y de las leyes (STC 19/1982, de 5 de mayo). Por tanto, y teniendo en cuenta el año de aprobación del Texto Constitucional, no se objetiva de ninguna manera el contenido del medio ambiente protegido constitucionalmente. Cuestión que, fruto de la evolución de la doctrina constitucional, sí hace de forma trascendental la Carta del Medio Ambiente (con diez artículos) incorporada a la Constitución Francesa mediante la Ley Constitucional de 1 de marzo de 2005 (Diario Oficial de la República Francesa del 2 de marzo).

Por otra parte, el mismo art. 45-1º establece el deber de todos de conservar el medio ambiente. Pero es un deber de naturaleza genérica, cuya concreción tiene lugar posteriormente por el legislador, principalmente.

El art. 45-2º de la Constitución define la protección del medio ambiente como una función pública. La STC 148/1991, de 4 de julio, afirma que «es indudable que los intereses públicos que anidan en los recursos naturales, paisajísticos o histórico-artísticos... deben ser protegidos por los poderes públicos», y la STC 102/1995, de 26 de junio, señala, en este mismo sentido, que en esta precepto «se configura... un mandato a los poderes públicos para la protección» del medio ambiente. Además, debe destacarse que el artículo se refiere a todos los recursos naturales, que tal función pública de protección tiene carácter finalista («proteger y mejorar la calidad de vida y defender y restaurar el medio ambiente») y que tal actividad debe basarse «en la indispensable solidaridad colectiva». La concreción de esta función pública se establece en la propia Constitución Española y en la legislación correspondiente; destacando el papel del Gobierno de la Nación y de las Administraciones Públicas, al tener éstas que servir los intereses generales (art. 103 de la Constitu-

ción), entre los que se encuentra, como hemos visto, la protección del medio ambiente y de la calidad de vida. La distribución de competencias entre las distintas Administraciones Públicas (Administración General del Estado, Administraciones regionales y Administraciones locales) se establece, como es sabido y se analiza en otros capítulos de este libro, en el art. 2 y en el Título VIII del Texto Constitucional, que establecen una profunda descentralización territorial del poder público, en el marco de la unidad de España.

Finalmente, el art. 45-3º establece las consecuencias del incumplimiento de la normativa protectora del medio ambiente: sanciones administrativas y penales y la obligación de reparar el daño ambiental causado.

Además, deben tenerse en cuenta otros preceptos constitucionales que inciden en la materia organizativa de las Administraciones Públicas y de su dirección (así, entre otros, los artículos 9, 33, 97 y 98, 103 y 128).

## 3. EL MANTENIMIENTO DEL MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS Y URBANISMO. LA CREACIÓN DE LA SECRETARÍA GENERAL DE MEDIO AMBIENTE

Publicada la Constitución Española el 29 de diciembre de 1978, el Gobierno del Presidente Suárez mantiene el Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, si bien en esta inicial etapa constitucional se producen algunos reajustes organizativos dignos de reseñar.

Así, el Real Decreto 930/1979, de 27 de abril (BOE del 30), que modifica la estructura del Ministerio, mantiene la Subsecretaría de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente, con sus dos Direcciones Generales de Acción Territorial y Urbanismo y de Medio Ambiente, y como novedad procede a la creación (quizás justificada por la Proposición no de ley aprobada en el Senado en junio de 1978) del destacable Centro de Estudios de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente (CEOTMA), con nivel orgánico de Dirección General (restringiendo las correspondientes competencias de la Dirección General de Medio Ambiente en esta materia), y con funciones relativas a «la elaboración y coordinación de los estudios relativos a la definición de la política general de ordenación del territorio, actuación territorial y medio ambiente, así como las líneas generales de planificación, proponer las reformas de la normativa vigente, así como las nuevas disposiciones de carácter jurídico necesarias para la actuación en este campo; recoger y difundir la información urbana a nivel nacional e internacional y promover, estudiar y controlar las actuaciones de particulares que hayan de integrarse en el marco de la ordenación territorial y el medio ambiente». La labor de realización de estudios del CEOTMA es ciertamente imprescindible en los avances producidos sobre la doctrina ambiental a partir de esta época, tal como se refleja en la importante línea editorial de publicaciones que generó.

Los problemas de la insuficiencia de los modelos organizativos y normativos planteados en las normas y en las iniciativas parlamentarias señaladas, se hacen visibles en esta época y se reconocen por el propio Consejo de Ministros (en el acuerdo de 13 de noviembre de 1981, BOE de 3 de diciembre), al hacerse referencia a las dificultades planteadas por la pluralidad de materias que afectan a la gestión y protección del medio ambiente, y sobre las que ha de actuarse, y a la complejidad y dispersión de la estructura administrativa relacionada con la materia. Por ello, y teniendo en cuenta los recursos económicos públicos que se aplican, en su totalidad o en parte, a la conservación del medio ambiente (que se cifran en 40.000 millones de pesetas de la época) y la importancia del trabajo coordinador de la Comisión Interministerial del Medio Ambiente, el acuerdo citado del Consejo de Ministros (publicado por Resolución de la Subsecretaría de Obras Públicas y Urbanismo de 23 de noviembre de 1981, BOE del 3 de diciembre), estimando que «en un momento de simplificación de la estructura administrativa y de contención del gasto público consuntivo, no parece prudente abordar la reforma de la estructura de la Administración Central que se ocupa de las cuestiones medioambientales, posibilidad que, no obstante, habría que considerar si la CIMA no fuese capaz de llevar a cabo los cometidos que ahora se le asignan», aprueba el plan de acción prioritario a desarrollar por la Comisión Interministerial citada, entre cuyos trabajos, de manera destacable, se incluye la elaboración, antes del 31 de marzo de 1982, de «una norma básica» de cumpla la Constitución respecto a las competencias estatales en la materia. Norma que regulará, al menos, la determinación «clara y precisa» de las competencias de las distintas Administraciones Públicas; el establecimiento de los principios básicos a los que deban someterse las normas adicionales de protección (competencia de las Comunidades Autónomas), «como garantía de que los derechos del ciudadano son objeto de tratamiento uniforme en todo el territorio nacional»; cuestiones de derecho transitorio y estímulos y sanciones por infracciones ambientales. Además, y como complemento necesario de la anterior, se prevé un programa de revisión de la normativa ambiental.

A pesar de lo adecuado del acuerdo referido y del trabajo de la CIMA, parece que no se avanzó mucho en la materia, pues el Diputado Sr. Lerma y López (de la Minoría Catalana) formula una pregunta al Gobierno de la Nación con respuesta escrita (núm. 3.452-I) sobre el cumplimiento del acuerdo del Consejo de Ministros citado, con fecha de 22 de julio de 1982; pregunta que caducará.

En esta misma etapa, se conoce un Borrador de Anteproyecto de la Ley General de Medio Ambiente. El texto incluye una larguísima Exposición de Motivos y únicamente veintiocho artículos y tiene una sencilla estructura, que recoge los principios y objetivos, los instrumentos de política ambiental (elaboración de la misma, régimen jurídico-administrativo, régimen económico e instrumentos técnicos), la organización administrativa y la regulación de la inspección, las infracciones y las sanciones. En materia de organización administrativa, la Exposición de Motivos mantiene que «al principio de integración de la actividad sectorial en lo sustantivo, debe corresponder el de integración o de unidad de gestión en los

diferentes niveles territoriales», y, siguiendo los modelos internacionales, el texto (arts. 22 a 24) establece el principio de unidad de gestión, por lo que crea la Agencia para la Protección del Medio Ambiente, que asumirá las competencias ambientales del Estado, definiendo la política ambiental nacional y coordinando las políticas sectoriales, y el Consejo Superior del Medio Ambiente, como órgano consultivo.

Seguidamente, en septiembre de 1982, el Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo hace público el Anteproyecto de Ley General del Medio Ambiente, con un contenido distinto al anterior, y que incluye un Preámbulo, treinta y cuatro artículos y varias disposiciones finales y transitorias. Su contenido establece los objetivos y los principios, la acción de los Poderes Públicos, las competencias en la materia (Estado, Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales; incluyendo las competencias compartidas) y la actuación administrativa. En materia de organización administrativa, el texto establece el principio de unidad de gestión en la Administración del Estado a través de la creación de la Agencia para la Protección del Medio Ambiente, cuyas primeras funciones son precisamente unificar la acción ambiental de la Administración del Estado y coordinar la actuación que incida sobre el medio ambiente de las unidades dependientes de los Ministerios. Además, se prevé el Consejo Superior del Medio Ambiente como órgano consultivo adscrito a la Agencia.

Celebradas las Elecciones Generales y constituido el nuevo Gobierno de la Nación, se aprueba el Real Decreto-ley 22/1982, de 7 de diciembre, sobre Medidas Urgentes de Reforma Administrativa (BOE del 8), que en materia ambiental, y un tanto sorprendentemente (pues el debate ambiental ya era importante en esta época, propiciándose una adscripción más adecuada del medio ambiente en otro Ministerio distinto al competente sobre las obras públicas), no introduce ningún cambio, al mantener el Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo (art. 1), con la Subsecretaría de Obras Públicas y Urbanismo como único órgano superior del mismo (art. 4-5º), y suprimiéndose la Subsecretaría de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente (Disposición Final primera). Por lo cual, el Real Decreto 3577/1982, de 15 de diciembre (BOE del 16), modifica la estructura orgánica del Ministerio, simplificándola de forma apreciable. Así, la Subsecretaría de Obras Públicas y Urbanismo, única existente, que asume las competencias de la suprimida Subsecretaría de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente, se integra por varias Direcciones Generales, entre ellas la de Medio Ambiente, y el Centro de Estudios de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente, y a la que se adscribe la Comisión Interministerial del Medio Ambiente. Con lo que el nuevo Gobierno no introduce ninguna reestructuración destacada en materia ambiental; incluso reduce el modelo anterior.

En este sentido, el Gobierno contesta a una pregunta parlamentaria del Diputado Sr. López González sobre el programa gubernamental en materia de ecología y medio ambiente (núm. 491-I, de 26 de abril de 1983), señalando que tiene previsto elaborar, entre otras acciones, una Ley Básica del Medio Ambiente, aprobar diver-

sos programas de protección ambiental, realizar estudios de prevención, destacando la regulación en el texto legal citado de las evaluaciones de impacto ambiental, recuperar los espacios deteriorados y seguir las corrientes de organismos internacionales en materia ambiental.

Fruto de la tramitación parlamentaria del Real Decreto-ley citado, se aprobará la Ley 10/1983, de 16 de agosto, de Organización de la Administración Central del Estado (BOE del 18), que no introduce cambio alguno respecto al mantenimiento del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, con la única Subsecretaría señalada.

Con la finalidad de adecuarlo al nuevo marco del proceso autonómico, según su Exposición de Motivos, el Real Decreto 1654/1985, de 3 de julio (BOE del 17 de septiembre), modifica la estructura orgánica del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo y suprime determinados Organismos Autónomos. Se mantiene este Ministerio como el órgano de la Administración Central del Estado encargado de la propuesta y ejecución de las directrices generales del Gobierno en relación, entre otras materias, con el medio ambiente (art. 1-1º). Bajo la dirección del Ministro se mantiene la Subsecretaría de Obras Públicas y Urbanismo, con competencias generales (art. 2) y a cuyo titular corresponde, por delegación de aquél, la presidencia de la Comisión Interministerial del Medio Ambiente (art. 1-5º). Dependiendo de la Subsecretaría (art. 2-2º), el texto mantiene la Dirección General de Medio Ambiente, con funciones de estudio y propuesta (sobre leyes y normas, planes, metodologías de evaluaciones ambientales, programas de educación e información, participación, distribución de subvenciones, actividad exterior o difusión de actividades) y la Secretaría General de la CIMA, pero ninguna función ni ejecutiva ni de coordinación administrativa en materia ambiental (art. 10). Además, se suprime el consolidado Centro de Estudios de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente (CEOTMA).

La reestructuración de los Departamentos Ministeriales llevada a cabo mediante Real Decreto 1519/1986, de 25 de julio (BOE del 26), mantiene el Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo.

Con fecha de 2 de octubre de 1986, el Diputado Sr. Rodríguez Sahagún (Centro Democrático y Social) presenta una Proposición no de ley sobre política de defensa de la naturaleza y protección del medio ambiente (núm. 160/000022), en la que, entre otras cuestiones, se requiere que el Gobierno adopte «Las iniciativas administrativas de coordinación y cualquier otro orden precisos para garantizar el mejor desarrollo y preservación del medio ambiente». Después de las enmiendas propuestas y del debate correspondiente, la Proposición no de ley se aprobará por el Congreso de los Diputados en la sesión de 3 de diciembre de 1986, en cuyo texto se solicita al Gobierno, entre otras cosas, las iniciativas de coordinación administrativa que sean precisas para garantizar la aplicación de la política medioambiental.

La estructura del Ministerio se modifica de nuevo por Real Decreto 89/1987, de 23 de enero (BOE del 24), sin afectar a los órganos ambientales.

Con fecha de 28 de marzo de 1987 se publica en el Boletín Oficial de las Cortes Generales-Congreso de los Diputados (Serie B, núm. 61-I) la Proposición de Ley de Bases sobre Protección General del Medio Ambiente, presentada por el Diputado Sr. TAMAMES GÓMEZ (Grupo Parlamentario Mixto), que será rechazada el 9 de febrero de 1988 (BOCG-CD, Serie B, núm. 61-2, 15 de febrero de 1988). En materia organizativa, el texto incluye la Secretaría de Estado para el Medio ambiente, adscrita a la Presidencia del Gobierno, con funciones de unificar la acción ambiental de la Administración del Estado y de coordinar la actuación de los Ministerios que puedan incidir en materias ambientales, entre otras, y a la que se adscribe el Instituto Nacional de Conservación de la Naturaleza. Además, se crean el Consejo General del Medio Ambiente, a nivel nacional, y otros a nivel autonómico y municipal, como órganos consultivos y de participación pública.

En este mismo contexto, el Diputado Sr. CALERO RODRÍGUEZ (Coalición Popular) presenta el 19 de junio de 1987 una Proposición no de ley (núm. 162/000023) instando al Gobierno la presentación del Proyecto de Ley Básica de Protección del Medio Ambiente, que será rechazada por el Congreso de los Diputados.

Atribuidas, como sabemos, las funciones de estudio y propuesta a la Dirección General de Medio Ambiente, mediante Real Decreto 1327/1987, de 16 de octubre (BOE del 29), se procede a suprimir la Comisión Interministerial del Medio Ambiente (CIMA), creada en 1972; si bien, sorprendentemente, su Exposición de Motivos señala que se suprime la misma «para que puedan arbitrarse los mecanismos capaces de dar respuesta en la situación actual» a los problemas de coordinación en la formulación de la política ambiental y de los órganos administrativos.

Fruto de esta supresión, la Diputada Sra. ESTEVAN BOLEA (Coalición Popular) formula una pregunta al Gobierno, con fecha 11 de mayo de 1988 (núm. 184/013666), sobre los expedientes ambientales estudiados por la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos desde la supresión de la CIMA, que según la contestación formal del Gobierno únicamente son cuatro.

La misma Sra. Diputada, en materia organizativa, formula otra pregunta al Gobierno (núm. 184/000847, BOCG-CD, Serie D, núm. 18, de 3 de febrero de 1990), sobre la creación de una Secretaría de Estado para el Medio Ambiente, y sobre sus funciones, a la que el Gobierno contesta, con fecha de 26 de febrero de 1990 (BOCG-CD, Serie D, núm. 38, de 13 de marzo de 1990), haciendo referencia a la creación, unos días antes, de la Secretaría General de Medio Ambiente.

En efecto, finalmente, el Gobierno de la época aumentó el nivel administrativo del órgano competente en materia ambiental en el Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, al crear la Secretaría General de Medio Ambiente, mediante Real Decreto 199/1990, de 16 de febrero (BOE del 17), justificándose, en su Exposición de Motivos, en la necesidad de «potenciar en este momento la estructura superior de este Ministerio, para asegurar la realización plena de los objetivos y políticas que, en materia de Medio Ambiente le corresponden», y, además, se dice que el mismo «puede considerarse como primera aproximación a nuevas formas de

organización modular de la Administración Civil del Estado, que inicia a nivel ministerial un proceso,..., hacia la integración de las responsabilidades operativas e instrumentales en los órganos gestores y hacia la implantación de sistemas más eficaces de dirección por objetivos». No obstante el nivel administrativo sigue siendo insuficiente para llevar a cabo una política ambiental integrada, y debe tenerse en cuenta que continua integrándose en un Ministerio sectorial, y con un fuerte impacto ambiental en su actividad (las obras públicas).

Esta Secretaría General (órgano creado, sin mucha justificación organizativa, por el Real Decreto-ley de 1982 y mantenido por la Ley de 1983), con rango de Subsecretaría, dirige y coordina, bajo la dependencia del Ministro, el ejercicio de las funciones del Ministerio para la ordenación, defensa y mejora del medio ambiente; para lo cual, le corresponde la formulación de las propuestas de objetivos y prioridades de la política ambiental, así como el impulso y, en su caso, la dirección de las actuaciones para su cumplimiento (art. 1).

De esta Secretaría General dependen la Dirección General de Política Ambiental (art. 3, con funciones de elaboración de legislación básica y otras normas, elaboración de planes ambientales y de metodologías de evaluación ambiental, relaciones con las Comunidades Europeas y otros Organismos en colaboración con el Ministerio de Asuntos Exteriores y la obtención de información) y la Dirección General de Ordenación y Coordinación Ambiental (art. 4, con funciones en materia de educación ambiental, participación, subvenciones, publicaciones y difusión de actividades y el examen y valoración de los estudios de impacto ambiental y formular las correspondientes declaraciones de impacto ambiental).

## 4. EL MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTES. LA CREACIÓN DE LA SECRETARÍA DE ESTADO PARA LAS POLÍTICAS DEL AGUA Y DEL MEDIO AMBIENTE

El Real Decreto 298/1991, de 12 de marzo, de Reestructuración de los Departamentos Ministeriales (BOE del 13), procede a crear el Ministerio de Obras Públicas y Transportes, asumiendo las funciones de los suprimidos Ministerios de Obras Públicas y Urbanismo y de Trasportes, Turismo y Comunicaciones, salvo las de Turismo, que pasan al Ministerio de Industria, Comercio y Turismo (arts. 1 y 2).

La estructura orgánica del nuevo Ministerio de Obras Públicas y Transportes se establece mediante Real Decreto 576/1991, de 21 de abril (BOE del 22). De acuerdo con el art. 1, al nuevo Ministerio de corresponde, entre otras competencias y materias, la propuesta y ejecución de la política del Gobierno en materia de agua, medio ambiente y costas (aunque también le corresponden materias de gran impacto ambiental como las infraestructuras y sistemas de transportes, las telecomunicaciones, la edificación y el urbanismo).

Desde el punto de vista organizativo es destacable la creación de la Secretaría de Estado para las Políticas del Agua y el Medio Ambiente, que, además, es la única

existente en el Ministerio; cuya creación se justifica en la Exposición de Motivos de la norma por la importancia de los temas del agua y del medio ambiente (ya que, se dice, ambos temas no se agotan la una a la otra, pero es necesaria su aproximación ubicándolas en mismo órgano superior dada la relevancia de sus relaciones en el actual momento de desarrollo de España) y en «las tareas de coordinación que deberá desempeñar frente a las Administraciones Territoriales y las Comunidades Europeas».

De acuerdo con el nivel administrativo de la nueva Secretaría de Estado, el art. 3 del texto le asigna a la misma importantes funciones: elaboración de la normativa básica sobre medio ambiente, costas y residuos industriales, así como su aplicación en el ámbito de las competencias estatales; la coordinación y la acción concertada con las Comunidades Autónomas y con la Comunidad Económica Europea; efectuar los estudios que evalúen el impacto ambiental de las obras públicas, y la ejecución de la política hídrica, en sus aspectos cualitativos y cuantitativos.

De la Secretaría de Estado dependen la Secretaría General del Medio Ambiente y la Dirección General de Obras Hidráulicas (art. 3-2º); dependiendo, a su vez, de la Secretaría General, entre otras, la Dirección General de Política Ambiental y la Dirección General de Ordenación Ambiental (art. 3-4º), que conservan su estructura y funciones (art. 10). Es competencia de la Secretaría General del Medio Ambiente la elaboración de la normativa básica en materia de medio ambiente, costas y residuos industriales, así como el control funcional de la Empresa Nacional de Residuos (ENRESA) (art. 3-3º y 5º). Además, debe resaltarse que la Subsecretaría de Obras Públicas y Transportes tiene competencias en materia de estudios e informes sobre medio ambiente, para detectar demandas sociales y permitir la formulación de planes y propuestas.

No obstante su corta historia, el Real Decreto 1316/1991, de 2 de agosto (BOE del 4 de septiembre), procede a reestructurar la Secretaría de Estado para las Políticas del Agua y del Medio Ambiente, para, según su Exposición de Motivos, integrar el núcleo de funciones sobre el agua, en especial su calidad, en un centro directivo (integrando, por ello, las Confederaciones Hidrográficas en la misma y creando una Dirección General específica), se crea un órgano específico sobre las costas y se potencia la Dirección General de Política Ambiental (suprimiendo la otra existente); todo ello intentando dar a la Secretaría de Estado un estructura orgánica más homogénea.

La Secretaría de Estado para las Políticas del Agua y del Medio Ambiente se concibe ahora como el órgano del Ministerio que «dirige y, en su caso, coordina, en el ámbito estatal, las políticas orientadas a potenciar la utilización racional de los recursos naturales, con el fin de garantizar el derecho a una medio ambiente adecuado al desarrollo de la persona»; por lo que se le asignan las siguientes funciones: la elaboración de la normativa básica sobre medio ambiente, su coordinación con otros Ministerios y su aplicación; la coordinación y acción concertada con otros Ministerios y con las Comunidades Autónomas, y la relación con las Comunidades

Europeas; las evaluaciones de impacto ambiental, que sean competencia del Estado; la ejecución de la política hídrica, en sus aspectos cualitativos y cuantitativos; la protección, gestión y administración de los bienes de dominio público marítimo-terrestre; las cuestiones meteorológicas y la información cartográfica y bases de datos (art. 1).

De la Secretaría de Estado dependen ahora las Direcciones Generales de Obras Hidráulicas (de la que, a su vez, dependen las Confederaciones Hidrográficas, aunque respecto a la calidad del agua dependen funcionalmente de la siguiente), de Calidad de las Aguas, de Costas y de Política Ambiental, entre otras (art. 2).

La Dirección General de Política Ambiental, que se refuerza al ser ahora el único centro directivo en la materia, tiene funciones en materia de análisis y seguimiento del estado de situación del medio ambiente; la propuesta de directrices para la ordenación de los recursos naturales; las evaluaciones de impacto ambiental competencia del Estado; la elaboración del sistema de estadísticas ambientales y la creación de un banco de datos; elaboración de los proyectos de normativa básica; la elaboración de programas de mejora del conocimiento de los recursos naturales, y la elaboración y propuesta de planes y programas ambientales. Además, se completa esta Dirección General con la creación de cinco Subdirecciones Generales (art. 6).

Las dos grandes cuestiones que se plantean en esta época respecto a la actividad de la Administración del Estado (es decir, la unificación de su organización con un nivel administrativo adecuado y la elaboración de un Ley General de Medio Ambiente) se hacen visibles en los debates e iniciativas parlamentarios.

Así, el Diario de Sesiones del Congreso (BOCG-CD, Diario de Sesiones, núm. 2002, de 24 de junio de 1992) refleja el debate sobre la pregunta planteada al Gobierno por el Diputado Sr. Martínez-Campillo García (Centro Democrático y Social), relativa a la creación del Ministerio de Medio Ambiente; pregunta totalmente oportuna ya que un año antes se había creado el Ministerio de Obras Públicas y Transportes, al que, como hemos visto, se le encomiendan las competencias ambientales. La contestación del Ministro (a la sazón el Sr. Borrell Fontelles) no tiene desperdicio, al señalar textualmente que «...en este momento,..., ya hay un Ministerio del medio ambiente: es el Ministerio cuya titularidad me honro en desempeñar»; a lo que contesta el Diputado citado haciendo referencia a los problemas ya conocidos, propugnando, por el carácter horizontal de las cuestiones ambientales, la necesidad de creación de un Ministerio específico en materia ambiental. El Ministro señala que, «por el momento, parece oportuno seguir desarrollándola desde un Ministerio que pudiéramos denominar el Ministerio del territorio y del marco físico».

Respecto a la elaboración de la Ley General, y en respuesta a una Pregunta parlamentaria del Diputado Sr. Romero Ruiz, con fecha 21 de octubre de 1992, el Gobierno señala que su compromiso «ha perdido vigencia como consecuencia de

la incorporación de España en las Comunidades Europeas y, especialmente, a partir de la aprobación del Acta Única Europea que...exige que la protección del medio ambiente sea un componente de todas las políticas» (BOCG-CD, Serie D, núm. 348, de 3 de noviembre de 1992, y núm. 369, de 30 de diciembre de 1992).

## 5. EL MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTES Y MEDIO AMBIENTE. LA CREACIÓN DE LA SECRETARÍA DE ESTADO DE MEDIO AMBIENTE Y VIVIENDA

Los problemas reflejados en el debate parlamentario citado sobre la inclusión de la materia ambiental en el Ministerio de Obras Públicas y Transportes, algún comentario en el mismo sentido realizado en los Consejos de Medio Ambiente de la Comunidad Europea y algunas reuniones del Presidente del Gobierno (Sr. González Márquez) con representantes de organizaciones ambientalistas, sin duda, influyeron en el cambio de nombre al citado Ministerio, que, por Real Decreto 1173/1993, de 13 de julio, de Reestructuración de los Departamentos Ministeriales (BOE del 14), pasa a denominarse Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente (art. 1); cambio meramente nominal, y sin contenido material, como se refleja en el art. 3, al señalar que el nuevo Ministerio «desempeñará las funciones hasta ahora correspondientes al Ministerio de Obras Públicas y Transportes».

No obstante este irrelevante cambio del nombre, el Real Decreto 1671/1993, de 24 de septiembre (BOE del 28), por el que se modifica la estructura orgánica del nuevo Ministerio, introduce una modificación de cierta importancia en materia ambiental, y no exenta de polémica, como es la creación de la nueva Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Vivienda, suprimiendo la anterior (art. 1), debido a la dificultad de su justificación sustantiva (aunque obviamente todo tiene que ver con el medio ambiente, incluida la vivienda). En este sentido, la Exposición de Motivos del texto señala, un tanto forzadamente, que «la relación entre la política ambiental y la vivienda, entendida en el sentido amplio de 'hábitat humano', debe orientarse por consideraciones ambientales relativas a las normas de edificación, tratamiento de aguas residuales, recogida selectiva de residuos urbanos, consumos energéticos en calefacción doméstica e integración en la ciudad de espacios naturales», por lo que, continúa, «la política de vivienda no puede ser sólo una política de financiación del acceso a la vivienda en propiedad o alquiler, sino un elemento básico de una política integral de ecología urbana, en la que se potencien la calidad de la edificación y el respeto por el entorno en el marco del desarrollo urbano».

En efecto, el citado art. 1 del Real Decreto procede a crear la Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Vivienda, a la que se asignan las siguientes funciones: el diseño de una estrategia nacional de medio ambiente y la coordinación de las actuaciones en política ambiental de la Administración General del Estado; la elaboración de la normativa básica sobre medio ambiente, costas y residuos, y su aplicación; el análisis y propuesta de objetivos para los fondos de cohesión europeos en materia ambiental; la realización de los estudios y declaraciones de impacto

ambiental en actividades de competencia estatal; la coordinación y acción concertada con las Comunidades Autónomas en materia de medio ambiente y saneamiento y depuración de aguas, y la relación con la Comunidad Europea; la protección, gestión y administración de los bienes de dominio público hidráulico y marítimo-terrestre; la propuesta de la política y normativa estatal sobre suelo urbano, vivienda, arquitectura y su concertación con las Comunidades Autónomas, y la integración de las políticas ambientales y de hábitat humano en el espacio urbano (especialmente respecto a normas de edificación, contaminación atmosférica y sonora, residuos sólidos, depuración de aguas, arquitectura ecológica e integración de los dominios públicos costero e hidráulico en los planes de desarrollo urbano y política de suelo). Respecto a su estructura, se mantiene la organización de la anterior Secretaría de Estado, pero, naturalmente, integrando a la Dirección General para la Vivienda y Arquitectura, y pasando a depender de ella funcionalmente, también, la Dirección General de Política Territorial y Urbanismo.

El Real Decreto 2234/1993, de 17 de diciembre (BOE del 22), modifica la estructura del Ministerio en el área territorial y urbanística, si bien algunos cambios deben destacarse por incidir en la materia ambiental. Así, la Dirección General de Obras Hidráulicas, que, como sabemos, anteriormente dependía de la Secretaría de Estado para las Políticas del Agua y Medio Ambiente, pasa a depender de la nueva Secretaría de Estado de Política Territorial y Obras Públicas, y se crea la Dirección General para la Vivienda, el Urbanismo y la Arquitectura, que depende de la Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Vivienda.

En este contexto, con fecha de 28 de diciembre de 1993, el Grupo Parlamentario de Izquierda Unida presenta una Proposición no de ley por la que se insta al Gobierno a crear un Ministerio de Medio Ambiente (BOCG-CD, Serie D, núm. 45, de 13 de enero de 1994), con funciones, entre otras, de «coordinación de todas las competencias sobre medio ambiente»; y que se integraría, nada menos, que por cuatro Secretarías de Estado (Ecología; Legislación, Inspección y Vigilancia Ambientales; Educación e Investigación Ambientales, y para la Cooperación Ambiental), y una Comisión de Coordinación y Planificación, para coordinar el Plan Nacional de Medio Ambiente.

Justificándolo en las previsiones de la Constitución Española (arts. 9, 45 y 53), en medidas similares de la Comunidad Europea y en las previsiones de la Conferencia de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo, de 1992, mediante Real Decreto 224/1994, de 14 de febrero (BOE del 9 de marzo), se crea el Consejo Asesor de Medio Ambiente como órgano consultivo para «favorecer la participación de las organizaciones representativas de intereses sociales y de personas de reconocido prestigio en la elaboración y seguimiento de la política medioambiental orientada al desarrollo sostenible», adscrito al Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente. En este sentido. El Consejo, presidido por el Ministro y compuesto por más vocales en representación de organizaciones diversas que de la Administración Central (y sin ningún representante de las Administraciones territoriales), tiene por funciones asesorar las normas y planes ambientales del Estado

en razón de su importancia; emisión de informes y propuestas a iniciativa propia o a petición de los Ministerios, siendo posible que las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales le soliciten informes a través del Presidente del Consejo; proponer medidas que incentiven la creación de empleo ligado a actividades ambientales; proponer medidas que faciliten el cumplimiento de los convenios internacionales, e impulsar la coordinación entre la iniciativa pública y privada en materia ambiental.

Seguidamente, la reestructuración ministerial realizada por Real Decreto 907/1994, de 5 de mayo (BOE del 6), no incluye novedades en materia ambiental (aunque sí sorprendió la creación del Ministerio de Justicia e Interior), pues mantiene el Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente.

Las nuevas exigencias de acceso a la información ambiental (impuestas por la Directiva europea aprobada nada menos que cinco años antes), la creciente complejidad de los procesos de evaluación ambiental y «por la importancia de los Convenios que desarrollan los acuerdos de Río» (a pesar de haberse celebrado la Conferencia tres años antes) justifican la potenciación de la Secretaría de Medio Ambiente y Vivienda llevada a cabo por Real Decreto 1056/1995, de 23 de junio (BOE del 8 de julio), que modifica la estructura orgánica del Ministerio; haciendo depender ahora de la Secretaría de Estado citada la Dirección General de Costas, la Dirección General de Calidad de las Aguas, la Dirección General de Información y Evaluación Ambiental, la Dirección General de Política Ambiental, la Dirección General para la Vivienda, el Urbanismo y la Arquitectura, y la Dirección General del Instituto Nacional de Meteorología (art. 1).

La nueva Dirección General de Información y Evaluación Ambiental (art. 2) tiene asignadas las funciones de realización de las declaraciones de impacto ambiental (reiterando una asignación funcional a un órgano de nivel administrativo mínimo y claramente insuficiente para imponer y coordinar acciones en la materia), diseño de un sistema de información ambiental, favorecer el acceso de los ciudadanos a la información ambiental y la coordinación de los programas de los Ministerios y de las Comunidades Autónomas en materia de conocimiento e información ambiental.

La Dirección General de Política Ambiental (art. 3), que se mantiene, tiene funciones de coordinación interadministrativa y con las Comunidades Autónomas, así como con la Unión Europea y otros organismos internacionales, respecto al diseño y ejecución de la política ambiental; propuesta de la normativa básica e incorporación de la normativa comunitaria; planificación, programación, coordinación, propuesta y seguimiento de programas y proyectos de política ambiental de competencia estatal; ejercer las funciones de Secretaría de la Conferencia Sectorial del Medio Ambiente (que presidida por el Ministro del ramo, reúne a representantes de la Administración del Estado, de las diecisiete Comunidades Autónomas y de Ceuta y Melilla; se crearon en la Ley del Proceso Autonómico de 1983 y se reitera la misma, sin derogar el precepto de la anterior, en la Ley de Procedimiento

Administrativo Común de 1992); desarrollar los instrumentos derivados de la Agenda 21 de la Conferencia de Río; elaboración y seguimiento de los Planes Nacionales sobre residuos peligrosos, suelos contaminados y residuos sólidos urbanos, y seguimiento e impulso de los Convenios internacionales en materia de residuos, contaminación atmosférica, biodiversidad, desedificación, calidad de las aguas y otros temas de política ambiental.

Además, el texto regula la estructura de la Secretaría de Estado de Política Territorial y Obras Públicas, con competencias en materia de carreteras, obras hidráulicas, infraestructuras de transporte ferroviario, planificación territorial y actuaciones concertadas en las ciudades (art. 3).

Casi al finalizar la Legislatura, el Partido Popular elaboró una Proposición de Ley General de Medio Ambiente, cuyo texto es conocido en mayo de 1995, y que se presentará como tal en el Congreso de los Diputados el 28 de junio (BOCG-CD, Serie B, núm. 137, de 18 de julio de 1995). El texto dedica Títulos a los fines y principios, a la Administración Ambiental, a la protección ambiental (previendo instrumentos de mercado e instrumentos horizontales de apoyo), a los sectores ambientales (aire, ruido, radiaciones, agua, suelo y subsuelo, conservación de la naturaleza y el paisaje, medio ambiente urbano, residuos y sustancias peligrosas), a las actividades (evaluación de impacto ambiental, autorizaciones y licencias, seguridad y prevención de accidentes, y, lo que es una novedad resaltable pues la Directiva europea se aprobará en 1996, el sistema de prevención y control integrado de la contaminación) y la disciplina ambiental (infracciones, sanciones y responsabilidad por daños). En relación con la organización administrativa, el texto establece las competencias de las Administraciones territoriales y, en el ámbito del Estado, prevé la creación del Ministerio de Medio Ambiente, como órgano gubernamental competente en la materia, de la Comisión Nacional de Coordinación de la Política Ambiental (que actúa como Conferencia Sectorial en la materia) y el Foro Consultivo de Medio Ambiente; estableciéndose expresamente la obligación de todos los Ministerios de coordinar sus actuaciones ambientales con el Ministerio de Medio Ambiente. Además se crean el Servicio Nacional de Vigilancia Ambiental y el novedoso Registro Nacional de Infractores, ambos adscritos al Ministerio.

## 6. LA CONSOLIDACIÓN DEFINITIVA DEL MODELO ORGANIZATIVO DE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO EN MATERIA AMBIENTAL: LA CREACIÓN DEL MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE EN 1996; ESTRUCTURA POSTERIOR

Finalmente, después de un largo período temporal y de las iniciativas y modelos propuestos y ensayados, no muy claros ni adecuados, como hemos visto, celebradas las elecciones generales el 3 de marzo de 1996, que dieron una mayoría relativa al Partido Popular, el Presidente Aznar López procede a la reestructuración de los Departamentos Ministeriales mediante Real Decreto 758/1996, de 5 de mayo (BOE del 6, con corrección de errores en BOE del 8 y del 24), en cuya estructura destaca,

sin duda, la creación del nuevo Ministerio de Medio Ambiente (art. 1); respondiendo así a la demanda doctrinal, política y social existente, al atenderse a la voluntad de dar la máxima cobertura institucional y administrativa a la protección del medio ambiente, de acuerdo con las previsiones de la Constitución Española; destacando de esta forma la importancia del principio de unidad de gestión administrativa, pues, al menos, una protección eficaz del medio ambiente exige la mayor concentración posible de las competencias en la materia.

Teniendo en cuenta la trascendencia de su creación (que es visible anecdóticamente al ser el precepto referido al Ministerio el de mayor extensión del texto), el art. 8 establece como competencias del nuevo Ministerio de Medio Ambiente las correspondientes a la Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Vivienda (atribuidas al suprimido Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente, salvo las relativas a vivienda y urbanismo, que pasan al también nuevo Ministerio de Fomento, «ex» art. 4); las competencias de obras hidráulicas y las Confederaciones Hidrográficas; las competencias de conservación de la naturaleza y, en particular, el Organismo autónomo Parques Nacionales (que hasta ahora radicaban en el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación) y las correspondientes al medio ambiente atribuidas al Ministerio de Industria y Energía. No obstante, y a pesar del avance que supone la creación del Ministerio de Medio Ambiente, aún conservan competencias ambientales los Ministerios de Fomento (infraestructuras, obras públicas y suelo y urbanismo); de Agricultura, Pesca y Alimentación (reforestación de tierras agrícolas); del Interior (Servicio de Protección de la Naturaleza-SEPRONA, de la Guardia Civil), de Sanidad y Consumo (sanidad ambiental) y de Industria y Energía (energía nuclear).

Seguidamente, el Real Decreto 839/1996, de 10 de mayo (BOE del 11), establece la estructura orgánica básica del Ministerio de Medio Ambiente, entre otros. Así, el nuevo Ministerio se estructura en la Secretaría de Estado de Aguas y Costas (en la que se integran la Dirección General de Obras Hidráulicas y Calidad de las Aguas y la Dirección General de Costas), la Secretaría General del Medio Ambiente (en la que se integran la Dirección General de Conservación de la Naturaleza y la Dirección General de Calidad y Evaluación Ambiental) y la Subsecretaría de Medio Ambiente (con la Secretaría General Técnica y la Dirección General del Instituto Nacional de Meteorología); suprimiéndose formalmente los órganos con competencias ambientales del Ministerio suprimido (art. 11).

Sin embargo, el art. 8 de este Real Decreto establece asimismo la estructura del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, que prevé en su estructura la Secretaría General de Agricultura y Alimentación, que integra, a su vez, a la Dirección General de Planificación y Desarrollo Rural; suprimiéndose la Secretaría General de Desarrollo Rural y Conservación de la Naturaleza, cuyas competencias pasan a la Secretaría General mencionada y las relativas a la conservación de la naturaleza al Ministerio del Medio Ambiente, así como las Direcciones Generales de Planificación Rural y del Medio Natural y de Desarrollo Rural, «cuyas funciones son asumidas por la Dirección General de Planificación y Desarrollo Rural, a la

que corresponden también las competencias en materia agraria, cinegética y forestal antes atribuidas a la Dirección General de Conservación de la Naturaleza, cuyas competencias en materia de conservación de la naturaleza ha sido asumidas por el Ministerio de Medio Ambiente».

Estas previsiones, algo confusas, y que provocaron algunas fricciones administrativas en esta época, debían ser aclaradas dada la trascendencia de que las funciones sobre la conservación de la naturaleza se residenciaran sin ninguna duda en el nuevo Ministerio de Medio Ambiente. Por ello, el Real Decreto 1538/1996, de 21 de junio (BOE del 25), precisó y concretó las competencias que sobre tales materias corresponden al Ministerio de Medio Ambiente; asignándole las siguientes funciones: formulación de los criterios básicos para la ordenación de la flora, la fauna, los hábitat y los ecosistemas naturales; elaboración de disposiciones generales en relación con tales materias, y coordinación con las Comunidades Autónomas para su aplicación; estudio e inventario de los espacios naturales, de las especies amenazadas, de los ecosistemas, elaboración del banco de datos de la naturaleza y establecer planes coordinados de recuperación de la flora y fauna silvestres, en colaboración con las Comunidades Autónomas; la declaración de impacto ambiental; la realización de estudios y estadísticas sobre conservación de la naturaleza; la elaboración, en colaboración con el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, de disposiciones generales relativas al desarrollo sostenible del monte; la elaboración de planes y programas de restauración hidrológico-forestal, reforestación y preservación y mejora de la cubierta vegetal, en colaboración con las Comunidades Autónomas, y la colaboración con las Comunidades Autónomas para la elaboración de los planes de lucha contra incendios y realización de otras actuaciones (art. 1); manteniéndose, con sus mismas competencias, el Organismo autónomo Parques Nacionales (art. 2). Por su parte, el art. 3 asigna al Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación la elaboración de las disposiciones generales sobre forestación de tierras agrícolas, en colaboración con el Ministerio de Medio Ambiente, y de los planes y programas en esta materia, en colaboración con las Comunidades Autónomas.

Teniendo en cuenta las disposiciones anteriores, por Real Decreto 1894/1996, de 2 de agosto (BOE del 6), se aprueba la estructura orgánica básica del Ministerio de Medio Ambiente; que incluye, como órganos superiores la Secretaría de Estado de Aguas y Costas, la Subsecretaría de Medio Ambiente y la Secretaría General de Medio Ambiente (art. 1).

La Secretaría de Estado de Aguas y Costas tiene asignadas las funciones de planificación de los recursos hídricos mediante la elaboración y desarrollo del Plan Hidrológico Nacional; la ejecución de las infraestructuras hidráulicas de competencia estatal; la elaboración de la normativa sobre aguas y costas y su aplicación; la coordinación y la acción concertada con las Comunidades Autónomas en materia de política de saneamiento y depuración de las aguas, así como respecto a la Unión Europea, y la protección, gestión y administración de los bienes de dominio público hidráulico y marítimo-terrestre. En esta Secretaría de Estado se integran la

Dirección General de Obras Hidráulicas y Calidad de las Aguas y la Dirección General de Costas (arts. 2 a 4).

La Secretaría General de Medio Ambiente tiene competencias «en relación con el medio ambiente, la conservación de la naturaleza y el aprovechamiento racional de los recursos naturales, tratando de conseguir un desarrollo sostenible compatible con la defensa de los principios medioambientales»; lo cual no es precisar mucho. En este órgano se integran la Dirección General de Conservación de la Naturaleza (que ejerce las funciones en esta materia asignadas al Ministerio por el Real Decreto de 21 de junio de 1996, y de la que depende funcionalmente el Organismo autónomo Parques Nacionales) y la Dirección General de Calidad y Evaluación Ambiental (a la que corresponden las funciones de planificación, programación, propuesta y seguimiento de programas y proyectos estatales en el ámbito de su competencia; coordinación interadministrativa con las Comunidades Autónomas, con la Unión Europea y con otros Organismos internacionales en estas materias; las actuaciones derivadas de la Agenda 21 de la Conferencia de Río; la elaboración y propuesta de la normativa básica y la incorporación de la normativa comunitaria; la participación en los Organismos internacionales y el seguimiento de los Convenios internacionales; la realización de las declaraciones de impacto ambiental de competencia estatal (función ciertamente resaltable para el nivel administrativo de la Dirección General, que traerá problemas inmediatamente, como veremos; y para lo cual se crea la Subdirección General de Evaluación Ambiental y Actuaciones Sectoriales, a la que compete elaborar las propuestas de declaraciones de impacto ambiental); la elaboración y seguimiento de los planes de residuos urbanos y peligrosos y sobre suelos contaminados, y la coordinación de las relaciones con los diferentes sectores industriales, a efectos de elaboración de propuestas que permitan la participación en los Organismos internacionales (arts. 8 a 10).

La Subsecretaría de Medio Ambiente tiene competencias generales, al servicio de que el Ministerio y todos sus órganos funcionen adecuadamente (arts. 5 a 7).

En este momento de la evolución temporal de la organización administrativa, deben tenerse en cuenta la incidencia de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (BOE del 15), y de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno (BOE del 28), que, ciertamente muchos años después de aprobada la Constitución Española de 1978, proceden adecuadamente a regular el Gobierno de la Nación y la Administración General del Estado. Por lo que se refiere a nuestra materia, se ratifica, deslegalizándolo, la libertad del Presidente del Gobierno para reestructurar los Departamentos Ministeriales y se regula detalladamente la organización de los Ministerios, clarificando la materia definitivamente. A partir de estos años, ambas Leyes se utilizarán normalmente.

La asignación de la competencia de realización de las declaraciones de impacto ambiental a la Dirección General de Calidad y Evaluación Ambiental, por su nivel administrativo, provocó en la época algún problema con otros órganos de

superior nivel, por lo que el Real Decreto 1646/1999, de 22 de octubre (BOE del 23, y corrección de errores en BOE de 23 de noviembre), procedió a asignar a la Secretaría General de Medio Ambiente la formulación de las declaraciones de impacto ambiental de competencia estatal, correspondiéndole a la Dirección General citada elevar a la Secretaría General las propuestas de declaraciones de impacto ambiental. Con lo que se establecía un modelo más adecuado, por el mayor nivel administrativo de las Secretarías Generales.

Posteriormente, celebradas las elecciones generales de 2000, el Real Decreto 557/2000, de 27 de abril (BOE del 28), procede a reestructurar los Departamentos Ministeriales, manteniendo el Ministerio de Medio Ambiente.

No obstante, mediante Real Decreto 695/2000, de 12 de mayo (BOE del 13), modifica la estructura orgánica del Ministerio, para crear, en la Subsecretaría de Medio Ambiente, la Dirección General de Programación y Control Económico y Presupuestario (art. 1), y sin afectar a los restantes órganos.

Los cambios anteriores y la experiencia adquirida en la gestión ministerial hasta entonces justificaron la aprobación del Real Decreto 1415/2000, de 21 de julio (BOE del 22), que desarrolla la estructura orgánica del Ministerio; que mantiene los órganos anteriores (es decir, la Secretaría de Estado de Aguas y Costas, la Secretaría General de Medio Ambiente y la Subsecretaría de Medio Ambiente, así como las Direcciones Generales integradas en ellas) (arts.1, 2, 5 y 9); suprimiéndose únicamente algunos órganos inferiores (Disposición Adicional 1ª). Respecto a la Secretaría General de Medio Ambiente, se mantienen sus competencias, precisando las relativas a educación ambiental e inversiones, e incorporando la competencia de formulación de las declaraciones de impacto ambiental; además, en esta materia, se prevé que la Dirección General de Conservación de la Naturaleza elabore los informes previos a las mismas y que la Dirección General de Calidad y Evaluación Ambiental elabore las mismas y la eleve a la Secretaría General, para lo cual se crea la nueva Subdirección General de Impacto Ambiental y Prevención de Riesgos (arts. 10 y 11).

Habiéndose modificado la Legislación Básica sobre evaluación de impacto ambiental y siendo necesario incidir en la organización relativa al cambio climático, principalmente, mediante Real Decreto 376/2001, de 6 de abril (BOE del 7), se modifica el texto anterior y la estructura orgánica del Ministerio de Medio Ambiente. Así, se reconoce a la Secretaría General de Medio Ambiente, junto a la formulación de las declaraciones de impacto ambiental, la competencia de resolución sobre los proyectos del Anexo II del Real Decreto Legislativo 1302/1986 que deban someterse a evaluación de impacto ambiental, y se crea la Oficina Española de Cambio Climático, dependiente de la Dirección General de Calidad y Evaluación Ambiental, como órgano colegiado competente para arbitrar las medidas necesarias para desarrollar la política sobre el cambio climático (asignándole, entre otras, funciones técnicas y de gestión, seguir el Convenio del Cambio Climático, actuar como punto focal respecto a organismos y convenios especializados, asumir

la representación institucional en la materia y funciones de asesoramiento y colaboración); modificándose ciertos aspectos de la organización del Consejo Nacional del Clima, que se había creado en 1998. Además, se modifican ciertos aspectos de la Dirección General del Instituto Nacional de Meteorología y se prevé que la Dirección General de Conservación de la Naturaleza colabore con las Comunidades Autónomas en el seguimiento sobre el estado de salud de los montes.

Seguidamente, y fruto de la aprobación de la Estrategia de Desarrollo Sostenible de la Unión Europea, el Real Decreto 1126/2001, de 19 de octubre (BOE del 20), modifica el texto de 2000, para asignar a la Secretaría de Aguas y Costas la función de elaborar programas o estrategias sobre el desarrollo sostenible, «sin perjuicio de las competencias de otros órganos del Ministerio o de otros Departamentos», dado el carácter estratégico y horizontal de la materia.

De nuevo la cuestión del cambio climático, dado el importante carácter que ha adquirido desde el Real Decreto 376/2001, obliga a modificar la estructura del Ministerio de Medio Ambiente, mediante Real Decreto 1000/2003, de 25 de julio (BOE del 26), con la finalidad de integrar la Oficina Española de Cambio Climático en la organización departamental como órgano directivo, como Subdirección General, y asuma mayor capacidad operativa.

Finalmente, en esta etapa, el Real Decreto 181/2004, de 30 de enero (BOE del 31), modifica nuevamente la estructura del Ministerio, para actualizar la Dirección General del Instituto Nacional de Meteorología.

## 7. LA ACTUAL ESTRUCTURA ORGÁNICA DEL MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE

Celebradas las elecciones generales el 14 de marzo de 2004, después de los terribles atentados terroristas de Madrid, y realizada la investidura del Presidente del Gobierno de la Nación, mediante Real Decreto 553/2004, de 17 de abril (BOE del 18), se procede a la Reestructuración de los Departamentos Ministeriales, cuyo art. 1 mantiene el Ministerio de Medio Ambiente en la estructura de la Administración General del Estado.

El art. 16 de este texto se dedica a este Ministerio, al que asigna la función de «propuesta y ejecución de la política del Gobierno en materia de conservación de la naturaleza, desarrollo sostenible, impacto ambiental y ordenación de la flora, la fauna, los hábitat y los ecosistemas naturales, así como de la colaboración con las comunidades autónomas para la realización de las actuaciones que correspondan en estas materias»; añadiéndose, mediante las corrección de errores del texto (publicada en BOE del 20 de abril), la relativa a «la gestión y custodia del dominio público marítimo terrestre y de todas sus actuales competencias». Por su parte, la Disposición Final 1ª procede a suprimir la Secretaría de Estado de Aguas y Costas.

Seguidamente, el Real Decreto 562/2004, de 19 de abril (BOE del 20), aprueba la estructura orgánica básica de los Departamentos Ministeriales, dedi-

cando su art. 15 al Ministerio de Medio Ambiente; en cuya estructura incluye la Subsecretaría de Medio Ambiente (de la que depende la Secretaría General Técnica), la Secretaría General para el Territorio y la Biodiversidad, con rango de Subsecretaría (de la que dependen la Dirección General del Agua, que asume las funciones de la anterior y suprimida Dirección General de Obras Hidráulicas y Calidad de las Aguas, la Dirección General de Costas y la Dirección General para la Biodiversidad, que asume las funciones de la anterior y suprimida Dirección General de Conservación de la Naturaleza) y la Secretaría General para la Prevención de la Contaminación y del Cambio Climático, con rango de Subsecretaría (de la que dependen la Dirección General de Calidad y Evaluación Ambiental y la Dirección General del Instituto Nacional de Meteorología); procediéndose también a suprimir, además de los órganos mencionados, la Secretaría General de Medio Ambiente y la Dirección General de Programación y Control Económico y Presupuestario.

Con estos textos, el Real Decreto 1477/2004, de 18 de junio (BOE del 19 y corrección de errores publicada en BOE del 22 de diciembre), desarrolla la estructura orgánica del Ministerio de Medio Ambiente, sobre la base, según su Exposición de Motivos, de tener presente «el enfoque transversal o intersectorial de la política ambiental, adoptado en los últimos años por las instituciones internacionales y los países más desarrollados como el más adecuado para abordar los retos que plantea la necesidad de detener el avance de los procesos de degradación de nuestro entorno», añadiendo que «la quintaesencia de esta enfoque es el principio del desarrollo sostenible, que significa hacer compatibles el crecimiento económico con la cohesión social y la protección del medio ambiente, a fin de no comprometer la supervivencia de los ecosistemas y permitir el acceso global a una digna calidad de vida», recordando que tal principio y el de integración ambiental ya han sido incorporados por el Tratado de la Unión Europea. Por ello, continua la Exposición de Motivos, en el ámbito interno se considera necesario incorporar este enfoque integrador de la dimensión ambiental en las diferentes políticas horizontales y sectoriales, combinándose en el texto el criterio del diseño riguroso de la organización del Ministerio con una metodología de la acción pública adaptada a las características de la política ambiental, al deber propiciarse la incorporación de criterios de sostenibilidad en todos los procesos de decisión, tanto públicos como privados, mediante la elaboración de Estrategias Nacionales de Desarrollo Sostenible, según lo establecido a nivel europeo e internacional.

De acuerdo con estas ideas, se asignan al Ministerio de Medio Ambiente (art. 1), en el ámbito de las competencias del Estado, las funciones de elaboración de la legislación estatal en materia de aguas y costas, medio ambiente y montes; la gestión directa del dominio público hidráulico, del dominio público marítimo-terrestre y del servicio meteorológico nacional; la representación internacional del Estado en los organismos internacionales, sin perjuicio de las competencias del Ministerio de Asuntos Exteriores, y la coordinación de actuaciones; la cooperación y la concertación en el diseño y aplicación de todas las políticas que afecten a las

competencias de las Comunidades Autónomas y de las restantes Administraciones Públicas, propiciando su participación a través de los órganos e instrumentos de cooperación adecuados. No obstante, estas competencias «se entenderán en coordinación y sin perjuicio de aquellas que corresponden a otros departamentos ministeriales»; con lo que se reconoce el principal problema en el trabajo del Ministerio.

La estructura del Departamento, bajo la dirección del Ministro, se articula a través de la Subsecretaría de Medio Ambiente, la Secretaría General para el Territorio y la Biodiversidad y la Secretaría General para la Prevención de la Contaminación y del Cambio Climático. Además, el Ministro preside la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente, el Consejo Nacional del Agua, el Consejo de la Red de Parques Nacionales, el Consejo Asesor de Medio Ambiente y el Consejo Nacional de Bosques (art. 1-3º y 5º). El Centro de Estudios y Experimentación de Obras Públicas se adscribe funcionalmente a los Ministerios de Fomento y de Medio Ambiente (aunque orgánicamente depende del primero) (Disposición Adicional 4ª).

De acuerdo con las previsiones de la LOFAGE, la Subsecretaría de Medio Ambiente, como todas, es el órgano cuya función es que el propio Ministerio funcione y lleve a cabo las acciones que constituyen su ámbito competencial (medios materiales, cuestiones presupuestarias, contratación, planificación de inversiones, política de personal, atención al ciudadano, etc.). De ella depende la Secretaría General Técnica (con funciones de preparación de textos normativos, informes, etc.).

La Secretaría General para el Territorio y la Biodiversidad (arts. 4 a 7), en segundo lugar, tiene funciones en materia de «uso crecientemente sostenible» de los recursos naturales y su adecuada preservación y restauración; la conservación de la fauna, la flora, los hábitats y los ecosistemas naturales, en los medios terrestre y marino; la integración de las consideraciones territoriales, ambientales y ecológicas en las actuaciones de su competencia; la definición de los objetivos y programas derivados de la Directiva Marco del Agua, y la gestión directa del dominio público hidráulico y marítimo-terrestre.

En esta Secretaría General se integran la Dirección General para la Biodiversidad, la Dirección General del Agua, la Dirección General de Costas, la División de Desarrollo Territorial (órgano con funciones de asesoramiento y propuestas de medidas e instrumentos para promover un desarrollo territorial equilibrado y sostenible, con especial atención a la afección a los recursos naturales y a la biodiversidad), el organismo autónomo Parques Nacionales (sobre cuya actividad deberá tenerse en cuenta la, un tanto sorprendente, doctrina del Tribunal Constitucional en la materia, y que es objeto de análisis en otro Capítulo), el Centro Nacional de Educación Ambiental de Valsaín y otros centros similares (Umbralejo, Búbal, Granadilla y Vivero Escuela de Navalcarnero).

La Dirección General para la Biodiversidad tiene las funciones de formulación de la Estrategia Española para la Biodiversidad y el Usos Sostenible de la Diversidad Biológica; realizar los informes previos a la declaración de impacto ambiental que

le someta la Dirección General de Calidad y Evaluación Ambiental; la elaboración de criterios comunes sobre el desarrollo, conservación y financiación de la Red Natura 2000, su integración en las políticas sectoriales, en especial en el desarrollo rural, y su consideración en el planeamiento y construcción de infraestructuras; la actuación como autoridad científica en el Convenio sobre Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Flora y Fauna Silvestres (CITES); la formulación de estrategias, planes, programas y directrices de ordenación de los recursos naturales y de medidas preventivas para favorecer la conservación de los recursos naturales; la elaboración del Programa Nacional contra la Desertificación; la coordinación de los planes y programas de restauración hidrológico-forestal, y de reforestación, preservación y mejora de la cubierta vegetal de las cuencas intercomunitarias; participación en la elaboración de los planes de protección de montes y, en especial, en la defensa contra los incendios forestales y la sanidad forestal; las funciones establecidas en las Leyes de Vías Pecuarias y de Montes; la elaboración del Censo Nacional de Caza y Pesca y la llevanza del Registro Nacional de Infractores de Caza y Pesca; la elaboración del Banco de Datos de la Biodiversidad; la programación de los proyectos financiables con Fondos europeos, así como su seguimiento y evaluación, y la participación en la representación del Ministerio en Organismos Internacionales, y el seguimiento de los correspondientes convenios. Esta Dirección General se integra por las Subdirecciones Generales de Vida Silvestre, de Política Forestal y Desertificación y de Coordinación y Banco de Datos de la Biodiversidad. La Comisión Nacional de Protección de la Naturaleza está presidida por este Director General. El Organismo autónomo Parques Nacionales depende funcionalmente de esta misma Dirección General (Disposición Adicional 3ª), la cual ejerce también las funciones de coordinación del Programa MaB (Hombre y Biosfera de la UNESCO).

La Dirección General del Agua tiene como funciones la elaboración, seguimiento y revisión del Plan Hidrológico Nacional, y el establecimiento de criterios para la revisión de los Planes de Cuenca, bajo el principio de sostenibilidad; la coordinación de los planes sectoriales o de ámbito regional que afecten a la planificación hidrológica; la elaboración de información sobre los datos hidrológicos y de calidad del agua; la coordinación de planes de emergencia y de las actuaciones en situaciones de sequía e inundaciones; la participación en la actividad internacional del Ministerio; la elaboración del proyecto del presupuesto, y su seguimiento y control; la actividad de contratación y certificaciones de obras; la programaciones de proyectos financiables con Fondos europeos, y su seguimiento; le explotación, control y conservación del dominio público hidráulico y de las infraestructuras correspondientes; la seguridad de estas mismas; el inventario de presas españolas y las actividades relativa a su seguridad; la vigilancia, el seguimiento y el control de la calidad de las aguas continentales y de las actividades susceptibles de causar contaminación o degradación del dominio público hidráulico; el fomento de actividades de depuración; el fomento de medidas de reutilización de las aguas depuradas y del ahorro de agua; el seguimiento y control del buen estado de las aguas subterráneas renovables; las concesiones de agua y las autorizaciones de vertido, y

la elaboración de estudios y la fijación de los criterios del régimen económico-financiero del dominio público hidráulico. En la misma se integran las Subdirecciones Generales de Planificación y Uso Sostenible del Agua, de Programación Económica, de Infraestructuras y Tecnología, y de Gestión Integrada del Dominio Público Hidráulico, y, asimismo, de la misma dependen las Confederaciones Hidrográficas y la Mancomunidad de las Canales de Taibilla (Disposición Adicional 5ª).

La Dirección General de Costas tiene funciones en materia de defensa, protección y conservación del dominio público marítimo-terrestre, y en particular la adecuación sostenible de las playas, los sistemas de dunas y los humedales litorales; las acciones relativas al presupuesto, a los proyectos financiados con Fondos europeos, y su seguimiento; la concertación y coordinación con otras Administraciones y con entidades privadas de las medidas de mejora de la sostenibilidad de la costa; el deslinde y conservación del dominio público marítimo-terrestre; la gestión integrada y la tutela del dominio público, así como su policía, las servidumbres legales y el régimen de ocupación o aprovechamiento del mismo dominio público; la gestión económico-financiera del mismo; la dirección funcional de las Demarcaciones y Servicios Provinciales de Costas, y la participación en la representación internacional del Ministerio. Se integran en la misma la Subdirección General para la Sostenibilidad de la Costa, la Subdirección General de Gestión Integrada del Dominio Público Marítimo-Terrestre y la División de Protección de Medio y los Ecosistemas Marinos.

En tercer lugar, en el Ministerio se integra la Secretaría General para la Prevención de la Contaminación y el Cambio Climático (arts. 8 a 11), a la que se asignan funciones en materia de formulación de las políticas de calidad ambiental para la prevención de la contaminación y el cambio climático, y propicia el uso de tecnologías y hábitos de consumo cada vez menos contaminantes, y en la que se integran la Dirección General de Calidad y Evaluación Ambiental, la Dirección General del Instituto Nacional de Meteorología y la Oficina Española de Cambio Climático.

La Dirección General de Calidad y Evaluación Ambiental, cuyas funciones destacan por su importancia, es competente en materia de formulación de la política nacional de prevención de la contaminación, control, calidad e impacto ambiental, de acuerdo con el principio del desarrollo sostenible y la normativa europea e internacional; las actuaciones sobre prevención del control integrado de la contaminación, incluyendo lo relativo a los residuos, la contaminación atmosférica y el impacto ambiental; los mecanismos para la integración de los aspectos ambientales en los sectores económicos y productivos; la coordinación, en las materias de su competencia, de las relaciones con los agentes económicos y sociales, para elaborar convenios y acuerdos voluntarios, y el seguimiento de la incidencias ambiental de tales sectores; la recopilación de información técnica en estas materias; la elaboración de los Planes Nacionales sobre residuos, suelos contaminados y prevención de la contaminación de la contaminación; la relación con la Agencia Europea de Medio Ambiente, en particular respecto al diseño de los indicadores ambientales; la

evaluación del riesgo ambiental de productos químicos, organismos modificados genéticamente y otras sustancias, así como el fomento de medidas de trazabilidad; la ejecución del procedimiento de evaluación de impacto ambiental de proyectos de competencia estatal, la propuesta de declaración de impacto ambiental y el seguimiento y control de las medidas derivadas de las mismas, y el desarrollo de las actuaciones de evaluación ambiental estratégica de planes y programas estatales (cuya Ley reguladora se aprobará en 2006). Para desarrollar estas funciones, se integran en ella las Subdirecciones Generales de Prevención de Residuos, de Calidad del Aire y Prevención de Riesgos, y de Evaluación Ambiental.

La Dirección General del Instituto Nacional de Meteorología es la autoridad meteorológica del Estado, desarrollando funciones en tal sentido (sistemas de observación, proceso de datos, etc.).

La Oficina Española del Cambio Climático desempeña las funciones de Secretaría del Consejo Nacional del Clima; realizar el seguimiento del Convenio del Cambio Climático; actuar como punto focal del Ministerio respecto a organismos y convenios internacionales, y participar en los foros correspondientes; asesorar a las Administraciones Públicas en estas materias; colaborar con las Comunidades Autónomas en el análisis de las repercusiones del cambio climático sobre las materias de su competencia; la relación con otras Administraciones, organizaciones no gubernamentales, instituciones y entidades públicas y privadas y otros agentes sociales respecto a iniciativas relativas al cambio climático, y la propuesta de normativa y el desarrollo de los instrumentos de planificación y administrativos que permitan cumplir los objetivos establecidos respeto al cambio climático.

Posteriormente, mediante Real Decreto 236/2005, de 4 de marzo (BOE del 17), añade a las funciones de la Subsecretaría de Medio Ambiente la relativa a la organización y gestión del secretariado de la Red de Autoridades Ambientales, y se asigna al Director General de Calidad y Evaluación Ambiental la presidencia del Consejo Interministerial de Organismos Modificados Genéticamente, y mediante Real Decreto 1124/2005, de 26 de septiembre (BOE de 5 de octubre), se amplían las funciones de la Secretaría General para la Prevención de la Contaminación y el Cambio Climático en materia de supervisión de los servicios meteorológicos de apoyo a la navegación aérea.

En relación con lo anterior, de señalarse que la Red de Autoridades Ambientales es un foro de cooperación y coordinación entre las Autoridades ambientales y las responsables de programación y gestión de los Fondos Estructurales y del Fondo de Cohesión de la Unión Europea; creada sobre la base de los Reglamentos reguladores de tales Fondos, al establecerse en los mismos que los requisitos ambientales deben integrarse en la definición y aplicación de las demás políticas comunitarias y que las Autoridades ambientales deberán participar en la preparación y ejecución de la programación estructural. Bajo la coordinación, y con funciones de Secretariado, del Ministerio de Medio Ambiente, su composición incluye miembros de la Administración General del Estado (de las Ministerios de Economía y Hacienda,

del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y del Ministerio de Administraciones Públicas), de las Comunidades Autónomas y de Ceuta y Melilla (con representantes de las Consejerías de Medio Ambiente y de Economía y Hacienda), de la Administración Local (según representación designada por la Federación Española de Municipios y Provincias) y de la Comisión Europea (con representantes de las Direcciones Generales de Medio Ambiente, Política Regional, Agricultura, Pesca y Empleo y Asuntos Sociales). La Red lleva a cabo una importante labor en esta importante relación medio ambiente-actividad económica, en cumplimiento de principio de integración ambiental (actividad que se refleja totalmente, y con detalle, en la página de Internet del Ministerio, de donde se toman estas notas, www.mma.es/polit_amb/fondos/redauto/index.htm).

Por otro lado, se ha creado en el tiempo una serie de órganos colegiados y con funciones consultivas, en materia directamente ambiental o de aspectos sectoriales del mismo.

Así, el Consejo Asesor del Medio Ambiente se crea en 1994 como órgano consultivo, de asesoramiento y de participación en materia ambiental, adscrito al Ministerio de Medio Ambiente y cuyo régimen jurídico se establece actualmente por Real Decreto 2355/2004, de 23 de diciembre (BOE de 14 de enero de 2005).

Seguidamente, la Comisión Nacional de Protección de la Naturaleza se crea por el art. 36 de la Ley de Conservación de la Naturaleza y de la Flora y Fauna Silvestres de 1989, como órgano consultivo y de cooperación con las Comunidades Autónomas, y cuyo régimen se establece mediante Real Decreto 2488/1994, de 23 de diciembre (BOE de 18 de enero de 1995), modificado mediante Real Decreto 289/2003, de 7 de marzo (BOE del 8).

A continuación, el Consejo Nacional de Bosques se crea y regula mediante Real Decreto 203/2000, de 11 de febrero (BOE del 19), como órgano consultivo y asesor en materia de montes y recursos forestales y como instrumento de participación de las partes interesadas; y que se mantiene en el art. 10 de la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes (BOE del 22).

También debemos citar el Consejo Nacional del Agua, previsto en los arts. 19 y 20 de la Ley de Aguas y en los arts 11 a 23 del Reglamento de la Administración Pública del Agua y Planificación Hidrológica de 1988, como órgano consultivo superior en la materia, y de participación.

Asimismo, debe citarse el Consejo Nacional del Clima, creado en 1998 y regulado por Real Decreto 1188/2001, de 2 de noviembre (BOE del 3), como órgano encargado de elaborar propuesta de la Estrategia Española contra el Cambio Climático.

Finalmente, debemos mencionar los órganos colegiados previstos en la legislación reguladora de los organismos modificados genéticamente (Ley 9/2003, de 25 de abril, BOE del 26, y Real Decreto 178/2004, de 30 de enero, que aprueba su

Reglamento de desarrollo, BOE del 31), adscritos al Ministerio de Medio Ambiente, y que son el Consejo Interministerial de Organismos Modificados Genéticamente (al que le corresponde el otorgamiento de autorizaciones en la materia, y en cuya composición, bajo presidencia del Ministerio de Medio Ambiente, se integran miembros de otros Ministerios) y la Comisión Nacional de Bioseguridad (como órgano consultivo, y que informará preceptivamente las referidas autorizaciones; incluyendo, bajo la presidencia del representante del Ministerio de Medio Ambiente, a miembros de los distintos Ministerios y de las Comunidades Autónomas).

## 8. OTROS ÓRGANOS DE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO CON COMPETENCIAS AMBIENTALES

A pesar de la apreciable concentración de funciones relativas al medio ambiente en el Ministerio creado con tal nombre en 1996 y que se mantiene en la estructura actual del mismo, sin embargo, y debido al carácter horizontal o intersectorial de las cuestiones ambientales, existen algunas funciones en la materia que están asignadas a otros Ministerios, si bien, y a pesar de la importancia que cada cual pueda atribuir a las mismas, son aspectos indirectos o relacionados más o menos con el medio ambiente, pues debe señalarse con claridad que la creación del Ministerio ha concentrado de forma acusada, y adecuada, las funciones de la Administración General del Estado en materia ambiental.

No obstante, es cierto que otros Departamentos Ministeriales tienen competencias que inciden o tiene relación con el medio ambiente. Así, y sin agotar totalmente la lista, podemos resaltar las funciones ambientales del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo (en relación con la energía, a través del Instituto para la Diversificación y Ahorro de Energía, del Centro de Investigaciones Energéticas, Medioambientales y Tecnológicas o de la Dirección General de Política Energética y Minas), del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (en relación al desarrollo rural o los recursos pesqueros, a través de las Direcciones Generales de Desarrollo Rural y de Recursos Pesqueros, y al que se adscriben la Oficina Permanente para Situaciones de Adversidad Climática o Medioambiental, creada mediante Orden APA/3056/2003, de 29 de octubre, BOE de 5 de noviembre, y la Comisión Nacional de Biovigilancia, creada por Real Decreto 1697/2003, de 12 de diciembre, BOE del 27, como órgano consultivo y de asesoramiento en materia de organismos modificados genéticamente), del Ministerio de Economía y Hacienda (por sus funciones sobre el régimen de subvenciones e incentivos económicos y estadísticas, entre otras), del Ministerio de Fomento (por sus competencias sobre territorio, infraestructuras, carreteras, ferrocarriles, puertos y aeropuertos, y al que orgánicamente se adscribe el Centro de Estudios y Experimentación de Obras Públicas), del Ministerio del Interior (al existir el Servicio de Protección de la Naturaleza-SEPRONA en la Guardia Civil), del Ministerio de Sanidad y Consumo (competente en materia de sanidad ambiental, de acuerdo con lo previsto en la Ley General de Sanidad de 1986), del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (por sus funciones en relación con la responsabilidad social de las empresas), del Ministerio de Vi-

vienda (por sus competencias en materia de suelo y urbanismo), del Ministerio de Educación y Ciencia (por su incidencia en las funciones relativas a la educación ambiental y sobre la ciencia y la investigación) o del Ministerio de la Presidencia (al que se adscribe el Centro para la Prevención y Lucha contra la Contaminación Marítima y del Litoral, creado por Real Decreto 2182/2004, de 12 de noviembre, BOE del 16).

Además, existen una serie de Entes Públicos, vinculados a los Ministerios, pero con un régimen jurídico específico, que también tienen funciones con incidencia ambiental, entre los que debe destacarse el Consejo de Seguridad Nuclear, creado en 1980, y al que corresponden las funciones en materia de seguridad nuclear y vigilancia radiológica, o la Comisión Nacional de la Energía (ambos vinculados al Ministerio de Industria, Comercio y Turismo), así como la Agencia Española de Seguridad Alimentaria (del Ministerio de Sanidad y Consumo) o la Sociedad Estatal de Promoción y Equipamiento de Suelo (del Ministerio de Vivienda).

## BIBLIOGRAFÍA BÁSICA

AA VV, *Derecho y Medio Ambiente*, Ed. CEOTMA-MOPU, Madrid, 1981.

Alonso García, E., y Lozano Cutanda, B. (Dir.), y otros, *Diccionario de Derecho Ambiental*, Ed. Iustel, Madrid, 2006.

Bassols Coma, M., «Instrumentos legales e institucionales», *Seminario sobre Medio Ambiente Urbano*, CIFCA, Madrid, 3 a 21 de julio de 1978 (documento original mecanografiado).

Belloch Marqués, V., y De Miguel García, P. *Estudio comparado de la organización administrativa del medio ambiente*, Ed. CIMA-MOPU, Madrid, 1979.

Boletín Informativo del medio Ambiente, Presidencia del Gobierno y Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, núm. 1/1977 hasta núm. 24/1982.

De Miguel García, P. *El medio ambiente y la Administración del Estado: aspectos estructurales*, en AA VV, «Derecho y Medio Ambiente», Ed. CEOTMA-MOPU, Madrid, 1981.

— «La organización administrativa para la defensa del medio ambiente», *Revista de la Universidad Complutense*, núm. 105/1976.

Díaz Zoido, R. (Director del Gabinete del Subsecretario del Ministerio), «El Medio Ambiente y la Política Territorial: ejes de la reestructuración del Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente», *Revista de Obras Públicas*, núm. 3330/1994.

Documentación Administrativa, núm. 190/1981, Monográfico sobre «Medio Ambiente».

Documentación Económica, «La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano. Estocolmo 1972», Vol. 3/1972.

Escribano Collado, P., y López González, J. I., «El medio ambiente como función administrativa», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 26/1980.

FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D., «El Régimen Jurídico de la Utilización y Uso de las Espacios Naturales Protegidos», en AA VV, «Primeras Jornadas sobre Ecoturismo en Castilla y León», Ed. Caja Duero, Salamanca, 1998.

— «La Protección Jurídica del Medio Ambiente: evolución y perspectiva general», en GÓMEZ-HERAS, J. Mª., y VELAYOS, C. (Coords.), y otros, «Tomarse en serio la Naturaleza. Ética ambiental en perspectiva multidisciplinar», Ed. Biblioteca Nueva, Madrid, 2004.

— «Derecho Ambiental: Aspectos generales sobre la protección jurídica del medio ambiente», e-Derecho Administrativo, núm. 12/2004.

— *Manual del Alcalde*, 2ª ed., Ed. Diputación de Valladolid y Universidad de Salamanca, Valladolid, 2004.

FERNÁNDEZ-CARNICERO GONZÁLEZ, C. J., «Un Ministerio para el medio ambiente», Economistas, «España 1996. Un balance», núm. 74/1997.

GALLEGO GREDILLA, J. A. (Secretario General del Comité Interministerial para el Acondicionamiento del Medio Ambiente), «Contaminación, medio ambiente y crecimiento económico: situación actual», Options Méditerranéennes, n. 13, Juin, 1972.

GRAU FERNÁNDEZ, S., «Política Española en materia de Medio Ambiente», Boletín Informativo del Medio Ambiente, núm. 19/1981.

GRUPO PARLAMENTARIO POPULAR, «Proposición de Ley General de Medio Ambiente», mayo de 1995 (documento original mecanografiado, proporcionado por el Excmo. Sr. D. Gonzalo Robles Orozco, Diputado por Salamanca).

INFORMACIÓN AMBIENTAL, Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, núms. 0/1983 a 12/1986.

LÓPEZ BUSTOS, F. L., «La organización administrativa del medio ambiente», Ed. Civitas-Universidad de Granada, Madrid, 1992.

LÓPEZ DE SA Y FERNÁNDEZ, J., «Estudios sobre la Ley General del Medio Ambiente», Ed. Instituto Nacional de Prospectiva-Ministerio de la Presidencia, Madrid, 1980.

LÓPEZ MENUDO, F., «El derecho a la protección del medio ambiente», Revista del Centro de Estudios Constitucionales, núm. 10/1991.

LÓPEZ RAMÓN, F., «El Derecho Ambiental como derecho de la función pública de protección de los recursos naturales», Revista de Derecho Ambiental, núm. 13/1994.

LOZANO CUTANDA, B., y SUAY RINCÓN, J., «Organización administrativa estatal y autonómica para la protección del medio ambiente», en «Diccionario de Derecho Ambiental», citado.

LOZANO CUTANDA, B., y ALLI TURRILLAS, J. C., «Administración y Legislación Ambiental», Ed. Dykinson, Madrid, 2005.

MARTÍN MATEO, R., *Derecho Ambiental*, Ed. Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1977.

— «Ambiente y recursos naturales, El sistema institucional», Revista de Derecho Urbanístico, núm. 95/1985.

— *Tratado de Derecho Ambiental*, Vol. I, Ed. Trivium, Madrid, 1991.

MARTÍNEZ NIETO, A., «El papel de la Administración Pública en la protección del medio ambiente», *Actualidad Administrativa*, núm. 40/1991.

MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS Y URBANISMO, «Borrador de Anteproyecto de Ley General de Medio Ambiente» (documento original mecanografiado sin fecha) y «Anteproyecto de Ley General del Medio Ambiente», Madrid, septiembre de 1982; este último publicado también en Boletín Informativo del Medio Ambiente, núm. 24/1982.

— «Medio Ambiente en España, 1984», Madrid, 1985. Los Informes seguirán publicándose por el Ministerio competente en los años siguientes, hasta la actualidad (a veces con retraso).

MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTES Y MEDIO AMBIENTE, *Guía de la organización administrativa en medio ambiente, 1993*, Madrid, 1993.

ORTEGA ÁLVAREZ, L., «Organización del medio ambiente: la propuesta de una autoridad nacional para el medio ambiente», en VARIOS AUTORES, *Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al Prof. Eduardo García de Enterría*, Tomo IV, Ed., Civitas, Madrid 1991.

— «Un referente político indispensable: el Ministerio para el Medio Ambiente», *Sistema*, núm. 104-105/1991.

PÉREZ MORENO, A., «Ley General y/o Leyes Sectoriales para la protección del medio ambiente», *Documentación Administrativa*, núm. 190/1981.

PRESIDENCIA DEL GOBIERNO-SUBSECRETARÍA DE PLANIFICACIÓN, «Actividades de la Comisión Interministerial del Medio Ambiente», Boletín Informativo del Medio Ambiente, núm. 1, enero-marzo, 1977, y siguientes números.

— «El Medio Ambiente en España. Informe General», Madrid, mayo de 1977 (1.037 pp.).

RUZA TARRÍO, F. (Dir.), FUENTES BODELÓN, F., y otros, *Tratado del Medio Ambiente*, 2 Tomos, Ed. Lafer, Madrid, 1984.

SOSA WAGNER, F., «El aparato organizatorio de la Administración del Medio Ambiente», *Seminario Interamericano sobre el Marco Legal e Institucional del Medio Ambiente*, UNED Costa Rica– Centro Internacional de Formación en Ciencias Ambientales (CIFCA), San José de Costa Rica, 19 1 23 de noviembre de 1979 (documento original mecanografiado).

*VIII*

# Jurisprudencia ambiental del Tribunal Constitucional

GERMÁN VALENCIA MARTÍN

## *Sumario*

*Página*

1. Introducción ..... 215
2. Jurisprudencia sobre temas sustantivos ..... 216
   2.1. La protección del medio ambiente como principio rector de la política social y económica: implicaciones positivas y negativas ..... 216
      2.1.1. Implicaciones negativas ..... 217
      2.1.2. Consecuencias positivas (esquema) ..... 218
   2.2. La protección del medio ambiente como parámetro de control de constitucionalidad de las Leyes y sus límites ..... 219
      2.2.1. Amplio margen de configuración legislativa ..... 219
      2.2.2. Vulneraciones por omisión ..... 221
      2.2.3. Disminución de los niveles de protección ya alcanzados ..... 221
   2.3. La protección del medio ambiente como restricción legítima del ejercicio de otros derechos y principios constitucionales ..... 223
      2.3.1. Del derecho de propiedad ..... 223
      2.3.2. De la libertad de empresa, la unidad de mercado y otros principios constitucionales relacionados ..... 224
      2.3.3. De otros derechos y principios constitucionales ..... 226
   2.4. Valor informador de la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos. Aplicación por el Tribunal Constitucional en su propia actuación ..... 227
      2.4.1. Medidas cautelares ..... 227
      2.4.2. Limitación de los efectos de las declaraciones de inconstitucio-

*Página*

nalidad y relevancia en la interpretación de las reglas de distribución competencial ..... 228
2.5. La dimensión ambiental de algunos derechos fundamentales ..... 229
2.6. El ejercicio del *ius puniendi* del Estado en materia ambiental ..... 231
3. Jurisprudencia sobre temas competenciales ..... 233
3.1. Introducción ..... 233
3.2. Distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas: cuestiones generales ..... 234
3.2.1. La selección de los títulos competenciales aplicables a la resolución de las controversias ..... 234
A) Delimitación de la «protección del medio ambiente» frente a otros títulos sectoriales ..... 235
a) Transversalidad de la política ambiental. Relación con la materia «espacios naturales protegidos» ..... 236
b) Integración de las exigencias ambientales en otras políticas sectoriales ..... 237
B) Delimitación frente a títulos horizontales: «troceamiento» de la materia ambiental ..... 239
3.2.2. La disparidad transitoria de las competencias autonómicas en materia de protección del medio ambiente ..... 240
3.2.3. Neutralidad del Derecho comunitario ..... 242
3.3. Distribución de competencias normativas en materia de protección del medio ambiente ..... 242
3.3.1. Delimitación de las funciones respectivas: evolución jurisprudencial ..... 242
3.3.2. Exigencias formales y materiales de la legislación básica ..... 244
3.3.3. Reducción del alcance de la legislación básica cuando incide sobre materias de competencia exclusiva autonómica ..... 245
3.3.4. Prohibición de rebaja de los estándares de protección garantizados por la legislación básica ..... 246
3.3.5. La anticipación del desarrollo legislativo autonómico ..... 247
3.4. Distribución de competencias ejecutivas ..... 248
3.4.1. La ejecución como competencia autonómica ordinaria. Interpretación restrictiva del posible alcance ejecutivo de la legislación básica ..... 248
3.4.2. Circunstancias no obstativas de la ejecución autonómica ..... 250
A) La titularidad estatal del dominio público natural ..... 250
B) La supraterritorialidad ..... 251
C) La garantía del cumplimiento del Derecho comunitario .. 251
3.4.3. Supuestos de competencia ejecutiva estatal ..... 252
A) Por aplicación del principio de integración: en particular, la evaluación de impacto ambiental ..... 253

Página

B) La protección del medio marino ..... 254
C) La declaración (no la gestión) de los Parques Nacionales ... 257
3.5. Coordinación y colaboración ..... 260
3.5.1. La coordinación estatal en sentido propio ..... 260
3.5.2. La colaboración entre Estado y Comunidades Autónomas y la coordinación impropia ..... 261
3.6. Las competencias locales y los tributos ambientales autonómicos ..... 263
4. Consideraciones finales ..... 264
Relación de Sentencias del Tribunal Constitucional ..... 266
Bibliografía seleccionada ..... 268

* * *

## 1. INTRODUCCIÓN

En la exposición y análisis de la doctrina del Tribunal Constitucional sobre temas ambientales desde su creación hasta el momento presente voy a seguir una sistemática convencional y sencilla, la que distingue entre la jurisprudencia recaída sobre temas sustantivos, por un lado, y competenciales, por otro.

La jurisprudencia sobre temas sustantivos (2) es, esencialmente, con alguna ampliación que luego precisaremos, la jurisprudencia sobre el artículo 45 de la Constitución o, en términos más generales, sobre la posición de la protección del medio ambiente dentro del sistema de «derechos y deberes fundamentales» consagrado en el Título I de la Constitución. La jurisprudencia sobre temas competenciales (3) es, también esencialmente, la relativa al reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas trazado por la Constitución y los Estatutos de Autonomía en la materia o materias ambientales, aunque no olvidaremos las posibles referencias de dicha jurisprudencia a las competencias locales.

Aunque la advertencia pueda resultar superflua para el lector familiarizado con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en la materia, creo que vale la pena indicar desde el principio la desproporción existente entre uno y otro tipo de jurisprudencia constitucional. La que versa sobre temas competenciales no es sólo muy superior en volumen, sino también en importancia cualitativa, es decir, en complejidad y riqueza de matices, que la recaída sobre temas sustantivos, que, como veremos, ofrece resultados poco espectaculares. La pobreza comparativa, por así decirlo, de esta última se debe, sin duda alguna, sin perjuicio de otras razones, a la configuración constitucional de la protección del medio ambiente como un principio rector y no como un derecho fundamental, por razonable que sea este tratamiento, que a mi juicio lo es. Dicho sea esto para justificar, además, la lógica mayor extensión que dedicaremos en estas páginas a aquélla.

En un resumen de veinticinco años de jurisprudencia constitucional sobre una materia no es posible, obviamente, analizar todas las cuestiones en profundidad. Pero tampoco he concebido el trabajo con un ánimo deliberadamente selectivo, sino con la pretensión de abordar todas las cuestiones relevantes, siquiera sea sucintamente. En este sentido, la referencia a la jurisprudencia pertinente también pretende ser lo más exhaustiva posible. Al final se ofrece, además, un listado de las resoluciones consideradas, como ayuda al lector y para aligerar su cita en el texto.

Por último, y siguiendo la indicación general sugerida por el coordinador de esta obra, la presentación de todos estos años de jurisprudencia constitucional no pretende ser puramente sintética y sistematizadora, sino también, en la medida de lo posible, valorativa y crítica.

## 2. JURISPRUDENCIA SOBRE TEMAS SUSTANTIVOS

Como hemos anticipado en la Introducción, en este apartado nos vamos a ocupar, en primer lugar y fundamentalmente, de la jurisprudencia constitucional sobre el artículo 45 de la Constitución, es decir, sobre la protección del medio ambiente como principio rector de la política social y económica, y sus variadas implicaciones positivas y negativas (2.1 a 2.4). En segundo lugar, trataremos la cuestión, no menos importante, del reconocimiento por parte de la jurisprudencia constitucional de la dimensión ambiental de ciertos derechos fundamentales (2.5). Finalmente, otro tema de carácter sustantivo y relevancia constitucional (art. 25 CE), sobre el que existe una abundante jurisprudencia, es el relativo a las sanciones penales y administrativas en materia ambiental, al que, no obstante, sólo haremos una breve referencia, porque la mayor parte de los problemas constitucionales que se plantean al respecto no son específicos de la materia ambiental, sino que conciernen en general al ejercicio del ius puniendi del Estado (2.6).

### 2.1. La protección del medio ambiente como principio rector de la política social y económica: implicaciones positivas y negativas

Resulta difícil aproximarse a la jurisprudencia constitucional sobre el artículo 45 de la Constitución sin tener presente al tiempo lo mucho que se ha escrito en nuestro país sobre la naturaleza jurídica de la protección del medio ambiente, sobre si es o no un derecho subjetivo, un derecho fundamental, etc. Confieso que ésta no ha sido nunca una de mis lecturas preferidas. Nunca he acabado de entender bien todas las sutilezas de tales controversias y, sobre todo, su relevancia jurídica dentro de nuestro concreto sistema constitucional.

Una de las razones que sin duda ha animado entre nosotros la profusión de construcciones doctrinales sobre el tema es la aparente insatisfacción que produce el que nuestra Constitución haya «rebajado» la naturaleza del «derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona» a la categoría de un simple principio rector de la política social y económica, al encuadrar el

artículo en el que se produce el reconocimiento del mencionado derecho (art. 45) dentro del capítulo III del Título I, en lugar de atribuirle la condición de derecho fundamental en sentido propio, que hubiera resultado de su inclusión en alguna de las dos secciones del capítulo II del mencionado Título.

Creo que se puede afirmar, no obstante, que este tipo de discusiones doctrinales sobre la naturaleza jurídica de la protección del medio ambiente ha tenido escaso eco en la jurisprudencia constitucional, lo que no es de lamentar, en mi opinión, por lo antes señalado. Más allá de la adición de un contenido ambiental a ciertos derechos fundamentales, que constituye un problema distinto al que luego nos referiremos, el Tribunal Constitucional se ha atenido estrictamente en su jurisprudencia a la consideración de los enunciados del artículo 45 de la Constitución como «principios rectores de la política social y económica», aplicándoles en consecuencia el régimen de garantías constitucionalmente previsto con carácter general para los mismos (art. 53.3 CE), con las implicaciones positivas y negativas que luego analizaremos, sin problematizar en exceso aquella calificación, ni intentar dotar a este principio rector de rasgos diferenciales frente a los demás (de forma expresa, por ejemplo, la STC 199/1996, FJ 3: «sin embargo, no puede ignorarse que el art. 45 de la Constitución enuncia un principio rector, no un derecho fundamental...»). Las referencias en la jurisprudencia constitucional a los mencionados debates doctrinales son aisladas y apenas relevantes [por eje., el voto particular concurrente a la STC 119/2001 lamenta que la Sentencia de la mayoría desaprovechara la ocasión que el caso brindaba para «reivindicar el contenido subjetivo de algunos derechos, igualmente fundamentales, pero no protegibles en vía de amparo (singularmente el reconocido en el art. 45 CE), recogiendo los ecos de la doctrina científica y jurisprudencial más avanzada en la materia»].

No obstante, la consideración constitucional de la protección del medio ambiente como un «principio rector de la política social y económica» tiene todo un conjunto de implicaciones positivas y negativas (López Menudo), que a continuación vamos a intentar sistematizar, destacando obviamente aquellos temas que han recibido atención por parte de la jurisprudencia constitucional.

### 2.1.1. Implicaciones negativas

Frente a los derechos fundamentales en sentido propio, los recogidos en el Capítulo II del Título I, los principios rectores de la política social y económica se caracterizan negativamente por precisar de un desarrollo legislativo para su efectiva transformación en auténticos derechos o intereses legítimos accionables ante los Tribunales («Sólo podrán ser alegados ante la Jurisdicción ordinaria de acuerdo con lo que dispongan las leyes que los desarrollen», segundo inciso del art. 53.3 CE), y por carecer de un haz de facultades constitucionalmente protegido (de un «contenido esencial») frente a la acción del legislador (art. 53.1 CE, *sensu contrario*), el cual cuenta por ello de una más amplia libertad de configuración a la hora de afrontar su desarrollo normativo. Por otro lado, la reserva de ley para su desarrollo,

caso de existir, se concibe de modo menos estricto (art. 53.1 CE, *sensu contrario*), y la Constitución no garantiza para ellos el recurso de amparo ni las vías privilegiadas de tutela judicial ordinaria con que cuentan los derechos fundamentales reconocidos en la Sección 1ª del Capítulo II [arts. 53.2 y 161.1 b) CE].

La aplicación reiterada por la jurisprudencia constitucional de estas «consecuencias negativas» al «derecho (de todos) a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona» no precisa especial demostración. Tanto la necesaria intermediación de la legislación positiva para la configuración de derechos propiamente dichos en materia ambiental [por eje., la STC 36/1991, FJ 5, «en general (art. 53.3 CE) los principios reconocidos en el capítulo tercero del título I, aunque deben orientar la acción de los poderes públicos, no generan por sí mismos derechos judicialmente actuables»]; como, por supuesto, la inadmisibilidad de los recursos de amparo que pretendan fundarse únicamente en el referido precepto constitucional (por eje., ATC 940/1985).

### 2.1.2. Consecuencias positivas (esquema)

Pero la Constitución, sobre ser toda ella una norma jurídica (art. 9.1 CE) y no una mera declaración de buenos propósitos, asigna a los principios rectores de la política social y económica un valor informador de «la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos» (art. 53.3 CE, primer inciso: «El reconocimiento, el respeto y la protección de los principios reconocidos en el Capítulo III informará...»). De ello y de los mandatos dirigidos a los poderes públicos que se contienen en la formulación de cada uno de ellos (así, por lo que respecta a la protección del medio ambiente, en los apartados 2 y 3 del art. 45 CE) se desprenden también indudables consecuencias positivas.

Estas consecuencias se proyectan sobre la actuación de todos los poderes públicos, pero, dado que los principios rectores no constituyen materia susceptible de amparo, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional se ha ocupado principalmente de su «reconocimiento, respeto y protección» por el legislador, y en mucha menor medida de su valor informador de la actuación de los restantes poderes públicos (Administración y Tribunales). El legislador puede ignorarlos o vulnerarlos o, por el contrario, intentar darles cumplimiento, lo que, a su vez, puede producir un conflicto con otros derechos o principios constitucionales. En el caso de la protección del medio ambiente, la segunda ha sido la perspectiva predominante de enjuiciamiento constitucional (infra 3), en tanto que la primera permanece prácticamente inédita hasta la fecha (infra 2). Aunque tampoco hay jurisprudencia constitucional específica sobre el artículo 45 CE en relación con la práctica judicial y la actuación de los restantes poderes públicos, el Tribunal Constitucional sí ha hecho algunas interesantes autoaplicaciones del valor informador de dicho precepto en su jurisprudencia sobre temas competenciales (infra 4).

No existe, pues, hasta la fecha una jurisprudencia constitucional agotadora de las virtualidades del artículo 45 CE, al menos en comparación con la recaída en

relación con otros principios rectores de la política social y económica (como el mantenimiento de un régimen público de Seguridad Social, art. 41 CE, o la misma protección de la familia, art. 39). Poco tiene eso que ver, en mi opinión, con la consideración constitucional de la protección del medio ambiente como un simple principio rector, o, al menos, no exclusivamente. Sin duda, tiene que ver también con la escasa concreción de los enunciados del artículo 45 CE (MARTÍN MATEO), comparada, por ejemplo, con la que, a un nivel equivalente, ofrece el Tratado de la Comunidad Europea (art. 174). Pero tal vez fundamentalmente con la falta de algunos «buenos casos» que hubieran permitido al Tribunal apurar las posibilidades interpretativas del indicado principio rector. No parece exagerado decir, pues, que en la jurisprudencia constitucional el «medio ambiente» ha sido ante todo hasta el presente un tema competencial.

### 2.2. LA PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE COMO PARÁMETRO DE CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE LAS LEYES Y SUS LÍMITES

En relación con la vinculación del legislador a los principios rectores de la política social y económica, la jurisprudencia constitucional ha analizado tres tipos de cuestiones: en primer lugar, la propia existencia y límites de esa vinculación, en segundo lugar, su posible vulneración por omisión y, finalmente, la existencia o no de un deber de mantenimiento de los niveles de protección ya alcanzados. Se trata, en general, de decisiones recaídas sobre otros principios, pero cuya doctrina es trasladable al ámbito de la protección del medio ambiente.

#### 2.2.1. Amplio margen de configuración legislativa

En relación con la primera de las cuestiones, para el Tribunal Constitucional no ofrece ninguna duda, como es lógico, el carácter normativo y vinculante para el legislador de los principios rectores. Así, por ejemplo, en términos muy claros, la STC 14/1992 (FJ 11): «Este precepto [el art. 51 CE] enuncia un principio rector de la política social y económica, y no un derecho fundamental. Pero de ahí no se sigue que el legislador pueda contrariar el mandato (de defender a los consumidores y usuarios), ni que este Tribunal no pueda contrastar las normas legales, o su interpretación y aplicación, con tales principios. Los cuales, al margen de su mayor o menor generalidad de contenido, enuncian proposiciones vinculantes en términos que se desprenden inequívocamente de los arts. 9 y 53 de la Constitución».

No obstante, las posibilidades de control constitucional del cumplimiento de esta obligación presentan algunos límites, tanto por las características intrínsecas de estos principios como por ciertas limitaciones de nuestro sistema de justicia constitucional.

En cuanto a las primeras, el Tribunal Constitucional, como no podía ser de otra forma, ha tenido que reconocer el amplio margen de configuración con que cuenta el legislador a la hora de desarrollarlos, como resultado de un conjunto de circunstancias convenientemente expuestas también por la indicada Sentencia. En

primer lugar, la propia posición general del legislador ante la Constitución, que representa un marco en el que han de ser posibles distintas opciones políticas («el valor superior del pluralismo político»). En segundo lugar, la falta de un contenido esencial, constitucionalmente protegido, que represente un límite infranqueable para el legislador. Y en tercer lugar, la propia formulación constitucional de estos principios, que con frecuencia se presenta en términos muy abiertos: «así ocurre con el art. 51.1 CE, que determina unos fines y unas acciones de gran latitud, que pueden ser realizadas con fórmulas de distinto contenido y alcance» (STC 14/1992, FJ 11), extremo éste perfectamente trasladable al enunciado del artículo 45.2 CE.

A estas razones cabría añadir la frecuente obligación que asiste al legislador de compatibilizar la realización de principios rectores conflictivos entre sí, lo cual es especialmente aplicable al caso de la protección del medio ambiente, como se ha cuidado de destacar la jurisprudencia del Tribunal Constitucional desde fechas tempranas (STC 64/1982). Tal vez sea éste uno de los aspectos más destacados de la jurisprudencia constitucional «sustantiva» sobre temas ambientales: la idea de que la protección del medio ambiente tampoco constituye un valor absoluto, sino que se ha de «armonizar» o «compaginar» con la realización de otros mandatos constitucionales, como el de atender al desarrollo de todos los sectores económicos (art. 130.1 CE), en la forma que en cada caso decida el legislador (STC 64/1982, FJ 2: «La conclusión que se deduce del examen de los preceptos constitucionales lleva a la necesidad de compaginar en la forma que en cada caso decida el legislador competente la protección de ambos bienes constitucionales: el medio ambiente y el desarrollo económico»). Esta necesidad de armonizar el medio ambiente y el desarrollo económico constituye, a mi juicio, la razón fundamental que justifica el acierto de su tratamiento constitucional como principio rector y no como derecho fundamental, lo que supondría trasladar a los tribunales y en último término al Tribunal Constitucional la pesada carga de terciar en esa ponderación mediante la determinación de su contenido esencial.

Ese amplio margen de configuración, apoyado en todas las razones indicadas, simplemente limita, pero no excluye por supuesto la posibilidad de declarar la inconstitucionalidad de una Ley o de un precepto legal por vulneración de un principio rector. Sin embargo, a diferencia de lo ocurrido en relación con otros principios rectores (como la protección de la familia, art. 39.1 CE, en la STC 45/1989, sobre la tributación conjunta con acumulación de rentas de los cónyuges en el impuesto sobre la renta), el Tribunal Constitucional todavía no ha declarado la inconstitucionalidad de ninguna Ley por vulneración del artículo 45 de la Constitución, y ni siquiera se le ha planteado todavía ninguna cuestión de estas características. El supuesto planteado en la STC 64/1982 (Ley catalana de protección de espacios de especial interés natural afectados por actividades extractivas) era justamente el inverso, el de posible vulneración de otros principios constitucionales en aras de la protección ambiental.

### 2.2.2. Vulneraciones por omisión

En relación con la vulneración por omisión de los principios rectores de la política social y económica, parece necesario hacer algunas distinciones. En efecto, la falta absoluta de desarrollo de un principio rector, aun enunciado por la Constitución en términos muy generales o «de gran latitud» (como decía la STC 14/1992, FJ 11), como podría ser el contenido en el art. 45.2 CE, constituiría evidentemente una vulneración de la Constitución, aunque tal situación sea difícilmente imaginable. Igualmente vulneraría la Constitución la situación, más fácilmente imaginable, de falta de desarrollo legislativo de mandatos mucho más concretos también incorporados en ocasiones en la formulación de tales principios, como, por ejemplo, el de establecer «sanciones penales» por vulneración de la normativa ambiental (art. 45.3 CE). Lo que ocurre en ambos casos es que nuestro sistema de justicia constitucional no contempla recursos de inconstitucionalidad por omisión o inactividad del legislador (a diferencia, por ejemplo, del Derecho comunitario, art. 232 TCE), por lo que tales situaciones de inconstitucionalidad quedarían, entre nosotros, impunes.

Otra cuestión diferente es hasta qué punto cabe imputar a una Ley o a un precepto legal, aisladamente considerado, una vulneración «por omisión» de un principio rector. La situación en este caso no es realmente de inactividad, sino de actividad legislativa que supuestamente no ha tenido en cuenta un principio rector. Ésta es la cuestión realmente aludida, de forma incidental, por la STC 45/1989 (FJ 4), que en definitiva no hace sino poner de manifiesto una más de las dificultades a las que enfrenta el control de constitucionalidad positivo de las Leyes a partir de los principios rectores. Dice, con razón, la Sentencia que «la naturaleza de los principios rectores (...) hace improbable que una norma legal cualquiera pueda ser considerada inconstitucional por omisión, esto es, por no atender, aisladamente considerada, el mandato a los poderes públicos, y en especial al legislador, en el que cada uno de estos principios por lo general se concreta». No obstante lo cual, claramente afirma que cabe utilizar los principios rectores «para resolver sobre la constitucionalidad de una acción positiva de legislador, cuando ésta se plasma en una norma de notable incidencia sobre la entidad constitucionalmente protegida», como por lo demás hizo efectivamente la Sentencia.

Si se trata de mandatos concretos, la posibilidad de enjuiciar una acción positiva del legislador es todavía más clara. Por ejemplo, la despenalización de los delitos ecológicos sería claramente insconstitucional y, por otro lado, su enjuiciamiento no tropezaría, obviamente, con los obstáculos procesales que había para enjuiciar la falta inicial de penalización.

### 2.2.3. Disminución de los niveles de protección ya alcanzados

En relación con la Seguridad Social y el régimen de pensiones de la tercera edad (arts. 41 y 50 CE), la doctrina del Tribunal Constitucional es clara en el sentido de que la Constitución no garantiza el mantenimiento de los niveles de

cada una de las prestaciones individualmente consideradas, «sino que se debe tener en cuenta el sistema de pensiones en su conjunto, sin que pueda prescindirse de las circunstancias económicas y sociales de cada momento y sin que quepa olvidar que se trata de administrar medios económicos limitados para un gran número de necesidades sociales» (STC 134/1987, FJ 5, entre otras). Esta jurisprudencia podría ser trasladable al caso de la protección del medio ambiente, en el sentido de que tampoco cabe pensar que la Constitución garantice el mantenimiento, uno por uno, de los niveles de protección legalmente establecidos, es decir, que impida la reforma a la baja de cualquier pieza de la legislación ambiental aisladamente considerada, siempre que se respeten unos mínimos, el «equilibrio» entre protección del medio ambiente y desarrollo económico que impone la Constitución según la jurisprudencia constitucional. Lo contrario implicaría una «petrificación» del ordenamiento incompatible con la posición constitucional del legislador y con el amplio margen de configuración con que cuenta en el desarrollo de los principios rectores.

Éste es, más o menos, el planteamiento que subyace a la STC 73/2000, en el caso de la presa de Itoiz. La Ley Foral navarra que reducía las «zonas periféricas de protección» de ciertas reservas naturales limítrofes con la presa para hacer posible su llenado conforme al proyecto original, inviable tras su anulación judicial (parcial) basada en el incumplimiento de la normativa anterior al respecto, no fue cuestionada ante el Tribunal Constitucional directamente por vulneración del art. 45 CE, sino por presunta arbitrariedad (art. 9.3 CE) y vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), como derecho a la ejecución de las Sentencias en sus propios términos. La Sentencia no examina, pues, directamente la constitucionalidad de la Ley desde el prisma del art. 45 CE, pero para justificar la legitimidad de la restricción que produce la Ley sobre el derecho a la ejecución de las Sentencias en sus propios términos, no omite efectuar un juicio positivo de la constitucionalidad de la Ley desde el prisma del art. 45 CE. Para la Sentencia (FF JJ 12, 13 y 14), la Ley cuestionada respeta el «equilibrio» que impone la Constitución en estos temas (STC 64/1982), porque, en definitiva, al Tribunal le convence el argumento utilizado en la Exposición de Motivos de la Ley en defensa de la norma, a saber, que la lámina de agua del embalse sustituye con creces el papel protector de los nidos encomendado a la zona periférica reducida. Así pues, aun admitiendo que el nuevo régimen ofrezca una menor protección de dichos espacios, la modificación legislativa, que persigue hacer viable una infraestructura de claro interés económico, mantiene el «equilibrio» exigible entre ambas clases de intereses generales, por lo que resulta legítima la restricción que produce de aquel derecho fundamental. Prescindiendo de las peculiaridades que presenta el examen de la cuestión bajo este punto de vista, en esta Sentencia se reafirma la interpretación del art. 45 CE llevada a cabo por la STC 64/1982 como criterio de enjuiciamiento constitucional de posibles leyes atentatorias contra la protección del medio ambiente.

### 2.3. La protección del medio ambiente como restricción legítima del ejercicio de otros derechos y principios constitucionales

Así como, tal y como hemos visto, la configuración de la protección del medio ambiente como principio rector de la política social y económica hace bastante difícil su utilización como parámetro (autónomo) de control de la constitucionalidad de una Ley, aunque esta posibilidad se mantenga en teoría, lo que sí permite indudablemente es atribuirle la condición de fin constitucionalmente legítimo que puede justificar la introducción por el legislador de limitaciones al ejercicio de otros derechos o principios constitucionales, en especial de los derechos de contenido económico, como la propiedad privada (art. 33) o la libertad de empresa (art. 38), siempre que se respeten las exigencias del principio de proporcionalidad, de aplicación general en estos casos (STC 66/1991, FJ 3).

La jurisprudencia del Tribunal Constitucional a este respecto sí es abundante, como vamos a ver a continuación. Bien es verdad que para poder desempeñar ese papel no sería necesario que la Constitución hiciera una referencia expresa a la protección del medio ambiente, porque la Constitución no contiene un catálogo exhaustivo de los fines de interés general que pueden guiar la actuación de los poderes públicos y que, por tanto, pueden llegar a justificar las limitaciones al ejercicio de los derechos fundamentales. Dicho de forma, la idea de «fin constitucionalmente legítimo» es más amplia que la de principio rector constitucionalmente reconocido. Pero no cabe duda de que la consagración constitucional de la protección del medio ambiente como principio rector de la política social y económica refuerza su posición a este respecto.

Vamos a hacer a continuación una referencia sucinta a los principales casos en los que el Tribunal Constitucional ha justificado (o no) por razones ambientales regulaciones limitativas de otros derechos o principios constitucionales. La jurisprudencia utiliza también para calificar a la protección del medio ambiente en este contexto las expresiones de «bien constitucional» (STC 64/1982, FJ 2), «valor constitucionalmente protegible» (STC 170/1989, FJ 7) o «interés de relevancia constitucional» (STC 273/2000, FJ 12), o todas ellas («valores, bienes o intereses constitucionalmente protegidos», STC 73/2000, FJ 10), pero sin que quepa atribuir a esta variedad terminológica distintos significados.

#### 2.3.1. Del derecho de propiedad privada

En primer término, el Tribunal Constitucional ha reconocido, como no podía ser de otra forma, que la «utilización racional de los recursos naturales» (art. 45 CE) forma parte de las razones que pueden justificar la demanialización por ley de géneros completos de bienes (art. 132.2 CE), con la consiguiente exclusión de su posibilidad de apropiación privada, concretamente en relación con las aguas continentales (STC 227/1988, FJ 7).

Sin llegar tan lejos, también ha reconocido que las exigencias de la protección del medio ambiente se encuentran dentro de las razones que pueden justificar la

configuración de estatutos particulares del derecho de propiedad en relación con determinados tipos de bienes (art. 33.2 CE). Así, con carácter general, en la STC 37/1987 (FJ 2), sobre la propiedad agraria, aunque en este caso las razones ambientales no eran tan determinantes. Y, de forma más concreta, en relación con las facultades de los propietarios privados de terrenos en espacios naturales protegidos (STC 170/1989, FJ 8), aceptando la constitucionalidad del criterio de los «usos tradicionales y consolidados» para trazar la frontera entre delimitación no indemnizable del derecho de propiedad y expropiación. Y en relación con las servidumbres y limitaciones a la propiedad en los terrenos contiguos a la ribera del mar [STC 149/1991, FF JJ 1 D) y 8 D)].

### 2.3.2. De la libertad de empresa, la unidad de mercado y otros principios constitucionales relacionados

No se han dado muchos casos en los cuales el Tribunal Constitucional haya tenido que enjuiciar la constitucionalidad de normas ambientales posiblemente restrictivas de la libertad de empresa (art. 38 CE). En general tampoco son muchas las resoluciones del Tribunal a propósito de este derecho, cuyo contenido constitucionalmente protegido no está, por tanto, todavía muy perfilado por la jurisprudencia constitucional. Con carácter general, algunas Sentencias incluyen, como no podía ser de otra forma, la protección del medio ambiente (art. 45 CE) dentro de los fines constitucionalmente legítimos que justifican regulaciones definitorias del «marco» en el que ha de ejercerse la libertad de empresa dentro de una economía de mercado y, por lo tanto, perfectamente compatibles, en principio, con su reconocimiento constitucional [SSTC 37/1987, FJ 5, y, sobre todo, 227/1993, FJ 4 e) sobre grandes superficies comerciales].

Sin duda alguna, la Sentencia más relevante dentro de las que afrontan esta problemática es la STC 66/1991, que trata de la impugnación por el Gobierno, por el cauce procesal del título V de la LOTC, de una Orden de la Consejería de Agricultura, Ganadería y Montes de la Junta de Castilla y León por la que se prohibía el comercio con cangrejos de río vivos de cualquier especie en todo el territorio de la Comunidad Autónoma. La impugnación, que no implicaba una reivindicación competencial y se articuló, por ello, por ese cauce procesal especial, ponía en cuestión la compatibilidad de dicha medida, basada en principio en razones ambientales (como era evitar la introducción fraudulenta de especies exóticas de cangrejos que, al ser portadoras de la enfermedad conocida como afanomicosis o peste del cangrejo, pudieran poner en peligro la permanencia o expansión de las poblaciones de cangrejo autóctono aún existentes) con las exigencias de la propiedad privada y la libertad de empresa, pero, sobre todo, de la libre circulación de bienes en todo el territorio nacional (art. 139.2 CE), es decir, de la unidad de mercado. La Sentencia es importante porque fija los criterios generales de enjuiciamiento de este tipo de asuntos, en términos muy similares a los ya establecidos desde tiempo atrás, a otra escala, por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas: son contrarias al art. 139.2 CE las medidas intenciona-

damente obstaculizadoras de la libre circulación y también aquellas que sólo lo sean por sus efectos, cuando resulten desproporcionadas en relación con el fin constitucionalmente lícito perseguido por las mismas (FJ 2). Supuesta en este caso la legitimidad del fin, que la Sentencia encuadra claramente dentro del marco del mandato del art. 45.2 CE, el resto de la Sentencia se centra en el examen de la proporcionalidad de la medida (especialmente de su necesidad), que se salda con un juicio positivo y, por tanto, con un rechazo de la impugnación, al descartarse la existencia de medidas menos restrictivas pero igualmente eficaces.

También cabe incluir en este apartado las Sentencias del Tribunal Constitucional relativas a Leyes ambientales que afectan a la actividad minera (SSTC 64/1982 y 170/1989). En la primera, el Tribunal hace un planteamiento formal del problema desde una óptica esencialmente competencial, de respeto o no de la legislación básica estatal en materia de minas, pero realmente el análisis al que somete la normativa autonómica impugnada (en este caso, una Ley catalana de protección de espacios de especial interés natural afectados por actividades mineras) tiene un cariz claramente sustantivo, es decir, trascendente al sistema de distribución competencial. Al no encontrar reparos que oponer a la normativa catalana desde la óptica competencial, derivados de la normativa básica estatal en la materia (de carácter preconstitucional), lo que enjuicia realmente el Tribunal es la compatibilidad de dicha normativa, basada indudablemente en objetivos ambientales, con preceptos constitucionales de carácter sustantivo. El contraste no se produce aquí con la libertad de empresa ni con la libre circulación (no invocadas en el recurso), sino con el principio de «subordinación al interés general de toda la riqueza del país en sus distintas formas, sea cual fuere su titularidad» (art. 128.1 CE), como manifestación concreta del principio de solidaridad entre las distintas Comunidades Autónomas. Pero los criterios que con carácter general establece para el examen de la cuestión no difieren mucho de los que hemos visto emplea el Tribunal en aquellos otros casos, remitiendo en definitiva a la aplicación del principio de proporcionalidad: «La respuesta debe ser negativa en cuanto tales requisitos están dirigidos a la protección de un bien constitucional como es el medio ambiente, siempre que esas cargas y requisitos no alteren el ordenamiento básico minero, sean razonables, proporcionados al fin propuesto y no quebranten el principio de solidaridad» (FJ 5). Con estos criterios se declara inconstitucional, entre otras cosas, la prohibición general que establecía la Ley catalana de las actividades extractivas de recursos mineros de las Secciones C y D de la Ley de Minas, los de mayor importancia económica, en toda una amplia serie de espacios, «por exceder la finalidad de la Ley [que era la adopción de medidas adicionales de protección del medio ambiente en relación con la restauración de terrenos afectados por actividades mineras] y por sustraer a la riqueza nacional posibles recursos mineros».

Con los mismos criterios, la STC 170/1989 (FJ 7) declara, en cambio, conforme al art. 128.1 de la Constitución, la prohibición general de actividades extractivas en las zonas de reserva natural que establecía la Ley madrileña del Parque Regional de la Cuenca Alta del Manzanares, «por tratarse de una prohibición limi-

tada a unos terrenos muy concretos (...) y destinada fundamentalmente a las actividades extractivas enmarcables en las secciones A y B». «La existencia de estas cautelas, el carácter territorialmente limitado de la prohibición y su escasa repercusión en el interés general económico permiten entender que el legislador autonómico ha ponderado adecuadamente los valores constitucionales protegibles y que, por ello, (...) no es contrario al art. 128.1 CE».

### 2.3.3. De otros derechos y principios constitucionales

Por último, el Tribunal Constitucional también ha invocado en ocasiones la protección del medio ambiente (art. 45 CE) en argumentaciones justificativas de normas o actuaciones limitativas de otros derechos fundamentales o de otros principios constitucionales.

Así, por ejemplo, se invocó como una de las razones justificativas de la diferencia de trato en materia de precios de compra del carbón por las centrales térmicas, entre explotaciones subterráneas y a cielo abierto de carbón, al objeto de rechazar la pretendida lesión del «principio de igualdad» (STC 2571989, FJ 3).

También como «valor, bien o interés constitucionalmente protegido» que puede justificar una limitación del «derecho a la tutela judicial efectiva» en su vertiente relativa al cumplimiento de las Sentencias en sus propios términos, la que resultaba de la Ley Foral Navarra en el caso de la presa de Itoiz, antes comentado (STC 73/2000, FF JJ 12 y 13), aunque la argumentación de la Sentencia a este respecto me parece un tanto artificiosa, porque los intereses que protegía la medida causante de la limitación del derecho fundamental no eran ambientales, como eran los salvaguardados por el fallo judicial de imposible cumplimiento, sino de índole económica. Lo que puede decir, con razón, la Sentencia es que la limitación no es desproporcionada, ya que la Ley navarra ofrecía una protección equivalente de los intereses ambientales.

En otra ocasión, el Tribunal apela a las razones ambientales para justificar un modo de proceder del legislador (asunción como propias de normas reglamentarias sobre canon de saneamiento anuladas por vicios de procedimiento) dudosamente compatible con los principios de «seguridad jurídica» e «interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos», de los que «puede deducirse un deber de los poderes públicos de observar los trámites esenciales para la elaboración de las normas jurídicas» (STC 273/2000, FJ 12), porque «el legislador autonómico ha tratado de garantizar la efectiva consecución de un interés de relevancia constitucional, como es la mejora de la calidad ambiental de las aguas (art. 45 CE), que podría verse seriamente quebrantado en la hipótesis de que no se hubieran podido realizar las obras de saneamiento y depuración necesarias».

Finalmente el tribunal también ha admitido que razones ambientales, relacionadas con la contaminación acústica, puedan justificar ciertas limitaciones del derecho de reunión (art. 21 CE) en relación con el uso de la megafonía (STC 195/2003, FJ 8).

### 2.4. Valor informador de la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos. Aplicación por el Tribunal Constitucional en su propia actuación

El valor «informador» de los principios rectores la actuación de los restantes poderes públicos (Administración y Tribunales) se reconduce esencialmente (al margen de la obligación que quepa atribuir a la Administración de cumplimiento directo de los mandatos constitucionales en la medida en que no pese sobre ellos una reserva de ley) a una obligación de interpretación y aplicación del ordenamiento jurídico en el sentido más favorable para la efectividad de los valores, bienes o intereses constitucionalmente protegidos encarnados en aquéllos.

La jurisprudencia constitucional ha formulado esta exigencia con carácter general en relación con la práctica judicial, y la ha aplicado en particular en ciertos casos, hasta el punto de declarar lesivas del principio de igualdad (STC 203/2000, denegación de una excedencia para el cuidado de los hijos por no ser personal fijo de plantilla a una facultativa interina con más de cinco años ocupando la plaza, en relación con el art. 39 CE) o simplemente del derecho a la tutela judicial efectiva, como derecho a la obtención de una respuesta judicial fundada en Derecho (SSTC 126/1994, pérdida de pensión de viudedad por posterior convivencia *more uxorio*, en relación con el art. 41 CE, y 95/2000, denegación del derecho a ser beneficiaria de la asistencia sanitaria de la seguridad social por supuesta residencia ilegal en nuestro país, en relación con el art. 43 CE), decisiones judiciales que no habían ponderado debidamente para la solución del caso algún principio rector. En la última de las Sentencias citadas se afirma con carácter general lo siguiente (FJ 5): «La razonabilidad de las decisiones judiciales es también una exigencia de adecuación al logro de los valores, bienes y derechos constitucionales (...) y, desde esta perspectiva, debe recordarse que los principios rectores de la política social y económica (...) no son meras declaraciones sin contenido (...), sino que, por lo que a los órganos judiciales se refiere, sus resoluciones habrán de estar informadas por su reconocimiento, respeto y protección, tal como dispone el art. 53.3 CE».

Ninguna de estas resoluciones se refiere a la protección del medio ambiente, sino a otros principios rectores, pero su aplicación a aquél no sería, obviamente, descartable.

Aun cuando el Tribunal Constitucional no haya tenido ocasión todavía de enjuiciar la observancia del valor informador del art. 45 CE en «la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos», sí que podemos decir que él mismo, «poder público» a fin de cuentas, lo ha incorporado a sus cánones de enjuiciamiento en relación con todo un conjunto de decisiones, enmarcadas en procesos competenciales pero propicias para su aplicación.

#### 2.4.1. Medidas cautelares

En primer lugar, en el ámbito de las decisiones sobre la suspensión o no de las disposiciones o resoluciones impugnadas en recursos de inconstitucionalidad, conflictos positivos de competencia o impugnaciones por el Gobierno de disposi-

ciones sin fuerza de ley o resoluciones autonómicas; decisiones, normalmente, sobre el levantamiento o mantenimiento de la suspensión de disposiciones autonómicas impugnadas por el Gobierno, a través de alguno de esos cauces procesales, con invocación del art. 161.2 CE, que determina su suspensión automática inicial; decisiones incardinadas, pues, en asuntos de tipo competencial, pero que no prejuzgan la solución del fondo del asunto y se rigen por criterios distintos.

En la toma de este tipo de decisiones, el Tribunal aplica, de forma constante, un criterio que podríamos calificar *pro ambiente*, que consiste en considerar como interés general *preferente* a estos efectos el ambiental y, por lo tanto, apostar por la vigencia transitoria, durante la tramitación del proceso, de la disposición protectora o, en su caso, más protectora del medio ambiente. Así pues, de ordinario, se alza la suspensión de la disposición autonómica impugnada si tiene por finalidad la protección del ambiente (por eje., AATC 674/1984, 1270/1988, 101/1993, 243/1993, 335/1993, 287/1999, 251/2001, 5/2002 y 314/2004), a menos que el motivo de la impugnación sea, precisamente, que la disposición impugnada reduce el nivel de protección ofrecido por la legislación básica estatal, en cuyo caso se mantiene su suspensión (por eje., AATC 29/1990, 209/1995 y 25/2000).

El argumento en el que se basa esta jurisprudencia es la consideración de los perjuicios ambientales como «perjuicios de difícil o imposible reparación», que constituye en realidad el auténtico criterio aplicable en materia de suspensiones cautelares (al que también hace referencia expresa el art. 64.3 LOTC), o de más difícil reparación que otros, generales o particulares, pero de tipo económico, con los que habitualmente se han de ponderar, lo que avala el mantenimiento temporal de las disposiciones más protectoras del ambiente.

#### 2.4.2. Limitación de los efectos de las declaraciones de inconstitucionalidad y relevancia en la interpretación de las reglas de distribución competencial

La limitación de los efectos de las Sentencias declaratorias de la inconstitucionalidad de normas con rango de ley más allá de las previsiones de la LOTC (arts. 39 y 40) constituye una práctica no infrecuente del Tribunal Constitucional, amparada en distintas razones, una de las cuales es, precisamente, la protección ambiental. En efecto, conforme al art. 39.1 LOTC la declaración de inconstitucionalidad de una Ley o de un precepto legal conlleva, en principio, inexorablemente, su declaración de nulidad. Sin embargo, en procesos en los que se declara la inconstitucionalidad de Leyes estatales por invasión de competencias autonómicas en materia de espacios naturales protegidos (por las razones que veremos más adelante), el Tribunal Constitucional ha adquirido la costumbre de limitar el fallo de sus Sentencias a la declaración de inconstitucionalidad, difiriendo la de nulidad al momento en que la Comunidad autónoma ejercite su competencia, con el fin, precisamente, de «evitar la desprotección (transitoria) ambiental de la zona», lo que no puede resultar indiferente «desde la perspectiva constitucional» (esto es, del art. 45 CE). El primer caso de aplicación de esta doctrina fue el de las Marismas

de Santoña (STC 195/1998, FJ 4), y desde entonces aplicada en otros supuestos (como el de la STC 194/2004, sobre la gestión conjunta de los Parques Nacionales, FJ 24). Tal cautela se omite, obviamente, en el caso de que la zona ya estuviera protegida por normas autonómicas (STC 97/2002, Salinas de Ibiza, FJ 11).

El Tribunal Constitucional también ha concedido expresamente relevancia a las reglas constitucionales sustantivas sobre protección del medio ambiente (art. 45 CE) como criterio interpretativo de las de reparto competencial. El caso más destacado es el de la STC 227/1988, sobre la Ley de Aguas. Cuando las reglas constitucionales y estatutarias de reparto competencial admiten una pluralidad de interpretaciones, como la Sentencia reconoce que ocurre con las que distribuyen competencias en materia de recursos y aprovechamientos hidráulicos (art. 149.1.22 CE y concordantes de los Estatutos de Autonomía), una interpretación sistemática de la Constitución obliga a avalar tan sólo aquellas que contribuyan a la efectividad de los principios rectores por ella consagrados, en este caso, el relativo a la utilización racional de los recursos naturales (art. 45.2), como, en definitiva, entiende la Sentencia que ocurre con el criterio de la cuenca hidrográfica como unidad de gestión, en el que se apoyaba la Ley (FF JJ 13 y 15).

### 2.5. La dimensión ambiental de algunos derechos fundamentales

Uno de los aspectos más llamativos de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, en la parte que ahora estamos examinando, es, sin duda, su reconocimiento del contenido ambiental de algunos derechos fundamentales propiamente dichos, singularmente el derecho a la inviolabilidad del domicilio (art. 18.2 CE), mediante una interpretación evolutiva de las normas que los consagran («de acuerdo con la realidad social del tiempo en que han de ser aplicadas», como dice el art. 3.1 CC), atenta a los peligros y amenazas que su pleno disfrute corre en la sociedad actual (tecnológicamente avanzada), distintos de los que justificaron su formulación en otros momentos históricos.

A diferencia de otras ocasiones, en ésta no es mérito del Tribunal Constitucional la formulación de esta jurisprudencia, que, como es sabido, corresponde al Tribunal Europeo de Derechos Humanos, a partir fundamentalmente de la Sentencia de 9 de diciembre de 1994, en el asunto López Ostra, de especial repercusión entre nosotros por el hecho de su procedencia de nuestro país; asunto en el que, dicho sea de paso, las sucesivas instancias jurisdiccionales internas, incluido el propio Tribunal Constitucional (por providencia de inadmisión de 1990) habían rechazado previamente la relevancia constitucional del caso desde la óptica de los derechos fundamentales.

El único mérito que cabe reconocer al Tribunal Constitucional en este punto es, pues, el de haber rectificado finalmente su doctrina, asumiendo la del TEDH (que, dicho sea de paso, ya se había instalado entretanto con toda naturalidad en la jurisprudencia de los tribunales ordinarios), en la primera y hasta el momento única ocasión que se le presentó, la primera al menos que llegó a Sentencia. Se

trata de la STC 119/2001, dictada en el recurso de amparo interpuesto por la Sra. Moreno Gómez por los ruidos padecidos en su domicilio, situado en una zona de «marcha» de Valencia, y no resueltos por el Ayuntamiento. El asunto fue tratado por el Tribunal con especial solemnidad, como acredita el hecho de su avocación por el Pleno y de que se acordara la celebración de vista oral (cosa excepcional en la actuación del Tribunal Constitucional), y pese a sus magros resultados prácticos, pues la Sentencia fue desestimatoria, lo importante es la asunción expresa y muy razonada de la indicada doctrina, en unos términos susceptibles aún de ulteriores desarrollos (la STC 16/2004, de 23 de febrero, pub Belfast, reitera algunas de las ideas expuestas en la anterior, pero sin relevancia para la resolución del caso).

Antes de señalar lo esencial de dicha doctrina, cabe indicar que la recurrente tuvo más fortuna ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, que estimó su demanda (por Sentencia de 16 de noviembre de 2004), lo que no se debe sino al escrupuloso respeto [probablemente excesivo, pues cuando el recurso de amparo se dirige contra el actuar de la Administración no resulta aplicable la limitación que impone el art. 44.1 b) LOTC en los recursos por violaciones imputables directamente a los órganos judiciales] que el Tribunal Constitucional suele mostrar hacia la valoración de los hechos efectuada por los tribunales ordinarios en las instancias previas al amparo, y que en este caso habían apreciado la falta de respaldo probatorio de la demanda.

Lo esencial de la doctrina establecida en esta Sentencia puede resumirse en los siguientes términos: (1) No se trata de elevar el «derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado», con carácter general, a la categoría de derecho fundamental susceptible de amparo, sino, más limitadamente, de asegurar la protección de ciertos derechos fundamentales susceptibles de amparo frente a los nuevos riesgos «derivados de una sociedad tecnológicamente avanzada» (FJ 5). (2) Los derechos fundamentales que el Tribunal ha reconocido como susceptibles de ser vulnerados por agresiones ambientales (en este caso el ruido, pero podrían ser otras como humos, olores, etc.) son «el derecho a la intimidad personal y familiar en el ámbito domiciliario» (art. 18.1 y 2) y «el derecho a la integridad física y moral» (art. 15). (3) Para que exista una vulneración de los indicados derechos fundamentales, la agresión ambiental (en este caso el ruido) debe revestir una especial «gravedad» o «entidad suficiente» (FJ 7). En el caso del derecho a la inviolabilidad del domicilio, ha de tratarse de «una exposición prolongada a unos determinados niveles de ruido que puedan objetivamente calificarse como evitables e insoportables». Y en el caso del derecho a la integridad física, los niveles de saturación acústica que soporte una persona han de rebasar «el umbral a partir del cual se ponga en peligro grave e inmediato la salud», porque «no todo supuesto de riesgo o daño para la salud implica una vulneración del art. 15 CE» (FJ 6). (4) Finalmente, la lesión ha de ser imputable a los poderes públicos, por acción u omisión (FJ 6).

El Voto particular concurrente a esta Sentencia, efectuado por el propio ponente de la misma (el Magistrado don Manuel Jiménez de Parga y Cabrera), apunta algunas posibles líneas de evolución de esta doctrina. De mayor a menor grado de

plausibilidad, en mi opinión, tales propuestas serían las siguientes: (1) La ampliación del derecho a la intimidad personal y familiar (según el Magistrado, del derecho a la integridad física), en relación con las agresiones acústicas, a ámbitos distintos del domiciliar, como pueden ser los lugares de trabajo, hospitales o escuelas, idea aceptable, a mi juicio, y que también apunta el Magistrado Fernando Garrido Falla en su otro voto particular concurrente. (2) La eliminación del requisito de la especial gravedad de la afectación a la salud para entender vulnerado el art. 15 CE, bastando la existencia de «cualquier efecto nocivo», lo que, a mi juicio, no resulta plausible porque significaría elevar sin más el art. 43.1 CE a la categoría de derecho fundamental. (3) La profundización en la «vertiente subjetiva» del art. 45.1 CE, lo que no puede significar otra cosa que un intento de elevar este precepto a la categoría de derecho fundamental susceptible de amparo, lo que, por las razones expuestas a lo largo del trabajo tampoco resulta, a mi juicio, plausible.

### 2.6. El ejercicio del *ius puniendi* del Estado en materia ambiental

El examen de las garantías constitucionales exigibles en el ejercicio de la potestad sancionadora penal y administrativa, tanto sustantivas, relacionadas con el principio de legalidad (art. 25.1 CE), como procesales o procedimentales (art. 24 CE), constituye, sin duda, uno de los capítulos más destacados e interesantes dentro de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional.

Claro está que no se trata de una problemática específica de la materia ambiental, por más que la protección del medio ambiente sea uno de los pocos sectores de la política social y económica (junto con la protección del patrimonio histórico, art. 46) en los que se constitucionaliza la exigencia de sanciones, «penales o, en su caso, administrativas» (art. 45.3 CE), para los infractores de la normativa, pero algunos de los desarrollos de esa jurisprudencia se han producido al hilo de casos ambientales o tienen una especial aplicación en este campo, por lo que muy brevemente vamos a hacer una sucinta referencia a los mismos.

En materia penal, el Tribunal Constitucional ha ratificado, bajo ciertas condiciones, la constitucionalidad (desde el punto de vista de la doble exigencia formal y material del principio de legalidad en materia sancionadora) de las «leyes penales en blanco», en particular en relación con la tipificación del delito ecológico desde su primera versión de 1983 (SSTC 127/1990 y 62/1994). A este respecto, la STC 120/1998 (FJ 4), también ha admitido expresamente la integración de los tipos penales en blanco (en este caso el del delito de contrabando, en relación con especies protegidas) con normas de Derecho comunitario (Reglamentos) y con normas autonómicas, si bien imponiendo a estas últimas algunas exigencias irrelevantes en el caso enjuiciado, pero, a mi juicio, claramente inapropiadas, como «la acomodación a las garantías dispuestas en el art. 25.1 CE», es decir, entre otras, la reserva de ley, que es exigencia aplicable a la norma sancionadora, pero no a las normas remitidas por la norma penal en blanco. En el marco de la aplicación de los tipos penales, donde las posibilidades de control constitucional desde la pers-

pectiva del principio de legalidad son más limitadas, el Tribunal Constitucional no ha considerado «extravagante» una interpretación del tipo penal básico del delito ecológico que no lo limite a los casos de «peligro concreto» (STC 42/1999, FJ 4). Y, finalmente, en el ámbito de las garantías procesales, el Tribunal Constitucional ha recordado, en una demanda de amparo por archivo de una causa penal por delito ecológico, que «la Constitución no otorga ningún derecho a obtener condenas penales» (que tampoco cabe derivar, pues, ni del art. 45.1 CE ni de la conexión del mismo con otros derechos fundamentales) y que el derecho a la tutela judicial efectiva tampoco otorga a quienes ejercen una acción penal «un derecho incondicionado a la apertura del juicio oral, sino que es compatible con un pronunciamiento motivado del órgano judicial en la fase instructora que la ponga término anticipadamente» (STC 199/1996, FF JJ 5 y 9).

La doctrina del Tribunal Constitucional sobre las infracciones y sanciones administrativas y su sometimiento, en esencia, a las mismas garantías que rigen en materia penal, tanto sustantivas como procedimientales, es, sin duda, una de las más trascendentes de toda su labor jurisprudencial y, por supuesto, íntegramente aplicable a este importante capítulo de la legislación ambiental. Aquí me interesa destacar sólo dos cosas. En primer lugar, la flexibilización de la reserva de ley que finalmente ha admitido el Tribunal Constitucional en relación con la tipificación de infracciones y sanciones por medio de Ordenanzas locales (STC 132/2001), con base en la autonomía local y la legitimidad democrática directa de los plenos de las Corporaciones locales, limitándose a exigir como cobertura legal suficiente en estos casos que las leyes establezcan «los criterios mínimos de antijuridicidad» y «las clases de sanciones» (FF JJ 5 y 6), como hace ahora, para un amplio grupo de materias, la Ley de Bases de Régimen Local, tras su reforma de 2003 (arts. 139 a 141). La variedad de opiniones que merecían hasta ahora las Ordenanzas de este tipo (por ejemplo en temas de ruido), queda perfectamente ilustrada con dos Sentencias del propio Tribunal Constitucional, las SSTC 16/2004, pub Belfast, y 25/2004, discoteca Indian, que deniegan y otorgan, respectivamente, el amparo, por entender que las sanciones tenían cobertura legal en la Ley de Protección del Ambiente Atmosférico, pero no en la Ley Orgánica de Seguridad Ciudadana, que eran las coberturas invocadas, respectivamente, por las resoluciones sancionadoras recurridas en amparo.

La segunda es la relativa es la contundente afirmación jurisprudencial de la aplicación del principio *non bis in idem* (como corolario del principio de legalidad, art. 25.1 CE) en los casos de posible concurrencia de sanciones administrativas y penales (desde las SSTC 2/1981 y 77/1983), de interés precisamente en aquellas materias, como la ambiental, en las que existe una línea de continuidad entre las infracciones de uno y otro tipo, articulando todo un sistema de cautelas dirigido a evitar la sanción administrativa de los hechos que merezcan castigo penal, luego recogido por la legislación. El último tema polémico en relación con la aplicación de este principio ha sido el relativo a la posibilidad o no de sancionar penalmente una conducta previamente castigada como infracción administrativa, a condición

obviamente de borrar los efectos de esta última, habiéndose producido en este punto uno de esos raros casos de rectificación expresa por el Tribunal de su propia doctrina en un corto lapso de tiempo. La STC 177/1999 (precisamente en un caso ambiental) negó la constitucionalidad de la sanción penal en tal caso, doctrina luego corregida por la STC 2/2003 (en un caso de tráfico), con argumentos razonables en los que no cabe aquí extenderse.

## 3. JURISPRUDENCIA SOBRE TEMAS COMPETENCIALES

### 3.1. Introducción

A diferencia de lo que hemos visto ocurría con la jurisprudencia sobre temas sustantivos, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia ambiental es muy abundante, variada y no exenta de complejidad, lo que no debe sorprender, porque las políticas ambientales han sido desde el principio uno de los campos preferidos de la legislación y de la actividad administrativa autonómicas, lo que, al menos, incrementa el potencial de conflicto.

Pero además de ello, se trata de una jurisprudencia no desprovista de interés doctrinal dentro del conjunto de la jurisprudencia constitucional sobre temas competenciales, por su variedad temática y porque no han faltado cambios expresos o tácitos de doctrina (por ejemplo, sobre la delimitación de las funciones normativas o sobre la gestión de los Parques Nacionales), como veremos más adelante, lo que demuestra el carácter controvertido de algunas cuestiones.

Sin agotar de momento el balance que haremos al final del trabajo, pero para abrir boca, creo que puede decirse que, en líneas generales, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre el reparto de competencias en temas ambientales muestra un cierta tendencia proautonomista. No se dice esto como crítica, pues constituye probablemente un acierto, sino como constatación de un hecho, pues no cabe engañarse a propósito de los márgenes con que cuenta el Tribunal Constitucional en la interpretación del sistema constitucional y estatutario de distribución competencial. Otro cantar son las razones que explican esa tendencia. Una razón convincente podría ser la expresada por el Magistrado D. Rafael de Mendizábal Allende en su voto particular a la STC 102/1995, de la que fue ponente: así como la economía ha de ser esencialmente competencia estatal, por exigencias de la unidad de mercado, el medio ambiente ha de serlo autonómica, por tratarse de una actividad «pegada al suelo, primaria y telúrica, que se mueve no de arriba hacia abajo, sino de debajo hacia arriba, como el urbanismo, pariente muy próximo, en función del principio de subsidiariedad».

En lo que sigue vamos a estudiar, primero, algunas cuestiones generales sobre el reparto competencial, en particular, la selección de los títulos aplicables para la resolución de las controversias, que constituye a menudo el tema más delicado

(3.2), para continuar después con la distribución de funciones normativas (3.3), ejecutivas (3.4) y de otra índole (3.5), donde también se han planteado, como veremos, cuestiones interesantes. Finalmente, haremos una breve referencia al reparto de competencias en materia tributaria y a las competencias locales (3.6).

### 3.2. Distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas: cuestiones generales

Como cuestiones generales vamos a estudiar, en primer lugar, y ante todo, el problema de la determinación de las materias o títulos competenciales relevantes y su delimitación entre sí (2.1). En segundo lugar, un problema coyuntural como fue la disparidad de las competencias asumidas por las Comunidades Autónomas en materia de «protección del medio ambiente» hasta las reformas de los Estatutos de Autonomía de las Comunidades llamadas de autonomía gradual de 1992/1994 (2.2). Y, en tercer lugar, la incidencia de la frecuente procedencia comunitaria de la normativa ambiental sobre las reglas internas de distribución competencial (2.3).

#### 3.2.1. La selección de los títulos competenciales aplicables a la resolución de las controversias

Ante una controversia competencial, el primer problema que se le plantea al Tribunal Constitucional, y a menudo el más arduo de resolver, es el de seleccionar las materias o títulos competenciales relevantes de entre los que utilizan la Constitución y los Estatutos de Autonomía para llevar a cabo el reparto de competencias. Esta operación condiciona el esquema de distribución competencial aplicable al caso y, por ello, muchas veces es también la más relevante.

La «protección del medio ambiente» constituye, como es sabido, una de las materias expresamente consideradas por el bloque de constitucionalidad, estableciendo sobre ella un esquema de distribución de funciones también conocido, en el que luego profundizaremos, pero que conviene ya adelantar: reserva de la «legislación básica» a favor del Estado y asunción por las Comunidades Autónomas del «desarrollo legislativo», incluida la facultad de establecer «normas adicionales de protección», y de la «ejecución» (art. 149.1.23 CE y concordantes de los Estatutos de Autonomía). Pero la simple existencia de esta materia no basta, como es lógico, para resolver todos los problemas que plantea en la práctica la selección de los títulos competenciales aplicables, porque es necesario delimitar su alcance en relación con todo un conjunto de materias (muchas veces con esquemas diferentes de distribución de funciones) con las que puede entrar en concurrencia o estar relacionada.

La STC 102/1995 (sobre la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres), por diversas razones tal vez la más importante de todo este capítulo de la jurisprudencia constitucional, intentó, tal vez, llevar a cabo de una vez por todas esa tarea de delimitación abstracta de la materia «protección del medio ambiente» respecto de cualesquier otras con

las que pudiera entrar en conflicto. Pese a lo meritorio del esfuerzo desplegado, realmente la delimitación se ha venido produciendo de forma casuística, sin sujeción a unos criterios fijos y sin que pueda darse esa tarea por cerrada.

*A) Delimitación de la «protección del medio ambiente» frente a otros títulos sectoriales*

Como decíamos, la STC 102/1995 (FF JJ 1 a 7) hizo un meritorio, pero incompleto y tal vez imposible, esfuerzo por delimitar el alcance de la materia «protección del medio ambiente» frente a otras posibles materias concurrentes. En un intento de acotación positiva, la descompuso en un doble componente: el objetivo (el medio ambiente), que interpretó en un sentido amplio, y el funcional (su protección), que incluiría medidas de conservación y mejora. Y luego, con acierto, llamó la atención sobre una doble circunstancia que complica enormemente la delimitación competencial de la política ambiental respecto de otras políticas sectoriales, como es la presencia «ubicua» (Martín Mateo) de la protección del medio ambiente en el diseño de las demás políticas sectoriales. Es decir, la exigencia de «integración» de la protección del medio ambiente en la definición y realización de las demás políticas sectoriales, a la que alude el Tratado de la Comunidad Europea (art. 6), para la que, desde otro ángulo, la Sentencia acuña una denominación original: la «transversalidad» de la protección del medio ambiente (FJ 3). «Transversalidad» e «integración» son como las dos caras de una misma moneda [como no se le oculta a la Sentencia, que alude a ambas: «el carácter transversal de la competencia (sobre protección del medio ambiente) en su configuración constitucional y, paralelamente, que lo medioambiental se convierta en el ingrediente indispensable para sazonar las demás políticas sectoriales», FJ 6, aunque, por exigencias del caso, ponga más énfasis en la primera], es decir, manifestaciones de un mismo fenómeno, pero que en temas competenciales pueden dar lugar a resultados radicalmente contrarios.

El problema jurídicamente relevante es cómo enfocar ese fenómeno de la presencia «ubicua» de lo ambiental desde la óptica competencial. Si se da un contenido amplísimo a la materia «protección del medio ambiente» («transversalidad») se corre el riesgo de vaciar sustancialmente el contenido competencial de otras materias y, a la inversa, si a las demás materias se les reconoce, siempre desde el punto de vista competencial, una amplísima capacidad de «integración» de lo ambiental, se corre el riesgo de convertir la materia «protección del medio ambente» en un título competencial puramente residual.

En definitiva, se trata de llevar al terreno competencial la distinción entre una «política ambiental específica» y la protección del medio ambiente como principio rector del ordenamiento jurídico, es decir, como elemento informante del desarrollo de otras políticas (López Ramón), mediante una definición positiva de la primera, aislando su contenido competencial. Problemática no exclusiva de lo ambiental [en la STC 149/1991, FJ 1 B), se hacen reflexiones similares a propósito de la ordenación del territorio], pero que en materia ambiental dista mucho de estar resuelta por la jurisprudencia constitucional. A lo más que ha llegado hasta el

momento la jurisprudencia constitucional es a deslindar casuísticamente la materia «protección del medio ambiente» frente a otras en relación con problemas concretos (evaluación de impacto ambiental, etc.), y sin seguir para ello unos criterios fijos y homogéneos. Sería ingenuo decir lo contrario. En los casos difíciles, la solución deseada precede o condiciona la justificación (en este caso, la selección de la materia competencial decisiva para la decisión de la controversia), y a obrar así ayuda el uso tópico, bidireccional, que cabe hacer de las ideas de «transversalidad» e «integración» (tampoco diferenciadas siempre con nitidez por la jurisprudencia). Por eso estas decisiones son también las más discutidas en la propia jurisprudencia constitucional (con frecuentes votos particulares). Veamos algunos ejemplos.

*a) Transversalidad de la política ambiental. Relación con la materia «espacios naturales protegidos»*

La STC 102/1995 puso el énfasis en una las características indudables de la materia «protección del medio ambiente», la relevante para la decisión del caso, como es su mencionada «transversalidad» (FF JJ 3 y 7 *in fine*), es decir, su capacidad de proyección y, en definitiva, de absorción de contenidos en principio pertenecientes a otras materias objeto de distribución competencial, como, por ejemplo, la «ordenación del territorio» o «la caza y la pesca fluvial», por citar los de mayor relevancia en el caso enjuiciado, lo que venía a justificar una relativa incidencia de la legislación básica estatal en estos ámbitos en principio de competencia exclusiva autonómica.

Las relaciones entre «protección del medio ambiente» y «ordenación del territorio», desde esta óptica de la potencial incidencia de la primera en la segunda, han ocupado la atención del Tribunal en otras ocasiones (SSTC 149/1991, Ley de Costas; 36/1994, Mar Menor; STC 28/1997, Es Trenc Salobrar de Campos, o 306/2000, Picos de Europa). Como caso único, la STC 149/1991 (FJ 1 D) refuerza, a estos efectos, la protección del medio ambiente con la invocación del art. 149.1.1, en relación con el art. 45 CE (es decir, del derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado, en relación con el dominio público marítimo-terrestre).

Precisamente esa transversalidad reconocida y aceptada de la materia protección del medio ambiente ha llevado al Tribunal, con el fin de límitar su capacidad de penetración en otras, a realizar un intento de definición positiva: «la transversalidad predicada no puede justificar su "vis expansiva", ya que en esta materia no se encuadra cualquier tipo de actividad relativa a esos recursos naturales, *sino sólo la que directamente tienda a su preservación, conservación o mejora*» (STC 102/1995, FJ 3). Idea reiterada y enfatizada por la STC 306/2000 (FJ 6): «Sin perjuicio de la incardinación de lo ambiental en el conjunto de políticas públicas, por lo que específicamente se refiere a los aspectos competenciales, hemos hecho hincapié en que dentro de la competencia de protección ambiental han de encuadrarse *exclusivamente aquellas actividades encaminadas directamente a la preservación, conservación o mejora de los recursos naturales* (STC 102/1995, FJ 3), habida cuenta de que éstos son soportes físicos de una pluralidad de actuaciones públicas y privadas en

relación con las cuales la Constitución y los Estatutos de Autonomía han deslindado diferentes títulos competenciales». De todas formas, en mi opinión, no cabe sacar esta definición fuera de su contexto y entender que resuelve todos los problemas.

La STC 102/1995 (FF JJ 3 y 16) también terció en la relación, hasta entonces no del todo clara (vid., en sentidos distintos, las SSTC 64/1982 y 69/1982, por un lado; y las SSTC 170/1989 y 36/1994, por otro), entre las materias «protección del medio ambiente» y «espacios naturales protegidos», de mención diferenciada en algunos Estatutos de Autonomía, considerando a esta última, contra lo que podría parecer razonable a primera vista, no como un mero subconjunto de la primera, sino como una materia «distinta» y potencialmente «exclusiva» de algunas Comunidades Autónomas, a la vista de su asunción en estos términos en algunos Estatutos de Autonomía, aunque enmarcada, en todo caso, dentro de la «protección del medio ambiente», que vendría a proyectarse sobre ella en virtud de una especie de relación de transversalidad. Doctrina ésta, a mi juicio, alambicada y poco justificada (pues hay Comunidades autónomas, como el País Vasco, cuyos Estatutos de Autonomía ni siquiera mencionan los espacios naturales protegidos, lo que no obsta por supuesto a reconocerles en este terreno, como apartado de la protección de medio ambiente, las mismas competencias que a las demás, vid. STC 156/1995, Urdaibai, FJ 2), pero que ha hecho fortuna (se reitera, por eje., en las SSTC 195/1998, FJ 3, 97/2002, FJ 10, y 194/2004, FJ 6), aunque afortunadamente carece de consecuencias prácticas.

*b) Integración de las exigencias ambientales en otras políticas sectoriales*

Pero la «protección del medio ambiente» no es sólo un título competencial con capacidad para penetrar «transversalmente» en otras materias, absorbiendo parte de su contenido, sino que, en sentido contrario, es también una materia que puede ver reducido su alcance en virtud del «componente medioambiental» (STC 102/1995, FJ 4) que cabe reconocer a otras.

El Tribunal Constitucional no ha llegado a formular hasta la fecha una doctrina general al respecto, pero no cabe duda de que el principio de «integración» ha guiado, implícita y a veces expresamente (por eje., la STC 38/2002, Cabo de Gata, FJ 11), algunas de sus decisiones concretas sobre el deslinde de títulos competenciales en estos temas.

A materias tan diversas como «la legislación, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos» (art. 149.1.22 CE), «obras públicas de interés general» (art. 149.1.24 CE), «marina mercante» (art. 149.1.20 CE), «pesca marítima» (art. 149.1.19 CE), «autorización de instalaciones eléctricas» (art. 149.1.22 CE), «bases del régimen mínero y energético» (art. 149.1.25 CE) les ha reconocido la jurisprudencia del Tribunal Constitucional un claro contenido ambiental, justificativo de la retención en poder del Estado de competencias normativas y sobre todo de ejecución que, de otro modo, caerían inexorablemente del lado autonómico. Así, por ejemplo, la STC 227/1988 (FF JJ 25 y 26), en relación con la autoriza-

ción de vertidos, encuadrable en la materia «aprovechamientos hidráulicos», y competencia por lo tanto estatal en cuencas intercomunitarias; la serie de Sentencias sobre «pesca marítima» (desde la STC 56/1989, pesca del coral, hasta las SSTC 9/2001, Ley de Pesca de Galicia, y 38/2002, Cabo de Gata/Níjar), competencia exclusiva del Estado en aguas exteriores y que comprende «la regulación de la actividad extractiva y, como presupuesto de ella, el régimen de protección, conservación y mejora de los recursos pesqueros»; o la STC 13/1998, sobre la evaluación de impacto ambiental, competencia estatal en los proyectos sometidos a su aprobación o autorización, al amparo de los correspondientes títulos sustantivos. En algunos de estos casos, la jurisprudencia ha llegado a disociar competencialmente los planos normativo y ejecutivo (STC 227/1988 y 13/1998). Sobre estas cuestiones volveremos más adelante.

A la inversa, otras materias de competencia exclusiva autonómica, como la «ordenación del territorio» o la «pesca fluvial» han recibido también su cuota parte de funciones ambientales para justificar, en este caso, la titularidad autonómica de ciertas intervenciones normativas y ejecutivas. Así, en relación con la ordenación del territorio, las SSTC 36/1994, Mar Menor, y 28/1997, Es Trenc-Salobrar de Campos. Y, en relación con la «pesca fluvial» (competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas asumida, en muchos casos, incluyendo «la protección de los ecosistemas en los que se desarrollan dichas actividades»), toda la serie de Sentencias (desde la STC 243/1993 y, luego, las SSTC 15/1998 y 110/1998) que, por analogía con la pesca marítima, han reconocido que dicha materia incluye no sólo la regulación de la actividad extractiva, sino también medidas orientadas a la protección de la fauna piscícola (como la fijación de caudales ecológicos o la construcción de pasos en las presas) que pueden entrar en conflicto y han de ser cohonestadas con las competencias estatales sobre recursos y aprovechamientos hidráulicos en cuencas intercomunitarias (jurisprudencia muy matizada en la que no cabe detenerse ahora).

En otros casos la selección del título aplicable es relativamente neutra desde el punto de vista de los criterios de reparto competencial, pero se hace también, implícitamente, en aplicación del principio de integración. Así, por ejemplo, la regulación de las ayudas a proyectos de ahorro y eficiencia energética, incardinadas en la materia «régimen energético», como título más específico que el de protección del medio ambiente (SSTC 98/2001 y 175/2003). O la normativa sobre almacenamiento de residuos nucleares, encuadrada también por el Tribunal en las bases del régimen energético, antes que en la materia medio ambiente (STC 14/2004, sobre la prohibición de almacenamiento de residuos no generados en Aragón, FJ 10).

No obstante, la integración tiene también sus límites, todavía no suficientemente concretados por la jurisprudencia. Buena prueba de ello es la STC 33/2005 (FJ 5), sobre el «sistema comunitario de gestión y auditoría medioambientales» (EMAS), para el que descarta la materia «industria» en beneficio de la «protección del medio ambiente», no limitándose a argumentar que el ámbito de aplicación

de dicha normativa excede (al menos ahora) el campo industrial, sino tratando de reforzar ese argumento (y descartando expresamente la aplicación del principio de integración, que la Sentencia confunde con la transversalidad) con una invocación a la «finalidad directa» de esa normativa (argumento poco concluyente): «En el caso que nos ocupa, la política medioambiental que se plasma en el sistema comunitario de ecogestión y ecoauditoría no se halla subordinada al desarrollo de otra, bien sea industrial o económica, sino que tiene sustantividad y especificidad propias». ¿ Más que la evaluación de impacto ambiental ?, podría uno preguntarse. Queda mucho por hacer en este terreno.

*B) Delimitación frente a títulos horizontales: «troceamiento» de la materia ambiental*

Nuestro sistema de distribución competencial no se basa en la simple asignación de «políticas», con toda su gama de «instrumentos» posibles, a una u otra de las instancias públicas territoriales, sino que las «materias» objeto de reparto competencial son tanto esas «políticas» sectoriales como muchos de los «instrumentos» de que pueden valerse los poderes públicos para su realización.

Este complejo sistema de distribución competencial conduce a lo que en alguna ocasión el propio Tribunal Constitucional ha denominado la «disección» competencial de sectores tradicionales de nuestro ordenamiento jurídico administrativo y de piezas completas de la legislación correspondiente [STC 61/1997, FJ 6 b), con referencia en aquel caso a la legislación del suelo].

Lo mismo ocurre evidentemente en el caso del Derecho y las políticas ambientales. Aun después de haber conseguido aislar desde el punto de vista competencial la política sobre «protección del medio ambiente» respecto de otras políticas sectoriales, lo que como hemos visto dista de estar resuelto totalmente, es claro que las competencias con que repectivamente cuentan el Estado y las Comunidades Autónomas en esta materia no bastan para legitimar cualquier clase de intervención en este terreno, sino que ciertas actuaciones exigen contar con otros títulos competenciales «especiales», que adquieren así valor «prevalente» en la resolución de eventuales controversias. Lo que convencionalmente conocemos como Derecho ambiental, y aun muchas de las piezas de la legislación ambiental (sobre todo estatal), es un sector del ordenamiento jurídico, como tantos otros, competencialmente «troceado» en un conjunto de «materias», cada una de las cuales se rige por sus propias reglas de reparto competencial.

Aunque a veces este tipo de deslindes no plantea ningún problema y no ha suscitado controversia alguna (por eje., el delito ecológico, materia penal de indudable competencia estatal), sí puede presentarlos en otras ocasiones, y no faltan pronunciamientos del Tribunal Constitucional al respecto. Así, por ejemplo, el treaty-making power, que forma parte de la competencia estatal en materia de «relaciones internacionales» (STC 137/1989, comunicado de colaboración en materia de medio ambiente entre Galicia y Dinamarca). Por el contrario, el Tribunal Constitucional ha afirmado que la constitución de derechos de tanteo y retracto a

favor de la Administración en la legislación autonómica de espacios naturales protegidos no invade la competencia estatal en materia de «legislación civil», por no suponer una regulación general de tales derechos, es decir, porque competencialmente es «protección del medio ambiente» (SSTC 170/1989, FJ 6, 102/1995, FJ 16, y 156/1995, FJ 6). Por análogas razones, tal vez cabría considerar que la previsión de «acciones populares», cada vez más frecuente en la legislación ambiental autonómica, tampoco invade las competencias estatales sobre el procedimiento administrativo común ni sobre la legislación procesal (López Ramón), aunque es una cuestión sobre la que todavía no se ha pronunciado el Tribunal Constitucional.

Problemas de este género son también los que se plantean a la hora de encuadrar competencialmente la potestad de gasto público y la potestad sancionadora administrativa (infracciones y sanciones administrativas) en materia ambiental, potestades que, de acuerdo con los criterios generales de su jurisprudencia, el Tribunal Constitucional considera estrictamente subsidiarias o instrumentales de las respectivas políticas sectoriales y que, por lo tanto, en nuestro caso, se integran competencialmente dentro de la materia «protección del medio ambiente» y se se rigen por sus mismos criterios de reparto competencial (en materia de subvenciones, entre otras, la fundamental STC 13/1992, y también las SSTC 16/1996 y 126/2002; y en materia de infracciones y sanciones administrativas, entre otras, las SSTC 102/1995 y 156/1995).

La potestad tributaria constituye, en cambio, una materia distinta a efectos de reparto competencial, lo cual tiene incidencia sobre la utilización cada vez más frecuente de este tipo de instrumento económico al servicio de la política ambiental, a lo que dedicaremos más tarde un apartado propio.

### 3.2.2. La disparidad transitoria de las competencias autonómicas en materia de protección del medio ambiente

Las competencias autonómicas en materia de «protección del medio ambiente» quedaron igualadas con las reformas estatutarias de 1994 (y aun antes con la Ley Orgánica 9/1992, de transferencia de competencias, que, como se sabe, les sirvió de antecedente), que otorgaron a las llamadas Comunidades de autonomía gradual (vía del art. 143 CE) las competencias normativas de que venían disfrutando desde el principio en este terreno las llamadas Comunidades de autonomía plena inicial (vía del art. 151 CE o equivalentes). Y ello a pesar de que la asunción de competencias normativas por tales Comunidades en aquel momento se produjo en unos términos un tanto extraños (como competencia de desarrollo legislativo sobre «normas adicionales de protección»), achacables, sin duda, a la interpretación entonces imperante en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre el reparto de competencias normativas en materia ambiental (STC 149/1991), luego rectificada expresamente por la STC 102/1995, como después veremos. Tras el segundo proceso de reforma de los Estatutos de Autonomía de dichas Comunida-

des (1996-1999), y en consonancia con la nueva doctrina establecida por esta Sentencia, se ha corregido incluso esa anomalía conceptual.

Bien es verdad que, como suele ser frecuente, los Estatutos de Autonomía, tanto en sus versiones anteriores como en las actuales, presentan algunas diferencias en el modo de asunción de esta competencia, tanto por la adición en algún caso de términos complementarios (ecología, paisaje, ecosistemas, etc.), como por la mención o no expresa de las normas adicionales de protección e incluso la presentación en algún caso de esta última competencia como exclusiva (Galicia). De todas formas, la obligación de interpretar los Estatutos de Autonomía de conformidad con la Constitución (en este caso, el art. 149.1.23 CE) permite afirmar, sin ningún género de dudas, la igualdad sustancial de las competencias asumidas por las Comunidades Autonómas en esta materia desde el momento antes indicado, como con todo acierto concluyó la STC 102/1995 (FJ 2).

Pero hasta entonces, las cosas no eran así. Inicialmente, las Comunidades Autónomas de autonomía gradual tan sólo disponían de competencias de ejecución o gestión en materia de medio ambiente (de acuerdo con las previsiones del art. 148.1.9 CE, que incluía «la gestión en materia de protección del medio ambiente» dentro del listado de competencias asequibles desde el principio para todas las Comunidades Autónomas), lo que hizo que ante el Tribunal se plantearan algunos casos de posible extralimitación por parte de alguna de esas Comunidades por haber legislado en materia ambiental sin contar todavía con competencias para ello.

Concretamente cabe mencionar tres casos en los que, de una u otra forma, se planteó esta problemática. En el primero de ellos, el de la Ley madrileña 1/1985, del Parque Regional de la Cuenca Alta del Manzanares, se trataba de un caso aparentemente claro de extralimitación, que sin embargo la STC 170/1989, no juzgó en estos términos, tal vez porque los promotores del recurso aceptaron erróneamente la competencia autonómica para dictar «normas adicionales de protección» (en efecto recogida en el Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid en su versión inicial –art. 27.10–, pero condicionada, como todas las asumidas en el marco del art. 149.1 CE, a una ulterior reforma estatutaria o transferencia –art. 29.5– que por entonces todavía no se había producido, cuestión sorprendentemente pasada por alto por el Tribunal, a diferencia de lo que ocurrido en la STC 28/1997), limitándose a cuestionar la compatibilidad de dicha normativa con la legislación básica estatal.

En los otros dos, los relativos a la Ley murciana 3/1987, de protección y armonización de usos del Mar Menor, y a las Leyes baleares 1 y 3/1984, de ordenación y protección de áreas naturales de interés especial y de aplicación de esta figura al espacio conocido como «Es Trenc-Salobrar de Campos», las SSTC 36/1994 y 28/1997, respectivamente, consideraron, probablemente con acierto, que tales normativas estaban amparadas en la competencia autonómica exclusiva sobre «ordenación del territorio y urbanismo», con que ya contaban desde el principio todas las

Comunidades Autónomas (art. 148.1.3 CE), por el empleo de técnicas propias de estas disciplinas, pese a no serles ajenas las finalidades ambientales. La cuestión balear se volvió a plantear en la STC 248/2000, Sa Punta de N'amer.

#### 3.2.3. Neutralidad del Derecho comunitario

No constituye ninguna peculiaridad de la materia ambiental, la doctrina constante del Tribunal Constitucional sobre la inexistencia de una competencia específica para la ejecución del Derecho comunitario (entendida en sentido amplio), que se ha de decidir caso por caso en aplicación de las reglas constitucionales y estatutarias de reparto de competencias, tanto para la determinación de la materia afectada como para la aplicación del esquema de distribución de funciones resultante (desde la STC 252/1988).

No obstante, la frecuente procedencia comunitaria de la normativa ambiental otorga a esta doctrina una particular relevancia en este campo. Y no es de extrañar por ello su aplicación en alguna controversia competencial de esta índole (por eje., STC 172/1992, sobre la comunicación de información a las Comunidades Europeas en materia de residuos industriales; y STC 13/1998, sobre la evaluación de impacto ambiental –EIA). Esta última Sentencia (FJ 3) añade, no obstante, una precisión interesante, y es la conveniencia e incluso obligación de atender a la configuración por la normativa comunitaria de las instituciones que de ella se reciben en nuestro ordenamiento, máxime tratándose de instituciones «de nuevo cuño», «para aplicar correctamente sobre ella(s) el esquema interno de distribución competencial». Esta reflexión, aparentemente inocua, seguramente tuvo algo que ver en la decisión del Tribunal sobre la titularidad de la competencia ejecutiva en materia de EIA, a la que más tarde haremos referencia. Y, desde entonces, es reiterada con frecuencia (SSTC 38/2002, FJ 11, y 33/2005, FJ 4).

### 3.3. Distribución de competencias normativas en materia de protección del medio ambiente

Una vez examinado el marco general, vamos a centrarnos ahora en el reparto de competencias sobre la materia principalmente concernida, que no es otra obviamente que la «protección del medio ambiente», empezando por las funciones de carácter normativo.

#### 3.3.1. Delimitación de las funciones respectivas: evolución jurisprudencial

El reparto de funciones normativas en materia de «protección del medio ambiente» ha planteado específicos problemas al Tribunal Constitucional, dando lugar a una interesante serie jurisprudencial que incluye la rectificación expresa en un momento dado de la doctrina anteriormente establecida.

Todo trae causa de la peculiar forma en que la Constitución (art. 149.1.23 CE) formula la competencia estatal en este ámbito, añadiendo a la reserva de la

«legislación básica sobre protección del medio ambiente», la cláusula «sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección». Este concepto de «normas adicionales de protección», que no se repite en ningún otro apartado de los arts. 148 y 149 CE, provocó desde un principio lógicas dudas sobre el alcance de las funciones normativas que podían corresponder a las Comunidades Autónomas en este ámbito, en el sentido de si eran sólo de «complemento» de la legislación básica estatal o incluían también su «desarrollo legislativo». Tales dudas tuvieron reflejo en la propia redacción inicial de los Estatutos de Autonomía, que presentaban formulaciones muy variadas.

La primera toma de posición al respecto se produjo con la STC 170/1989, sobre el Parque Regional de la Cuenca Alta del Manzanares, en un asunto, a mi juicio, mal enfocado por el Tribunal, como antes se dijo, por haber reconocido a la Comunidad de Madrid una competencia normativa en la materia (aunque fuera sólo para dictar «normas adicionales de protección») por entonces reservada a las Comunidades de Autonomía plena inicial. Con todo, dicha Sentencia hizo un primer intento de deslinde, poniendo de relieve una característica peculiar de «legislación básica» en este campo, y es que en materia de protección del medio ambiente «la legislación básica posee la característica técnica de normas mínimas de protección que permiten "normas adicionales". Es decir, la legislación básica del Estado *no cumple en este caso una función de uniformidad relativa, sino más bien de ordenación mediante mínimos* que han de respetarse en todo caso, pero que pueden permitir que cada una de las Comunidades Autónomas con competencia en la materia establezcan niveles de protección más altos» (FJ 2). Con ello quedaba, en realidad, esclarecido el sentido de la facultad autonómica de establecer «normas adicionales de protección», en unos términos que han hecho fortuna, pero tal vez no del todo resuelta la otra cuestión (que no era relevante para la decisión del caso), es decir, la de si en esta materia cabe también un «desarrollo legislativo» ordinario de la legislación básica.

Ésta es la cuestión a la que hubo de enfrentarse, primero, la STC 149/1991, sobre la Ley de Costas, que la resolvió en sentido negativo. Utilizando como principal argumento la singularidad de la referencia constitucional a la facultad de las Comunidades Autónomas de establecer «normas adicionales de protección», la Sentencia de Costas [FJ 1 D)] entendió que, si bien no es en sí misma inconstitucional la asunción en esta materia de una competencia de desarrollo legislativo, «la obligada interpretación de los Estatutos conforme a la Constitución fuerza a entender, sin embargo, que *en materia de medio ambiente el deber estatal de dejar un margen al desarrollo de la legislación básica por la normativa autonómica es menor que en otros ámbitos y que, en consecuencia, no cabe afirmar la inconstitucionalidad de las normas estatales aduciendo que, por el detalle con el que están concebidas, no permiten desarrollo normativo alguno*». Esta doctrina permitió a la Sentencia, por ejemplo, salvar la constitucionalidad de ciertos desarrollos reglamentarios que la Ley de Costas atribuía la Administración General del Estado y que con un entendimiento ordinario de la relación

entre legislación básica estatal y desarrollo legislativo autonómico, hubieran resultado inconstitucionales por su grado de detalle.

Cuatro años duró esta interpretación tan generosa para el Estado como restrictiva para las Comunidades Autónomas del respectivo alcance de sus competencias normativas en la materia. La rectificación expresa se llevó a cabo por la ya citada STC 102/1995, sobre la Ley de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres. Manteniendo el sentido de la competencia para dictar «normas adicionales de protección» en los términos establecidos por la STC 170/1989, la Sentencia 102/1995 (FF JJ 8 y 9) amplió la competencia autonómica también al «desarrollo legislativo» de la legislación básica estatal, en el sentido ordinario de esta función según la doctrina del propio Tribunal: «el deber estatal de dejar un margen al desarrollo de la legislación básica por la normativa autonómica, aun siendo "menor que en otros ámbitos", *no puede llegar, frente a lo afirmado en la STC 149/1991 (...) de la cual hemos de apartarnos en este punto, a tal grado de detalle que no permita desarrollo legislativo alguno de las Comunidades Autónomas»)*. Y con esta nueva doctrina la Sentencia declaró inconstitucionales, por exceso, determinadas previsiones de desarrollo reglamentario que aquella Ley hacía a favor del Gobierno, aunque no tantas como hubiera deseado el propio ponente, que en su voto particular apostaba por un entendimiento más «formal» del concepto de «legislación básica», frente al de bases, equivalente a una «reserva de ley» rigurosa (ap. 2 *in fine*).

No hay en la Sentencia una especial argumentación del cambio de doctrina, al margen de algunas referencias confusas a las reformas estatutarias del 92/94, pero tal vez no hacía falta, porque era la interpretación del art. 149.1.23 CE efectuada por la Sentencia de Costas la que se basaba en argumentos muy débiles y abiertamente contradictorios con la redacción (por aquel entonces) de la mayor parte de los Estatutos de Autonomía.

A partir de la doctrina sentada en esta Sentencia, mantenida invariablemente desde entonces, queda claro que la «legislación» en materia de «protección del medio ambiente» constituye una tarea compartida, en la cual al Estado le corresponde el establecimiento de la «legislación básica» y a las Comunidades Autonómas su «desarrollo legislativo», incluida la posibilidad de dictar «normas adicionales de protección». Las nuevas redacciones de los Estatutos de las Comunidades Autónomas de autonomía gradual, tras la segunda reforma (1996-1999), se expresan ya claramente en estos términos.

### 3.3.2. Exigencias formales y materiales de la legislación básica

Resultan, pues, plenamente aplicables a la «legislación básica» en materia de protección del medio ambiente las exigencias de orden material y formal impuestas, con carácter general, por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en estos casos.

Muy en síntesis, porque, además de general, es una doctrina antigua y bien conocida: Desde el punto de vista formal, la legislación básica (postconstitucional),

primero ha de tener rango de ley, aunque se admite su formulación mediante normas reglamentarias cuando resulte necesario por la naturaleza de la materia (por eje., «siempre que se justifiquen por su contenido técnico o por su carácter conyuntural o estacional», STC 102/1995, FJ 8); y, segundo, ha de indicar expresamente su carácter básico, a menos que éste pueda inferirse sin dificultad de la estructura de la norma (por eje., la STC 101/2005, Plan Director de la Red de Parques Nacionales, admite la declaración de ese carácter por remisión, FJ 6). Y, desde el punto de vista material, la legislación básica habilita, desde luego, al Estado «para proceder a un encuadramiento de una política global de protección ambiental, habida cuenta del alcance no sólo nacional sino internacional que tiene la regulación de esta materia y de la exigencia de la indispensable solidaridad colectiva consagrada en el art. 45.2 CE» (SSTC 64/1982, FJ 4, y 306/2000, FJ 6), pero no puede alcanzar tal «grado de detalle» que impida a las Comunidades Autónomas formular sus propias políticas ambientales y deje vacía de contenido su competencia normativa, que no es sólo para establecer normas adicionales protección, sino también de desarrollo legislativo.

Por supuesto, el Tribunal ha tenido ocasión de aplicar esta doctrina, también en materia ambiental, en numerosas ocasiones, tanto al conocer de impugnaciones de normas estatales pretendidamente básicas (por eje., además de otras ya citadas, la STC 126/2002, sobre ayudas previstas en el Plan Nacional de Residuos Industriales), como también en impugnaciones por parte del Estado de normas autonómicas por posible vulneración de la legislación básica, como presupuesto para poder apreciar dicha vulneración (por eje., STC 331/2005, contra la Ley andaluza del espacio natural de Doñana).

No es necesario analizar, aquí, con más detalle esta jurisprudencia, pues, sobre ser la determinación de lo (materialmente) básico una labor esencialmente casuística (STC 102/1995, FJ 9, y 156/1995, FJ 3), los criterios más específicos usados por el tribunal en esa labor no difieren de los aplicados en otras materias.

### 3.3.3. Reducción del alcance de la legislación básica cuando incide sobre materias de competencia exclusiva autonómica

Además de reconducir la interpretación de la competencia normativa estatal en materia de «protección del medio ambiente» a la usual cuando el Estado tan sólo dispone de las bases o la legislación básica en una materia, el Tribunal Constitucional ha querido dar una vuelta de tuerca más a dicha competencia normativa, como freno al ya aludido carácter «transversal» de la protección del medio ambiente, en aquellos casos en que incide sobre una materia de competencia exclusiva autonómica, como puede ser la ordenación del territorio, la caza y la pesca fluvial o la protección de espacios naturales (según el entendimiento de esta materia por la STC 102/1995, al que ya nos referimos).

En estos casos, el entendimiento de lo que puede ser «básico» desde el punto de vista de la protección del medio ambiente ha de ser, de acuerdo con la doctrina

del Tribunal, forzosamente más reducido, «tanto en extensión como en intensidad» (STC 102/1995, FJ 26). Así, por eje., en relación con la caza, no puede entrar dentro de la normativa básica ambiental la regulación de los requisitos para la obtención de licencias de caza (STC 102/1995, FJ 28).

Pero donde esta doctrina ha tenido principal aplicación es en el ámbito de la planificación de los recursos naturales (Planes de Ordenación de los Recursos Naturales –PORN). Así, si bien el Tribunal Constitucional ha admitido como básico, a este respecto, el mandato de planificar, acompañado de unas directrices, ha rechazado ese carácter para la planificación propiamente dicha, por su grado de detalle, pero sobre todo porque, con independencia de su calificación como actividad normativa o de ejecución, se trata de una planificación de los usos del suelo (no económica) y, por lo tanto, constituye desde el punto de vista competencial ordenación del territorio, competencia exclusiva autonómica. Estas ideas, ya apuntadas por la STC 102/1995 (FJ 13), fueron llevadas a sus últimas consecuencias por la STC 306/2000, Picos de Europa, que rechazó incluso la competencia estatal para elaborar y aprobar los PORN de los Parques Nacionales, en un momento en el que todavía no se había declarado la inconstitucionalidad del sistema de gestión conjunta [«El título competencial retenido por el Estado "ex" art. 149.1.23 CE no habilita a éste para (elaborar y) aprobar por sí mismo los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales», FJ 7]. Realmente, la exclusión de toda competencia estatal para ordenar directamente el territorio cualquiera que sea el título invocado (que no aparecía todavía en la STC 102/1995), constituye desde hace tiempo una constante en la doctrina del Tribunal (SSTC 61/1997, FJ 22, y 149/1998, FJ 3).

#### 3.3.4. Prohibición de rebaja de los estándares de protección garantizados por la legislación básica

En la lógica de la relación entre legislación básica y desarrollo legislativo autonómico está también la prohibición (supuesto el carácter materialmente básico de aquélla, controlable por el Tribunal como un *prius*) de contradicción de la primera por parte del segundo. Y una de las formas más características como la legislación autonómica puede vulnerar la legislación básica en materia de protección del medio ambiente, dada su función de garantía de unos niveles mínimos comunes de protección, consiste precisamente en el establecimiento de una normativa menos protectora.

Supuestos de esta índole se han planteado, ante todo, en relación con el establecimiento de infracciones y sanciones administrativas en ciertos sectores de la legislación ambiental. La falta de tipificación de ciertas infracciones consideradas por la legislación básica como muy graves o la reducción sensible de las sanciones previstas por ella se consideran por la jurisprudencia del Tribunal rebajas de los estándares de protección y determinan, en consecuencia, la inconstitucionalidad de la normativa autonómica (SSTC 156/1995, 196/1996, 16/1997 y 166/2002, todas ellas por referencia al catálogo de infracciones y sanciones previsto en la Ley

4/1989, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres). Las Sentencias anteriores a la STC 61/1997, sobre la Ley del Suelo, invocaban también como límite adicional de la potestad normativa autonómica en esta materia el art. 149.1.1 CE, referencia que acertadamente ha desaparecido en las posteriores, en coherencia con la reintepretación de este título competencial llevada a cabo por aquella Sentencia [FJ 7 a)].

La posible rebaja por la normativa autonómica de la protección ofrecida por la legislación básica también se ha examinado en otros supuestos, como el de las fórmulas simplificadas de evaluación de impacto ambiental pevistas en la Ley canaria de prevención del impacto ecológico, supuesto en el cual llegó, sin embargo, a una conclusión negativa (STC 89/2000).

También caben supuestos de contradicción pura con la legislación básica, sin necesidad de que se reduzca la protección del medio ambiente, como los apreciados por el Tribunal en relación con ciertas normativas autonómicas en materia de pesca fluvial (SSTC 15/1998, FF JJ 9 y 10, y 166/2000, FJ 11).

### 3.3.5. La anticipación del desarrollo legislativo autonómico

La doctrina esencialmente «material» que defiende el Tribunal Constitucional respecto de las bases o la legislación básica (junto a algunas exigencias formales), implica, entre otras cosas, que las Comunidades Autónomas no tienen por qué esperar a que el Estado ejerza su competencia como legislador básico para utilizar la suya propia de desarrollo legislativo. Este fenómeno de anticipación de la normativa autonómica se planteó inicialmente en supuestos en los que todavía no existía una legislación básica postconstitucional, y la única condición impuesta por la jurisprudencia constitucional fue que aquélla respetara las normas «materialmente» básicas deducibles de la legislación estatal preconstitucional (supuestos de este tipo, en materia ambiental, son los planteados en las SSTC 64/1982, 69/1982 y 82/1982). Pero en la actualidad dicho fenómeno se plantea con bastante más frecuencia con motivo de la transposición al Derecho interno de Directivas comunitarias en materias, como la protección del medio ambiente, en las que rigen estos esquemas de reparto compretencial.

El problema no lo plantea, realmente, la anticipación de la legislación autonómica, constitucionalmente inobjetable, sino su articulación con la legislación básica posterior, es decir, la resolución del eventual conflicto sobrevenido entre una y otra. El problema no es de carácter sustantivo (la regla material de solución del conflicto consiste obviamente en la prevalencia de la legislación básica estatal, siempre y cuando merezca material y formalmente dicho calificativo), sino procesal, pero de evidente trascendencia práctica. La alternativa consiste en enfocar procesalmente el conflicto como un problema de inconstitucionalidad indirecta y sobrevenida, y consiguiente nulidad, de la normativa autonómica, cuya apreciación quedaría reservada al Tribunal Constitucional si aquélla tiene rango de ley, o de simple desplazamiento y consiguiente inaplicación de la normativa autonómica, en virtud

de la cláusula de prevalencia del Derecho estatal del art. 149.3 CE, operación al alcance de cualquier operador jurídico.

Al respecto se ha pronunciado la STC 1/2003, que, aunque dictada en un supuesto de legislación funcionarial, conviene mencionar aquí por la relativa frecuencia con que este problema puede plantearse en materia ambiental en relación, como hemos dicho, con la transposición del Derecho comunitario. Baste decir que la Sentencia se decanta mayoritariamente por la primera aternativa, aunque cuenta con un voto particular de tres Magistrados a favor de la segunda, tal vez más plausible por cuanto ofrece una solución más ágil a un problema eminentemente procesal.

### 3.4. Distribución de competencias ejecutivas

La distribución de competencias ejecutivas en materia de «protección del medio ambiente» parece, en principio, una cuestión sencilla, pues, como ocurre siempre que la Constitución reserva al Estado únicamente la «legislación básica» (art. 149.1.23 CE), todas las Comunidades Autónomas han asumido en sus Estatutos sobre dicha materia no sólo competencias de desarrollo legislativo, sino también de «ejecución»; y, además, desde un principio, por la inclusión de la «gestión en materia de protección del medio ambiente» en el listado de competencias que podían asumir inicialmente todas las Comunidades Autónomas (art. 148.1.9 CE).

No obstante, incluso esta cuestión ha planteado arduos problemas a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, no tanto por lo que respecta a la concreción del alcance de las funciones ejecutivas, que se resuelve en aplicación de criterios generales, sino en cuanto a la posible justificación constitucional de la reserva por el Estado de ciertas funciones de esta índole, bien sea al amparo de su competencia sobre la «legislación básica» o bien por la aplicación preferente de otras materias de su competencia exclusiva, que incluyen por tanto las funciones ejecutivas. A estas cuestiones nos vamos a referir a continuación.

#### 3.4.1. La ejecución como competencia autonómica ordinaria. Interpretación restrictiva del posible alcance «ejecutivo» de la legislación básica

Con algunos precedentes importantes (como la STC 329/1993), va a ser de nuevo la STC 102/1995, sobre la Ley de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestre, la Sentencia clave en cuanto al reforzamiento de las Comunidades Autónomas en esta parcela «ejecutiva» de sus competencias en materia de protección del medio ambiente, no sólo por la contundencia de sus afirmaciones, sino por el intento de dotarlas de una justificación en la propia letra constitucional.

Hay que tener en cuenta, en efecto, que el propio Tribunal había venido desarrollando una doctrina conforme a la cual la competencia estatal sobre las «bases» podía incluir, bajo ciertas condiciones, actuaciones de carácter ejecutivo;

condiciones ciertamente restrictivas, pero no tanto que lo convirtieran en un supuesto excepcional; doctrina desarrollada preferente, pero no exclusivamente, en materias económicas (ordenación del crédito, banca y seguros, planificación general de la actividad económica, y régimen minero y energético, pero también sanidad). La tesis de la STC 102/1995 consiste, precisamente, en negar (o limitar) la aplicabilidad de esta doctrina en materias como la «protección del medio ambiente» a partir de un argumento gramatical: allí donde la Constitución emplea el término «legislación básica» en lugar del de «bases», la competencia estatal ha de interpretarse en un sentido «esencialmente normativo» (FJ 8). La asunción por parte del Estado de funciones ejecutivas en estos casos se convierte, pues, en algo rigurosamente excepcional («el contenido normativo de lo básico en esta materia no significa la exclusión de otro tipo de actuaciones que exijan la intervención estatal, solución ciertamente excepcional a la cual sólo podrá llegarse cuando no quepa establecer ningún punto de conexión que permita el ejercicio de las competencias autonómicas o cuando, además del carácter supraautonómico del fenómeno objeto de la competencia, no sea posible el fraccionamiento de la actividad pública ejercida sobre él y, aun en este caso, siempre que dicha actuación tampoco pueda ejercerse mediante mecanismos de cooperación o de coordinación y, por ello, requiera un grado de homogeneidad que sólo pueda garantizar su atribución a un único titular, forzosamente el Estado, y cuando sea necesario recurrir a un ente supraordenado con capacidad para integrar intereses contrapuestos de sus componentes parciales, sin olvidar el peligro inminente de daños irreparables, que nos sitúa en el terreno del estado de necesidad»), que la propia Sentencia reconduce más bien a la competencia residual ex art. 149.3 CE ["Se produce así la metamorfosis del título habilitante de tales actuaciones, cuyo asiento se encontraría en la competencia residual del Estado (art. 149.3 CE)»].

Así pues, en «situación de normalidad», corresponde a las Comunidades Autónomas «la ejecución «sin fisura alguna» del entero bloque normativo», el constituido tanto por la legislación básica estatal como por la propia legislación autonómica de desarrollo y de protección adicional (FF JJ 8 y 9). La contundencia de esta afirmación («sin fisura alguna») resultará contradicha por la propia Sentencia en un tema muy concreto al que luego nos referiremos (el de la declaración y gestión de los parques nacionales), pero por lo demás aplicada de forma consecuente a los otros dos temas planteados: la declaración y gestión de espacios naturales protegidos (funciones ambas inequívocamente ejecutivas, en cuanto aplicativas de la normativa de espacios) situados en bienes del dominio público marítimo-terrestre o en el territorio de dos o más Comunidades Autónomas, que la Ley impugnada había reservado al Estado, total o parcialmente, y que la Sentencia va a declarar competencia autonómica (FF JJ 19 y 20).

En materia de subvenciones (estatales), y aunque éstas se incardinen en la materia protección del medio ambiente, el posible alcance ejecutivo de la legislación básica, recibe una formulación distinta (no muy distinta, pero sí peculiar) en aplicación de la doctrina general sobre estos temas. La gestión centralizada de los

fondos (su no territorialización) sólo resulta admisible cuando «resulte imprescindible para garantizar las mismas posibilidades de obtención por parte de sus potenciales destinatarios en todo el territorio nacional, evitando al propio tiempo que se sobrepase la cuantía global de los fondos estatales destinados al sector» (STC 126/2002, FJ 4).

### 3.4.2. Circunstancias no obstativas de la ejecución autonómica

La titularidad del dominio público y la supraterritorialidad han sido los dos argumentos más contundentemente desmontados por el Tribunal Constitucional como posible fundamento de la reserva a favor del Estado de funciones ejecutivas en materia ambiental. A los que cabe añadir la garantía del cumplimiento del Derecho comunitario.

*A) La titularidad estatal del dominio público natural*

La declaración de géneros completos de bienes formados por la naturaleza como integrantes del dominio público (dominio público natural) es, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, competencia exclusiva del Estado (STC 227/1988, sobre la Ley de Aguas, FJ 14), y a esa competencia se asocia asimismo la titularidad estatal de dichos bienes. Pero es asimismo doctrina constante del Tribunal Constitucional que dicha «titularidad» no constituye un título atributivo de competencias.

Lo que realmente se desprende de esta jurisprudencia constitucional [como más claramente se formula en la STC 149/1991, sobre la Ley de Costas, FJ 4 A)] no es tanto que la simple titularidad estatal de los bienes de dominio público natural no habilite *per se* ningún género de competencias (por ejemplo, en relación con la defensa de su titularidad y posesión a través de las clásicas potestades administrativas de deslinde o recuperación de oficio), cuanto que dicha titularidad resulta inoponible al despliegue por las Comunidades Autónomas de sus propias competencias. Así, las de ordenación del territorio y urbanismo (STC 149/1991), las relativas a cuencas intracomunitarias (STC 227/1988), las de pesca fluvial (STC 243/1993, entre otras), y, por supuesto, también sus competencias en materia de «protección del medio ambiente».

Actuaciones ejecutivas en materia de protección del medio ambiente, como la declaración y gestión de espacios naturales protegidos, no pueden quedar, pues, en manos del Estado por el simple hecho de que los espacios protegidos formen parte del dominio público marítimo-terrestre. Ésta fue la decisión tomada por la STC 102/1995, y refrendada por las SSTC 195/1998, sobre las Marismas de Santoña y Noja, y 97/2002, sobre las Salinas de Ibiza. De todas formas, la STC 102/1995 tenía esencialmente en mente la porción terrestre de ese demanio, inequívocamente territorio autonómico, de ahí que la cuestión relativa a su porción propiamente marina no quedara definitivamente saldada hasta la STC 38/2002, Cabo de Gata, pero a ello nos referiremos más adelante.

*B) La supraterritorialidad*

La «supraterritorialidad» de los problemas o de las actuaciones ambientales, tan frecuentemente invocada, dicho sea de paso, por la propia legislación autonómica para retener competencias en otro caso atribuidas a las entidades locales, ha sido, sin embargo, sistemáticamente rechazada por el Tribunal Constitucional como argumento justificativo de la retención por parte del Estado de funciones ejecutivas en materia de protección del medio ambiente. A cada Comunidad Autónoma le corresponde ejecer tales funciones en su propio territorio, articulando, en su caso, fórmulas de colaboración entre sí; mientras que al Estado sólo le cabe asumir en estos casos funciones de «coordinación», pero no de ejecución directa y sustitutiva de la ejecución autonómica, a menos que la simple coordinación resulte insuficiente o se trate de casos de extrema urgencia (situaciones anormales).

Esta doctrina fue elaborada y aplicada en primer término por la STC 329/1993, en relación con la declaración de zonas de atmósfera contaminada. Y proseguida por la STC 102/1995, en relación con la declaración y gestión de espacios naturales protegidos situados en el territorio de dos o más Comunidades Autónomas, declarando inconstitucional la fórmula de declaración estatal y gestión coordinada por el Estado que la Ley 4/1989 preveía en estos casos. Ha sido reiterada también después en relación con la elaboración de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales (PORN) de Parques Nacionales situados en el territorio de dos o más Comunidades Autónomas, función en este caso de carácter más bien normativo (STC 306/2000, Picos de Europa). Y en relación con la propia gestión de este tipo de Parques Nacionales, en la STC 194/2004, que acabó con la técnica de la gestión conjunta y que comentaremos después.

*C) La garantía del cumplimiento del Derecho comunitario*

Como hemos señalado en un apartado anterior, la ejecución del Derecho comunitario no altera las reglas constitucionales y estatutarias de reparto de competencias. Pero hay algo más, y es que, a tenor de la jurisprudencia constitucional, la función que la Constitución atribuye a las Cortes Generales o al Gobierno, según los casos, de «garantizar el cumplimiento» del mismo (art. 93) tampoco permite ninguna alteración de dichas reglas.

Ésta es, a mi juicio, la cuestión que está en el fondo del asunto resuelto por la STC 33/2005, sobre la designación de las Entidades de Acreditación facultadas para acreditar a los «verificadores medioambientales», encargados, a su vez, de examinar el comportamiento de las organizaciones voluntariamente adheridas al «sistema comunitario de gestión y auditoría medioambientales» (EMAS), regulado por un Reglamento comunitario de 1993.

La normativa estatal de desarrollo de este Reglamento establecía una especie de competencia concurrente o indistinta, estatal y autonómica, para la designación de tales Entidades, además de proceder directamente a la designación como tal de la asociación «Entidad Nacional de Acreditación» (ENAC), previendo asimismo,

de conformidad con el Reglamento, que los verificadores acreditados por cualquiera de dichas Entidades pudieran desarrollar su actividad en toda la Comunidad Europea y, por supuesto, también en todo el territorio nacional.

Como ya vimos en un apartado anterior, la Sentencia selecciona como títulos competenciales aplicables para la decisión del conflicto los relativos a la «protección del medio ambiente». Y en aplicación de las reglas de reparto competencial en la materia, que ya conocemos, no le cuesta ningún trabajo atribuir la competencia para la designación de dichas Entidades, en cuanto actividad típicamente ejecutiva, a las Comunidades Autónomas, declarando la inconstitucionalidad de su ejercicio, siquiera concurrente, por el Estado. Descarta también que la «supraterritorialidad», aquí ligada a la eficacia de los actos de las Comunidades Autónomas fuera de su territorio, pueda justificar la asunción de esa competencia por el Estado. Y descarta también (éste fue el argumento esgrimido por el Abogado del Estado) que la designación de una de estas Entidades (la ENAC) pueda justificarse desde el punto de vista de la creación de un «modelo de referencia», pues para ello bastan las funciones normativas (legislación básica), que permiten establecer los requerimientos exigibles a este tipo de entidades.

Me da la impresión de que la verdadera razón de ser de este tipo de previsiones en apariencia inocuas es la prevención de posibles incumplimientos de la normativa comunitaria por parte de las Comunidades Autónomas, es decir, el ejercicio por el Estado, bien o mal entendida, de la función de garantía antes mencionada. A ello se refiere el Magistrado Rodríguez-Zapata en su voto particular a la Sentencia, buscando hallar acomodo para justificar esa «mínima facultad de ejecución» en la propia doctrina del Tribunal (STC 102/1995) sobre los excepcionales supuestos en que la legislación básica puede incorporar en esta materia funciones ejecutivas. Tarea ciertamente difícil.

Más ortodoxo sería tal vez reconsiderar el alcance de esa función de garantía, para que pudiera albergar actuaciones de esta índole (lo que también apunta en su voto particular). Pero de momento es obvio que la jurisprudencia constitucional no va en la línea de admitir medidas preventivas de posibles incumplimientos. No sólo en el plano ejecutivo, aquí considerado, sino también en el plano normativo, como demuestra su jurisprudencia sobre la supletoriedad del Derecho estatal (SSTC 118/1996 y 61/1997).

### 3.4.3. Supuestos de competencia ejecutiva estatal

Aunque las competencias ejecutivas en materia ambiental correspondan por regla general a las Comunidades Autónomas (o, en su caso, a las entidades locales), el propio Tribunal Constitucional no ha podido por menos que reconocer en ciertos casos la legitimidad constitucional de su retención por el Estado por varios tipos de razones que analizamos a continuación.

### A) *Por aplicación del principio de integración: en particular, la evaluación de impacto ambiental*

Como ya dijimos anteriormente, el Tribunal Constitucional ha admitido en varias ocasiones, de forma más o menos explícita, el potencial integrador de actuaciones ambientales típicamente ejecutivas de algunas materias de competencia exclusiva del Estado, como, por ejemplo, la pesca marítima en aguas exteriores (STC 56/1989 y otras); o la ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos en cuencas intercomunitarias, en relación con las autorizaciones de vertidos (STC 227/1988) o la fijación de caudales ecológicos (STC 110/1998, FJ 3).

Pero el caso más destacado, por haber sido el más polémico y por encarar frontalmente un problema de esta índole, fue el relativo a la evaluación de impacto ambiental, resuelto por la STC 13/1998. La competencia esencialmente controvertida era la competencia para evaluar el impacto ambiental (sobre todo, para emitir la Declaración de Impacto Ambiental) de los proyectos cuya aprobación o autorización (sustantiva) correspondía a la Administración General del Estado, que la legislación básica estatal en la materia atribuía (y sigue atribuyendo) al órgano ambiental de la propia Administración General del Estado. La Comunidad promotora del conflicto (el Gobierno vasco) reclamaba para sí esa competencia sobre los proyectos a realizar en su territorio, atendiendo al carácter inequívocamente ejecutivo de la actividad y a su aparentemente incuestionable incardinación dentro de la materia «protección del medio ambiente».

La Sentencia, sin embargo, de forma mayoritaria (aunque con el voto en contra nada menos que de cinco Magistrados, firmantes de un voto particular), rechazó esa pretensión, declarando la constitucionalidad de las previsiones de la legislación básica, con base en el argumento aparentemente sorprendente de que la ejecución de la legislación de evaluación de impacto ambiental (a diferencia de la propia legislación) no se incardina competencialmente en la materia «protección del medio ambiente», sino en la materia (sustantiva) relativa al tipo de proyecto sometido a evaluación de impacto ambiental, de modo que cuando la ejecución del proyecto (es decir, su aprobación o autorización) corresponde al Estado (obras públicas de interés general –art. 149.1.24 CE–, ciertas instalaciones eléctricas –art. 149.1.22 CE–, ciertas instalaciones del sector energético, al amparo de la competencia sobre las «bases del régimen minero y energético, art. 149.1.25– etc.), resulta legítimo que el propio Estado se reserve también la evaluación de su impacto ambiental. «La Administración estatal ejerce sus propias competencias sustantivas sobre la obra, la instalación o la actividad proyectada, aun cuando preceptivamente deba considerar su impacto medioambiental. *No está ejecutando la legislación básica del medio ambiente.* Ésta se agota en aprobar la norma que obliga a las Administraciones públicas a que, cuando actúan en el ejercicio de cualesquiera de sus competencias, ponderen y evalúen las repercusiones sobre el medio ambiente...» (FJ 8).

Vaya por delante que comparto la Sentencia de la mayoría, aunque comprendo sus dificultades argumentativas en un contexto jurisprudencial, como venimos mostrando, poco proclive a reconocer competencias ejecutivas al Estado en materia ambiental (la ejecución «sin fisura alguna» del entero bloque normativo). Voy a ser incluso más franco, comprendo la decisión mayoritaria a la vista de los efectos cuasi vinculantes atribuidos por nuestra propia legislación básica a la Declaración de Impacto Ambiental (en modo alguno impuestos por la Directiva comunitaria), con las repercusiones que ello podría tener sobre la realización de las grandes obras públicas de interés general competencia del Estado (el voto particular proponía la solución de discrepancias por la vía de instrumentos de colaboración, sin aludir para nada a la prevalencia de la decisión estatal, frente a lo declarado muchas veces por el Tribunal en materia de ordenación del territorio, SSTC 40/1998 y 149/1998). Estoy convencido de que si la decisión del Tribunal Constitucional hubiera sido la contraria, el legislador básico hubiera cambiado esa configuración convirtiendo la Declaración de Impacto en un simple informe no vinculante. Pero esto no son más argumentos de conveniencia, no estrictamente jurídicos. Lo que importa tal vez destacar, desde un análisis estrictamente jurídico, es que la decisión mayoritaria no carece de sentido, que se lo da la aplicación del mencionado principio de «integración» en la interpretación de nuestro orden de distribución de competencias, respecto de una institución «de nuevo cuño», importada del Derecho comunitario, cuya función principal de acuerdo con esta normativa es «integrar» la variable ambiental en la toma de decisiones públicas sobre proyectos con posibles repercusiones considerables sobre el medio ambiente, es decir, imponer su toma en consideración, sin prejuzgar el sentido de la decisión final.

*B) La protección del medio marino*

Un área que ha causado no pocas dificultades a la jurisprudencia constitucional, desde el punto de vista competencial, ha sido la protección del medio ambiente en el entorno marino, protección del medio marino que, en su regulación internacional e interna, engloba una variedad de actuaciones: prevención de la contaminación causada por buques (por descargas operativas, accidentes o vertidos deliberados), prevención de la contaminación procedente de fuentes terrestres, lucha contra la contaminación y protección de espacios marinos.

En buena medida, la raiz de estos problemas está en la cuestión de si las Comunidades Autónomas pueden o no extender al mar sus competencias (normativas y ejecutivas) en materia de protección del medio ambiente, ya que el mar o, si se prefiere, los espacios marinos sobre los que España ejerce soberanía, derechos soberanos o jurisdicción, no forma parte del «territorio» de las Comunidades Autónomas, que es el ámbito al que todos los Estatutos limitan el ejercicio de sus respectivas competencias. Esta cuestión ha sido respondida de manera diversa por las distintas Sentencias que, hasta la fecha, se han ocupado de este tipo de asuntos, y la respuesta a la misma no sólo ha condicionado la decisión de los casos en litigio, sino también la manera de enfocarlos. Más allá de las concretas decisiones adopta-

das, el panorama doctrinal que ofrecen en conjunto las cuatro o cinco Sentencias relevantes es todavía confuso y contradictorio.

Parece evidente que el territorio no constituye un límite infranqueable para el ejercicio autonómico de competencias en el mar, pues tanto la Constitución y como los Estatutos de Autonomía contemplan algunos supuestos de esta índole (pesca en aguas interiores, marisqueo y acuicultura, ejecución de la legislación estatal en materia de vertidos industriales y contaminantes en las aguas territoriales del Estado correspondientes al respectivo litoral, etc.), pero no ocurre tal cosa cuando tratan de la protección del medio ambiente o de los espacios naturales protegidos. De ahí la relevancia de la cuestión antes planteada, que también se puede expresar del siguiente modo: ¿ constituyen aquellos supuestos simples excepciones a una regla general según la cual las Comunidades Autónomas carecen de competencias en el mar o, por el contrario, hay que entender que las competencias autonómicas que lo admitan por su propia naturaleza (como la relativa a la protección del medio ambiente) pueden proyectarse sobre el mar ?, y, en este segundo caso, ¿ conserva el Estado alguna competencia ejecutiva al respecto y, si es así, cuál es su fundamento?

La Sentencia 149/1991, sobre la Ley de Costas, interrogada sobre la competencia para autorizar vertidos en el mar desde buques, decidió que correpondía al Estado, por entender que la competencia estatutaria antes mencionada se refiere únicamente a los vertidos desde tierra y que, en general, las competencias autonómicas se entienden referidas a sus respectivos territorios, «que no incluyen el mar adyacente» [FJ 7 A) h)].

La STC 102/1995, sobre la Ley de Conservación de los Espacios Naturales, declaró inconstitucional, como ya sabemos, la reserva que aquélla establecía a favor del Estado de la declaración y gestión de espacios naturales protegidos en bienes de dominio público marítimo-terrestre, sin hacer distinciones y con el argumento, que ya conocemos, de que la titularidad del dominio público no otorga competencias (FJ 20), pero sin pronunciarse expresamente sobre la cuestión arriba enunciada y teniendo claramente en mente los enclavados en la ribera del mar.

La STC 40/1998, sobre la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante (FF JJ 43 y 44), al pronunciarse sobre la legitimidad o no de la inclusión dentro del ámbito de la «marina mercante», competencia exclusiva del Estado (art. 149.1.20 CE), de «la prevención de la contaminación producida desde buques y la protección del medio ambiente marino», utilizó una argumentación en cierto modo circular. La Sentencia comienza perfilando el núcleo esencial de la competencia sobre «marina mercante», que no incluiría la protección del medio marino; continúa sosteniendo que las competencias sobre «protección del medio ambiente» (estatales y autonómicas) se prolongan naturalmente sobre el medio marino («No puede, en efecto, aceptarse que el hecho de que estemos ante el medio ambiente del mar cambie la naturaleza de la competencia controvertida»); para terminar aceptando, sin embargo, la existencia de una pluralidad de razones que

legitimarían la titularidad estatal ciertas competencias ejecutivas: la titularidad del dominio público marítimo-terrestre, la dimensión de las catastrófes y, también, cómo no, la «marina mercante» (pues «existen determinadas actividades, relacionadas con la limpieza de buques y descarga de lastre que, aunque evidentemente tengan incidencia en el medio ambiente marino, pueden encontrar asimismo su acomodo natural en el título de marina mercante»).

El caso más esperado para ver si era posible aclarar definitivamente las cosas era el relativo al parque natural/reserva marina de Cabo de Gata/Níjar, resuelto por la STC 38/2002. Lo controvertido en este asunto era la competencia para la declaración y gestión (y ordenación) como espacio natural protegido de una franja de mar paralela a la costa de una milla marina de anchura, contada a partir de las líneas de base rectas y perteneciente por tanto al mar territorial, que la Comunidad Autónoma andaluza había incluido dentro del perímetro del «Parque Natural» de aquel nombre y sobre la que, simultáneamente, el Estado había establecido una «Reserva Marina». La Sentencia que resuelve los conflictos acumulados se aparta (sin mencionarla siquiera) de la línea apuntada por la Sentencia «Marina Mercante». Su planteamiento enlaza más bien con el de la Sentencia de «Costas». El ejercicio de competencias autonómicas en el «mar territorial» (posibilitado en ocasiones por la Constitución y los Estatutos) constituye una «excepción», y la extensión al «mar territorial» de la competencia en materia de «protección de espacios naturales» (valdría decir igualmente de la protección del medio marino) resulta problemática «por su propia naturaleza» (movilidad de las aguas y concurrencia con la competencia estatal sobre pesca marítima). Pese a ello, la Sentencia admite la extensión de dicha competencia al mar territorial bajo una doble condición: «cuando, excepcionalmente, así lo exijan las características del espacio protegido» (interdependencia de los ecosistemas terrestre y marino, lo que se acepta en el caso presente)» y que se respeten las competencias estatales en materia de pesca marítima en aguas exteriores, «que, al recaer sobre uno solo de los elementos que constituyen el objeto de protección resulta más específica y, por ello, ha de prevalecer en caso de colisión, sin perjuicio de la necesidad de colaboración» (FJ 6). Por otro lado, la Sentencia acepta con toda claridad «la dimensión conservacionista de la materia «pesca marítima», prerrequisito de la propia actividad extractiva» (FJ 11), es decir la integración dentro de esta competencia (estatal) de las medidas relativas a la conservación de los recursos pesqueros (que pueden llegar a la prohibición de la actividad pesquera por motivos biológicos) y otras limitaciones de usos. La conclusión es la declaración de inconstitucionalidad del PORN y del PRUG del Parque Natural en todos los aspectos atinentes a la pesca en la zona controvertida y la confirmación de la constitucionalidad de la Reserva Marina estatal. La Sentencia establece así una suerte de concurrencia de competencias (normativas y ejecutivas) en este ámbito: las autonómicas en materia de protección del medio ambiente y las estatales en materia de pesca marítima, pero con un claro predominio de estas últimas. En su interesante voto particular, el Magistrado Pablo García Manzano, proponía un enfoque y un desenlace completamente distintos de los conflictos, que ponen bien a las claras los términos en los que está

planteado el problema: cuestionando la «excepcionalidad» de la extensión al mar de la competencia sobre espacios naturales protegidos (siempre que el espacio a proteger constituya una unidad, un ecosistema) y cuestionando, sobre todo, la interpretación de nuestro sistema de distribución competencial en materia de protección del medio ambiente en clave de «integración» de medidas ambientales como contenido de otras políticas sectoriales, como la pesca marítima.

Con esta Sentencia han quedado ya abordardos prácticamente todos los aspectos relativos a la protección del medio marino. Con las decisiones concretas tomadas por el Tribunal podemos trazar un mapa competencial relativamente completo y seguro. Pero tales decisiones se basan en planteamientos varios, a veces opuestos. Queda por ver en qué términos evoluciona esta jurisprudencia.

### *C) La declaración (no la gestión) de los Parques Nacionales*

Puede parecer extraño que incluyamos en el capítulo de las competencias ejecutivas del Estado en materia de protección del medio ambiente una Sentencia, la STC 194/2004, cuya consecuencia principal es justamente la contraria, al privar al Estado de una de las pocas competencias de gestión que todavía le quedaban en materia ambiental, la gestión de los Parques Nacionales, bajo la modalidad de gestión conjunta o compartida con la o las Comunidades Autónomas en cuyo territorio se encuentra cada uno de ellos, que fue la fórmula introducida por la Ley 41/1997, de reforma parcial de la Ley 4/1989, para dar cumplimiento en este punto a la STC 102/1995, tantas veces mencionada.

Pero no lo es tanto si tenemos en cuenta que la Sentencia salva todavía a favor del Estado una competencia de ejecución, la propia declaración de los Parques Nacionales, y lo hace bajo un fundamento distinto de los hasta ahora examinados: como una decisión encuadrable dentro de la competencia estatal para establecer la «legislación básica» en materia de protección del medio ambiente.

En efecto, a raiz de la STC 102/1995, que declaró inconstitucional la gestión en exclusiva por parte del Estado de los Parques Nacionales, el legislador estatal (Ley 41/1997 de reforma de la Ley 4/1989) introdujo un sistema de gestión *conjunta* de los mismos por el Estado y la o las Comunidades Autónomas en cuyo territorio se encuentren situados, basado en unas Comisiones Mixtas de Gestión de composición paritaria y unos Directores-Conservadores designados por ellas, que la STC 194/2004 ha declarado ahora inconstitucional, por entender que la gestión de los Parques Nacionales, como la de cualquier otro espacio natural protegido, en cuanto actividad de *ejecución* en materia de espacios naturales protegidos o de protección del medio ambiente, corresponde en exclusiva a la o las Comunidades Autónomas en cuyo territorio se encuentren situados, y que la participación del Estado en la *gestión* de los Parques Nacionales carece de apoyo en las competencias constitucionalmente reservadas al mismo en materia de protección del medio ambiente, pues ni puede caracterizarse como *legislación básica*, ni como simple fórmula de *coordinación* o de *colaboración* en la materia. En particular, no puede hallar aco-

modo dentro de la «legislación básica» en materia de protección del medio ambiente, porque, a diferencia de la *declaración* de un espacio como Parque Nacional, la gestión no constituye una actuación «de carácter puntual y concreto», sino habitual y ordinaria (FF JJ 7 y 11). Tampoco puede entenderse como una fórmula de «coordinación», porque sustrae competencias a sus legítimos titulares, ni de «colaboración», por su carácter imperativo y no voluntario (temas éstos sobre los que volveremos después). Y todo ello con independencia de que los Parques Nacionales se encuentren situados en el territorio de una sola o de varias Comunidades Autonómas, en aplicación de la doctrina que ya conocemos sobre la «supraterritorialidad», que ni otorga *per se* carácter básico a una actuación ni constituye razón suficiente por sí sola para que el Estado haga suya una función ejecutiva que no le corresponde. Lo único que la Sentencia deja en pie del sistema, junto a la competencia estatal para la «declaración» de los Parques Nacionales, que no había sido cuestionada, es la existencia de la «Red de Parques Nacionales de España», tampoco impugnada, la competencia estatal para elaborar y aprobar el «Plan Director de la Red», al que en principio se le reconoce el carácter de legislación básica, el «Consejo de la Red», como órgano consultivo y de colaboración, sin funciones decisorias; y la participación de la Administración General del Estado en los «Patronatos» de los Parques Nacionales, una vez privados igualmente de toda función decisoria.

Éste es, sintéticamente expuesto, el contenido de la STC 194/2004. Por sorprendente que pueda parecer que el Estado español no pueda intervenir en la gestión ordinaria de unos espacios denominados «Parques Nacionales», lo cierto es que la defunción de la fórmula de gestión conjunta era en cierto modo la «crónica de una muerte anunciada». La razón, a mi juicio, es la siguiente. Al enjuiciar las competencias ejecutivas que la Ley 4/1989, en su versión original, reservaba al Estado en materia de espacios naturales protegidos, la STC 102/1995 salvó, en efecto, como ya sabemos, la declaración y la participación en la gestión de los Parques Nacionales, pero éste no era el parecer del Ponente, como se encarga de explicar muy bien en su bello Voto particular. En su opinión, la Sentencia en éste y en otros extremos se había quedado corta. En particular, en este punto defendía que, no sólo la gestión, sino también incluso la declaración de los Parques Nacionales, en cuanto actividades ambas de carácter ejecutivo, debían corresponder en exclusiva a las Comunidades Autónomas. Sea por esta falta de convencimiento o por la razón que sea, lo cierto es que aquella decisión a favor de la participación estatal en la gestión de los Parques Nacionales no sólo quedó prácticamente ayuna de todo argumento que la sustentara, convertida casi en una petición de principio (FJ 22), sino que además resultaba radicalmente contradictoria con la doctrina fundamental de la Sentencia, conforme a la cual, y según ya sabemos, en materia de protección del medio ambiente y en situación de normalidad corresponde a las Comunidades Autónomas la ejecución «sin fisura alguna» del entero bloque normativo. Bastaba, pues, un soplo para derribarla.

Así, cabría decir que la STC 194/2004 se ha limitado a llevar a su puro y debido efecto la doctrina «general» de la STC 102/1995, prescindiendo de la solu-

ción dada por ésta al tema de la gestión de los Parques Nacionales. No obstante, reconociendo dicha coherencia y al margen del tema realmente importante, que es el fondo del asunto (y que tal vez hubiera permitido un enfoque distinto), la STC 194/2004 merece, a mi juicio, dos tipos de crítica. En primer lugar, me parece censurable que no reconozca expresamente la clara rectificación que lleva a cabo de la solución dada al problema por la STC 102/1995, pretendiendo hacer creer que incluso en esto es coherente con ella (FJ 10: «Es claro (sic) que este pronunciamiento no concretó el alcance de la gestión que pueda corresponder al Estado en relación con los parques nacionales...»). Obviamente no lo hizo, porque la función del Tribunal Constitucional no es «concretar» las soluciones que puede adoptar el legislador dentro de las constitucionalmente admisibles, sino ejercer como legislador negativo, descartando las inadmisibles, como hizo en aquella ocasión con la gestión exclusiva por parte del Estado («en la medida en que atribuye exclusivamente al Estado la gestión...»). Pero lo que, a mi juicio, sí es «claro» es que dentro de las fórmulas entendidas en aquel momento como constitucionalmente admisibles estaba precisamente la «gestión conjunta» luego establecida por el legislador, porque (además de venir aludida expresamente en el Voto particular, apartado 4 *in fine*) lo que de ningún modo dijo aquella Sentencia, como en cambio dice la actual, es que, para ser constitucional, la «participación» estatal en la gestión de los Parques Nacionales hubiera de quedar retranqueada a la mera representación en unos órganos sin funciones decisorias como los Patronatos [FJ 14 c)].

En segundo lugar, me parece también criticable el modo como la Sentencia descarta la posible extensión de la competencia estatal sobre la legislación básica a actuaciones ejecutivas como la gestión de los Parques Nacionales, creando una nueva y poco prometedora doctrina sobre el posible alcance ejecutivo de la legislación básica estatal en materia de protección del medio ambiente. En efecto, la Sentencia ni siquiera recurre a la doctrina general sobre esta cuestión establecida por la STC 102/1995 (que en puridad no ampararía ni la competencia para declarar los Parques Nacionales), sino que, con supuesto apoyo en la doctrina general del Tribunal sobre el posible alcance ejecutivo de las competencias básicas, construye en realidad una nueva, que pone el acento en la «dimensión puntual» de lo básico (FJ 11). En realidad se trata de una construcción ingeniosa que permite a la Sentencia mantener en manos del Estado la «declaración» de los Parques Nacionales, actividad ejecutiva obviamente «puntual y concreta», y privarlo en cambio de la «gestión», actividad evidentemente impuntual, por permanente y cotidiana. Pero la «puntualidad», es decir, la ocasionalidad, no ha sido nunca el criterio barajado por la jurisprudencia del Tribunal para conceptuar como básica una actuación ejecutiva en el ámbito de las materias económicas, sino más bien su trascendencia y su margen de discrecionalidad, aunque no se trate de actividades ocasionales (vid., por eje., las SSTC 197/1996 y 133/1997). Por eso me parece una doctrina *ad hoc*, que difícilmente podrá ser aprovechable fuera del concreto caso enjuiciado.

La doctrina establecida por la STC 194/2004 ha sido corroborada y desarrollada por un conjunto de Sentencias posteriores. Las SSTC 35 y 36/2005, de 17 de

febrero, se refieren a ulteriores modificaciones introducidas en el sistema de gestión conjunta por la Ley 15/2002, que declara el Parque Nacional marítimo-terrestre de las Islas Atlánticas de Galicia. Y las SSTC 81 y 100/2005, versan sobre la Ley 3/1999, por la que se crea el Parque Nacional de Sierra Nevada.

Más importante es la STC 101/2005, relativa al Plan Director de la Red de Parques Nacionales, aprobado por Real Decreto 1803/1999. La perspectiva no es ahora tanto la gestión como la normativa. A modo, tal vez, de compensación por la pérdida de competencias de gestión, la Sentencia admite que la legislación básica puede alcanzar «un especial grado de detalle» en relación con la ordenación de los Parques Nacionales, mayor que en relación con otras figuras de protección. Así, por eje., considera materialmente básicas las reglas detalladas sobre zonificación (abstractas) del Plan; aunque, no, por eje., las prescripciones formularias sobre la estructura de los Planes Rectores de Uso y Gestión, ni sobre el procedimiento de elaboración de los mismos, cuyo grado de detalle era en realidad era corolario del sistema de gestión conjunta.

Finalmente, corroba también absolutamente la doctrina de la STC 194/2004, la STC 331/2005, sobre la Ley andaluza del espacio natural de Doñana, que comprende los ámbitos del Parque Nacional y del Parque Natural del mismo nombre declarado por la propia Comunidad Andaluza, y que establecía la unidad de gestión del espacio, con inclusión del Parque Nacional, por parte de la Comunidad Autónoma. La Sentencia ratifica las competencias normativas y de gestión (y de planificación) de la Comunidad sobre el íntegro ámbito territorial del espacio, incluido el del Parque Nacional. Aunque llega, a mi juicio, al exceso de declarar inconstitucional la atribución de alguna función decisoria a un órgano equivalente al Patronato (el Consejo de Participación), arguyendo la participación en el mismo del Estado y el principio de indisponibilidad de las propias competencias (FJ 10). En situaciones inversas, el Tribunal ha admitido la posibilidad de autolimitación de competencias estatales mediante su ejercicio en colaboración (SSTC 45/1991, FJ 6).

### 3.5. Coordinación y colaboración

Para completar el análisis de la jurisprudencia constitucional sobre la distribución de competencias en temas ambientales hay que referirse, por último, a dos técnicas emparentadas entre sí, pero distintas, como son la coordinación y la colaboración.

#### 3.5.1. La coordinación estatal en sentido propio

Junto a sus competencias normativas (legislación básica) y excepcionalmente ejecutivas, la jurisprudencia constitucional también ha reconocido al Estado, en ocasiones, una competencia o función de «coordinación» en materia de protección del medio ambiente (SSTC 329/1993 y otras). En realidad, sólo en muy contadas ocasiones las reglas constitucionales de distribución de competencias reservan ex-

presamente al Estado una función de «coordinación» y no es éste precisamente el caso de la «protección del medio ambiente». No obstante, y tal vez por eso, el Tribunal Constitucional viene reconociendo que la «coordinación» (un cierto contenido coordinador) constituye una atribución inherente en todos aquellos casos en los que la Constitución reserva al Estado la competencia legislativa plena sobre una materia o, incluso, simplemente las bases o la legislación básica (STC 194/2004, FJ 8).

Por «coordinación» entiende la jurisprudencia constitucional «la fijación de medios y de sistemas de relación que hagan posible la información recíproca, la homogeneidad técnica en determinados aspectos y la acción conjunta de las autoridades (...) estatales y comunitarias en el ejercicio de sus respectivas competencias, de tal modo que se logre la integración de actos parciales en la globalidad del sistema» (STC 32/1983, FJ 2).

No obstante, la jurisprudencia constitucional también ha puesto límites a la coordinación como función estatal, máxime en aquellos casos en los que se entiende como una función implícita derivada de una competencia puramente legislativa. Tales límites consisten esencialmente en el respeto y no invasión de las competencias que estatutariamente corresponden a las Comunidades Autónomas (STC 194/2004, FJ 8).

El margen concreto reconocido por la jurisprudencia constitucional a la «coordinación» estatal en materia de protección del medio ambiente no resulta fácil de discernir, pero no parece excesivamente amplio. Esto es así porque en muchos casos se confunde con el propio alcance de la legislación básica, que cumple *per se*, en buena medida, una función homogeneizadora o, lo que es lo mismo, coordinadora (así, en relación con las Directrices para la ordenación de los recursos naturales, SSTC 102/1995 y 306/2000, o con el Plan Director de la Red de Parques Nacionales, STC 101/2005). Otras actuaciones de signo coordinador amparadas por el Tribunal más claramente diferenciables de la legislación básica son, tal vez, las relativas a la posibilidad de intervención estatal en cuestiones de alcance «supraterritorial», básicamente cuando la colaboración entre las Comunidades Autónomas implicadas resulte insuficiente (SSTC 329/1993 y 194/2004, FF JJ 17 y 18).

### 3.5.2. La colaboración entre Estado y Comunidades Autónomas y la coordinación impropia

Aunque el Tribunal Constitucional suele aludir a la «voluntariedad» como rasgo distinto de la colaboración frente la «imperatividad» de la coordinación (SSTC 80/1985 y 214/1989, y STC 194/2004, FJ 9), en muchas Sentencias, y en sentido aparentemente contradictorio, se refiere también a la existencia de un «deber» de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas, «que no es menester justificar en preceptos concretos», porque «se encuentra implícito en la propia esencia de la forma de organización territorial del Estado que se implanta en la Constitución» (STC 18/1982, FJ 14).

Tal vez lo que verdaderamente distingue la colaboración de la coordinación es que en la primera, aun en aquellos casos en que resulte obligada, los sujetos se encuentran en pie de «igualdad», ninguno de ellos puede imponer su criterio al otro, sino tan sólo exigirle que cumpla con su deber.

Aparte de algunas manifestaciones genéricas del deber de colaboración (información y auxilio recíproco, STC 80/1985, FJ 2, deber de recíproco apoyo y mutua lealtad, STC 13/1992, FJ 10), la jurisprudencia constitucional ha puesto especial énfasis en la necesidad de colaboración entre Estado y Comunidades Autónomas en aquellos casos en los cuales se produce una concurrencia de competencias estatales y autonómicas sobre el mismo espacio físico o recurso natural o a propósito de una misma actividad, dentro del respeto mutuo a sus respectivas esferas competenciales. En estos casos, la jurisprudencia utiliza indistintamente las expresiones «colaboración» y «coordinación (entre sí)», de ahí que, a mi juicio, pueda hablarse también de una «coordinación impropia», como sinónimo de colaboración.

La complejidad de nuestro sistema constitucional y estatutario de distribución de competencias conduce con mucha frecuencia a estos supuestos de concurrencia de competencias en los que es necesaria la colaboración o coordinación, y los temas ambientales (como puede deducirse de cuanto llevamos escrito) no constituyen una excepción: concurrencia de la competencia estatal para aprobar o autorizar un proyecto, lo que incluye la evaluación de su impacto ambiental, con las genéricas competencias en materia de protección del medio ambiente de la Comunidad donde se ubique (STC 13/1998); de la competencia autonómica en materia de ordenación del territorio y urbanismo, que incluye la competencia para la ordenación del litoral, con las competencias estatales derivadas de la titularidad del dominio público, sobre medio ambiente, etc. (STC 36/1994); concurrencia de las competencias estatales en materia de recursos y aprovechamientos hidráulicos en cuencas intercomunitarias con las autonómicas sobre pesca fluvial, a propósito por ejemplo de la fijación de los caudales ecológicos, pues «lo único que resulta contrario al reparto de competencias en este punto es la determinación unilateral del citado régimen de caudales» por cualquiera de las partes (STC 110/1998, FJ 3).

Los mecanismos para dar cumplimiento a estos deberes de colaboración pueden ser variados, orgánicos (STC 161/1996, FJ 5) o procedimentales, y establecidos por una u otra instancia, pero uno de los más habituales (procedimental en este caso) consiste en la evacuación de consultas o solicitud de informes con carácter previo al ejercicio de competencias (estatales o autonómicas) que puedan «afectar» al de las competencias de la otra parte; que podrán ser vinculantes o no según el grado de afectación. El Tribunal ha tenido que enjuiciar muy variados supuestos de esta índole, aprobando en unos casos la existencia de estos mecanismos (SSTC 13/1998, 110/1998, FJ 4) y censurando en otros su extralimitación (SSTC 15/1998, FJ 8, y 110/1998, FF JJ 6 y 7).

### 3.6. Las competencias locales y los tributos ambientales autonómicos

Aunque, como es sabido, la Constitución no predetermina las competencias de municipios y provincias, la autonomía, constitucionalmente garantizada, para la gestión de sus respectivos intereses (art. 137) implica obviamente, junto a otras cosas, un cierto nivel competencial, es decir, la atribución por el legislador (estatal o autonómico, según los casos) de competencias (de gestión o incluso normativas) sobre ciertas materias. A diferencia del urbanismo (SSTC 40/1998, FJ 39, y sobre todo las SSTC 159/2001, FJ 4 y 51/2004), el Tribunal Constitucional no ha tenido ocasión todavía para pronunciarse sobre posibles vulneraciones de la autonomía local en relación con la disponibilidad o no de competencias en materia ambiental; aunque previsiblemente este tipo de asuntos llegará algún día a su conocimiento, máxime una vez se cuenta con el cauce procesal de los conflictos en defensa de la autonomía local (Ley Orgánica 7/1999, de modificación parcial de la LOTC).

En cierta relación con ello, y para concluir el repaso de la jurisprudencia sobre temas competenciales, merece la pena hacer referencia, no obstante, a una problemática que cada vez viene ocupando en mayor medida la atención del Tribunal, y que es la relativa a la competencia autonómica para la creación de tributos con fines ambientales. La relación con la autonomía local (en este caso con la autonomía financiera de las entidades locales) se la da el hecho de que uno de los límites a los que está sujeta la potestad de las Comunidades Autónomas para la creación de tributos propios, de acuerdo con el art. 6.3 de la Ley Organica de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA), integrante del bloque de constitucionalidad a estos efectos en virtud de la remisión expresa del art. 157.3 CE, es que tales tributos no recaigan sobre «materias reservadas a las Corporaciones Locales por la legislación de Régimen Local», a menos que dicha legislación lo prevea y la merma de ingresos resulte debidamente compensada.

La Sentencia más relevante a este respecto, hasta la fecha, es probablemente la STC 289/2000, en relación con el impuesto balear sobre instalaciones que incidan en el medio ambiente, el cual gravaba «las instalaciones y estructuras destinadas a las actividades de producción, almacenaje, transformación y transporte de energía eléctrica, carburantes, combustibles sólidos, líquidos y gaseosos, así como las de comunicaciones telefónicas y telemáticas», con una declarada finalidad de internalización de los costes ambientales de dichas actividades, según la Exposición de Motivos de la Ley.

La doctrina constitucional sobre la interpretación del mencionado límite de la LOFCA no la inaugura esta Sentencia, sino otras relativas a impuestos con fines extrafiscales de política agraria (SSTC 37/1987, sobre el impuesto andaluz sobre tierras infrautilizadas, y 186/1993, sobre el impuesto extremeño sobre dehesas calificadas en deficiente aprovechamiento), pero sí es la primera vez que se aplica al ámbito de los tributos ambientales.

En síntesis, la jurisprudencia constitucional entiende el concepto de «materias reservadas a las Corporaciones locales» en un sentido no competencial (materias

competenciales), sino tributario («materias imponibles»). Y, por otro lado, atribuye al concepto de «materia imponible» un sentido distinto y más amplio que al de «hecho imponible» (límite en relación con los tributos del Estado), interpretándolo como las fuentes de riqueza que constituyen el objeto de los tributos que la Ley de Haciendas Locales reserva a las entidades locales. Como la Ley de Haciendas Locales sólo autoriza expresamente la creación de tributos autonómicos sobre la materia imponible gravada por el Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica, los problemas «constitucionales» planteados por la tributación autonómica ambiental se han centrado en su posible afectación (carente de autorización legal) a la «materia imponible» gravada por los otros dos impuestos municipales obligatorios: el Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI) y el Impuesto sobre Actividades Económicas (IAE).

En relación con el Impuesto balear sobre instalaciones que incidan en el medio ambiente, la STC 289/2000 declaró su inconstitucionalidad por entender que, debido a su estructura (la configuración legal del hecho –la titularidad de las instalaciones– y de la base imponible –el valor de las mismas por capitalización del promedio de ingresos en los últimos tres años), dicho impuesto carecía realmente de una finalidad extrafiscal –ambiental–, recayendo sobre la misma materia imponible que el Impuesto sobre Bienes Inmuebles, la propiedad inmobiliaria.

Por el contrario, la STC 168/2004, defendió la constitucionalidad de un gravamen establecido por la Ley catalana de protección civil «sobre los elementos patrimoniales afectos a las actividades de las que pueda derivar la activación de planes de protección civil» para la integración de un fondo de seguridad dirigido a la financiación de las actividades de protección civil, al entender claro su carácter extrafiscal y finalista y que su objeto (las instalaciones y actividades peligrosas, en función de su producción no de sus ingresos) era diferente de los del IBI (la propiedad inmobiliaria) e IAE (el ejercicio de actividades potencialmente generadoras de ingresos económicos).

En definitiva, con los actuales parámetros de constitucionalidad (la actual redacción de la LOFCA) parece clara la viabilidad de la utilización por las Comunidades Autónomas de la tributación propia como instrumento de política ambiental, siempre y cuando la finalidad ambiental no quede desvirtuada por una deficiente configuración del tributo.

## 4. CONSIDERACIONES FINALES

De la jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre temas ambientales sustantivos tal vez no quede mucho por decir a título conclusivo y prospectivo. La configuración constitucional de la protección del medio ambiente como principio rector de la política social y económica (por acertada que sea, que a mí me lo parece), no permite, ciertamente, desarrollos jurisprudenciales espectaculares. El Tribunal ha acertado a reconocer la dimensión ambiental de ciertos derechos fundamentales, en particular, del derecho a la inviolabilidad del domicilio, pero tam-

poco por esta vía cabe esperar resultados extraordinarios, so pena de acabar desfigurando aquella naturaleza. Aun dentro de las limitadas posibilidades de enjuiciamiento que permite aquella configuración como principio rector, tal vez lo único que quepa esperar en el futuro sea el planteamiento de algún caso en el que realmente se cuestione de manera frontal y directa la posible vulneración por el legislador de los mandatos del art. 45 CE, con el fin de apurar sus posibilidades interpretativas. Aunque el problema del medio ambiente, ya se sabe, no es tanto legislativo como su aplicación.

Más enjundia tiene el capítulo competencial. La jurisprudencia del Tribunal Constitucional en temas competenciales, pese a su concienzuda elaboración y a que puede resultar intelectualmente muy estimulante, es difícil que levante encendidos aplausos. Es una tarea ingrata, con un componente decisionista importante, que el Tribunal ha de intentar solventar de la manera más razonable posible.

Resolver una controversia competencial resulta en muchas ocasiones una tarea muy abierta. La primera suerte se lidia en la elección de la materia, la de los títulos competenciales, y es a menudo la más decisiva. Pero aun cuando la decisión de esa suerte esté clara, aún queda una segunda en la que se puede seguir librando batalla: la delimitación de las respectivas funciones.

En el Tribunal conviven siempre, como es obvio, sensibilidades distintas a propósito también de la organización territorial del Estado, y unas u otras se imponen alternativamente según los momentos. Además el Tribunal, de forma más o menos consciente, tiene en este delicado ámbito, como los árbitros de fútbol, la humana y comprensible tendencia a compensar: tras expulsar de forma rigurosa a un jugador de uno de los equipos, en la próxima jugada dudosa reestablece el equilibrio.

En líneas generales, la jurisprudencia competencial sobre temas ambientales merece, creo, una valoración positiva. Sobre todo el reparto de competencias normativas ha quedado establecido en unos términos muy razonables. El terreno más sorprendente es el de la gestión, ya que si por una puerta se le cierra al Estado como componente de la legislación básica, por otra se le da entrada en ella en ocasiones encuadrando dicha actividad en otras materias. Es aquí donde la jurisprudencia constitucional en estos temas tiene, sin duda, su mayor punto débil. Cualquier persona a la que se le diga que en España el Estado no puede compartir siquiera la gestión de los Parques Nacionales, pero sin embargo es el competente para autorizar los vertidos en la mayor parte de las aguas continentales españolas o para declarar el impacto ambiental de ciertos proyectos y para gestionar reservas marinas, probablemente no le encuentre lógica. Y no la tiene, salvo por todo lo antedicho.

Creo que cabe ser firme partidario de la gestión ambiental autonómica, pero sin incurrir en excesos (como sería poner en manos de las Comunidades Autónomas la decisión sobre la realización o no de una obra de interés general), y en un clima de lealtad institucional y colaboración, es decir, de unidad, que es probablemente nuestra asignatura pendiente.

Hasta aquí la crónica de estos 25 años. La jurisprudencia constitucional sobre temas competenciales, pese al ingente esfuerzo que hay detrás de ella, es la más voladiza. Como estamos en un periodo de reformas, tal vez hayamos escrito en buena medida unas páginas de historia.

## RELACIÓN DE SENTENCIAS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*A) Aspectos sustantivos*

**STC 64/1982, de 4 de noviembre (minería)**

STC 227/1988, de 29 de noviembre (Ley de Aguas)

STC 25/1989, de 3 de febrero (principio de igualdad)

STC 170/1989, de 19 de octubre (Cuenca Alta del Manzanares)

STC 127/1990, de 5 de julio (delito ecológico)

**STC 66/1991, de 22 de marzo (cangrejos de río vivos)**

STC 149/1991, de 4 de julio (Ley de Costas)

STC 62/1994, de 28 de febrero (delito ecológico)

STC 199/1996, de 3 de diciembre (delito ecológico)

STC 120/1998, de 15 de junio (delito ecológico)

STC 42/1999, de 22 de marzo (delito ecológico)

STC 177/1999, de 11 de octubre *(non bis in idem)*

**STC 73/2000, de 14 de marzo (Itoiz)**

STC 273/2000, de 15 de noviembre (canon de saneamiento)

STC 289/2000, de 30 de noviembre (tributos ambientales)

**STC 119/2001, de 29 de mayo (ruidos)**

STC 195/2003, de 27 de octubre (derecho de reunión)

STC 16/2004, de 23 de febrero (pub Belfast)

STC 25/2004, de 26 de febrero (discoteca Indian)

STC 168/2004, de 6 de octubre (tributos ambientales)

*B) Aspectos competenciales*

STC 64/1982, de 4 de noviembre (minería)

STC 69/1982, de 23 de noviembre (La Garrocha)

STC 82/1982, de 21 de diciembre (Pedraforca)

STC 80/1985, de 4 de julio (montes)

STC 144/1985, de 25 de octubre (agricultura de montaña)

**STC 227/1988, de 29 de noviembre (Ley de Aguas)**

STC 56/1989, de 16 de marzo (pesca marítima)

STC 137/1989, de 20 de julio (relaciones internacionales)

**STC 170/1989, de 19 de octubre (Cuenca Alta del Manzanares)**

STC 45/1991, de 28 de febrero (agricultura de montaña)

STC 147/1991, de 4 de julio (pesca marítima)

**STC 149/1991, de 4 de julio (Ley de Costas)**

STC 198/1991, de 17 de octubre (costas)

STC 13/1992, de 6 de febrero (subvenciones)

STC 172/1992, de 29 de octubre (residuos)

STC 243/1993, de 15 de julio (pesca fluvial)

**STC 329/1993, de 12 de noviembre (zonas de atmósfera contaminada)**

STC 36/1994, de 10 de febrero (Mar Menor)

**STC 102/1995, de 26 de junio (Ley 4/1989, de CENyFFS)**

STC 156/1995, de 26 de octubre (Urdaibai)

STC 163/1995, de 8 de noviembre (Ley andaluza de ENP)

STC 16/1996, de 1 de febrero (subvenciones)

STC 161/1996, de 17 de octubre (aguas)

STC 196/1996, de 28 de noviembre (caza)

STC 16/1997, de 30 de enero (caza)

STC 28/1997, de 13 de febrero (Es Trenc Salobrar de Campos)

STC 61/1997, de 20 de marzo (Ley del Suelo)

**STC 13/1998, de 22 de enero (EIA)**

STC 14/1998, de 22 de enero (caza)

STC 15/1998, de 22 de enero (pesca fluvial)

STC 40/1998, de 19 de febrero (Ley de puertos)

STC 110/1998, de 21 de mayo (pesca fluvial)

STC 118/1998, de 4 de junio (aguas)

STC 195/1998, de 1 de octubre (Marismas de Santoña)

STC 90/2000, de 30 de marzo (EIA)

STC 166/2000, de 15 de junio (pesca fluvial)

STC 248/2000, de 19 de octubre (Sa Punta de Námer)

**STC 306/2000, de 12 de diciembre (PORN Picos de Europa)**

STC 9/2001, de 18 de enero (Ley de pesca de Galicia)

STC 98/2001, de 5 de abril (subvenciones)

**STC 38/2002, de 14 de febrero (Cabo de Gata-Níjar)**

STC 97/2002, de 25 de abril (Salinas de Ibiza)

STC 126/2002, de 23 de mayo (subvenciones)

STC 166/2002, de 18 de septiembre (caza)

STC 123/2003, de 19 de junio (pesca fluvial)

STC 175/2003, de 30 de septiembre (subvenciones)

STC 14/2004, de 12 de febrero (instalaciones nucleares)

**STC 194/2004, de 10 de noviembre (Parques Nacionales)**

STC 33/2005, de 17 de febrero (EMAS)

STC 35/2005, de 17 de febrero (Parques Nacionales)

STC 36/2005, de 17 de febrero (Parques Nacionales)

STC 81/2005, de 6 de abril (Parques Nacionales)

STC 100/2005, de 20 de abril (Parques Nacionales)

**STC 101/2005, de 20 de abril (Plan Director de la Red de PN)**

STC 331/2005, de 15 de diciembre (Parques Nacionales)

## BIBLIOGRAFÍA SELECCIONADA

Prácticamente toda la bibliografía sobre temas ambientales se ocupa, como es lógico, con mayor o menor extensión y profundidad, de la jurisprudencia constitucional. Lo que sigue es una necesariamente breve y probablemente torpe selección.

Andrés Betancor Rodríguez, *Instituciones de Derecho Ambiental*, La Ley, Madrid, 2001.

Manuel Fernández Salmerón y Blanca Soro Mateo, *La articulación del ordenamiento jurídico ambiental en el Estado autonómico*, Atelier, Barcelona, 2001.

Joaquín Huelin Martínez de Velasco, «La protección jurisdiccional del medio ambiente», en *Protección administrativa del medio ambiente, Cuadernos de Derecho Judicial núm. XXVIII*, Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 1994.

Jesús JORDANO FRAGA, *La protección del derecho a un medio ambiente adecuado*, Bosch, Barcelona, 1995.

Demetrio LOPERENA ROTA, *El derecho a un medio ambiente adecuado*, Civitas, Madrid, 1996.

Francisco LOPÉZ MENUDO, «Planteamiento constitucional del medio ambiente. Distribución de competencias Estado-Comunidades Autónomas», en *Protección administrativa del medio ambiente, Cuadernos de Derecho Judicial núm. XXVIII*, Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 1994.

Fernando LOPÉZ RAMÓN, «El derecho ambiental como derecho de la función pública de protección de los recursos naturales», en José Manuel VALLE MUÑIZ, La protección jurídica del medio ambiente, Aranzadi, Pamplona, 1997,

— «Derechos fundamentales, subjetivos y colectivos al medio ambiente», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 95, 1997.

Ramón MARTÍN MATEO, *Tratado de Derecho Ambiental*, Vol I, Trivium, Madrid, 1991.

— «Principios básicos de derecho ambiental en la Unión Europea, en *Ponencias del I Congreso Nacional de Derecho ambiental*, Sevilla, 1995.

Germán VALENCIA MARTÍN, «¿De quién es el mar?: La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de protección del medio marino», en *Francisco Sosa Wagner (coord.), El Derecho Administrativo en el umbral del siglo XXI (Homenaje al Profesor Dr. D. Ramón Martín Mateo)*, Tomo III, Tirant lo Blanch, Valencia, 2000.

*IX*

# Jurisprudencia ambiental del Tribunal Supremo

GERARDO GARCÍA ÁLVAREZ

## *Sumario*

*Página*

1. Derecho al medio ambiente y proceso contencioso-administrativo ..... 272
   1.1. La interpretación ampliatoria de la legitimación activa ..... 272
   1.2. La tutela cautelar ambiental ..... 276
2. El derecho de acceso a la información ambiental ..... 277
3. El ámbito de aplicación de la evaluación de impacto ambiental ..... 282
   3.1. La corrección de una postura inicial restrictiva ..... 283
   3.2. Una aplicación expansiva: evaluación de impacto ambiental y evaluación estratégica ambiental ..... 289

Bibliografía citada ..... 292

* * *

El derecho a un medio ambiente adecuado, además de aspectos sustantivos encomendados a la legislación sectorial, tiene también una dimensión de derechos formales, de procedimiento, con carácter transversal. Precisamente, el repaso de algunas de las cuestiones relacionadas con el reconocimiento de derechos procedimentales en materia de medio ambiente por la jurisprudencia del Tribunal Supremo es lo que se aborda en este trabajo.

Tres son los derechos procedimentales que habitualmente se agrupan bajo el rótulo del derecho colectivo al medio ambiente: el derecho de acceso a la información ambiental, el derecho de participación en las decisiones ambientales y un

derecho reaccional, el llamado derecho de acceso a los recursos administrativos y jurisdiccionales contra las decisiones ambientales[1].

Respecto al acceso a los recursos, se tratará lo relativo a las especificidades en la legitimación procesal y también un importante aspecto del proceso contencioso-administrativo, fundamental para una tutela judicial efectiva, como es el de la justicia cautelar. También se examinará el estado de la cuestión en lo referente al principio de libertad de acceso a la información ambiental.

De los tres, por último, el gran ausente hasta ahora en la jurisprudencia del Tribunal Supremo ha sido el derecho a la participación en las decisiones ambientales, aunque es probable que esto cambie en un futuro próximo, en la medida que las disposiciones del Derecho comunitario vayan permeando el Derecho español[2]. No obstante, sí encontramos muchos pronunciamientos judiciales, también del Tribunal Supremo, sobre la evaluación de impacto ambiental, técnica transversal que, entre otras cosas, supone un importante mecanismo participativo.

## 1. DERECHO AL MEDIO AMBIENTE Y PROCESO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO

Un elemento muy característico del proceso contencioso-administrativo, tal como tradicionalmente se ha configurado en la legislación española, es una interpretación flexible, ampliatoria, de los requisitos de la legitimación procesal activa, reforzada por el reconocimiento constitucional del derecho a la tutela judicial de los intereses legítimos como derecho fundamental. En este punto, veremos como, pese a que ciertos avances lo son con carácter indiscutible, el Tribunal Supremo no ha ido tan lejos como hacían presagiar algunas afirmaciones un tanto enfáticas.

Otra de las grandes cuestiones de los últimos años ha sido la justicia cautelar, instrumento relevante con carácter general, pero más en un orden jurisdiccional caracterizado por los retrasos. Por ello, éste es un campo muy adecuado para medir la sensibilidad de nuestro Tribunal Supremo hacia el derecho a un medio ambiente adecuado, por más que no pueda aplicarse el calificativo de jurisprudencia en sentido técnico a una serie de resoluciones judiciales que, como es lógico en este campo, revisten la forma de autos.

### 1.1. La interpretación ampliatoria de la legitimación activa

En términos técnicos, el nudo central de ese acceso a los recursos administrativos y jurisdiccionales residiría en la legitimación procesal, aspecto en el que la

1. López Ramón (1997), pág. 361.
2. La Directiva 2003/35/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de mayo de 2003, por la que se establecen medidas para la participación del público en la elaboración de determinados planes y programas relacionados con el medio ambiente y por la que se modifican, en lo que se refiere a la participación del público y el acceso a la justicia, las Directivas 85/337/CEE y 96/61/CE del Consejo, prevé un plazo de transposición que terminó el 25 de junio de 2005.

doctrina reconoce una gran relevancia al papel jugado por el Tribunal Supremo, concretamente a la llamada «serie jurisprudencial GONZÁLEZ NAVARRO (1989-1990)»[3]. Esta serie jurisprudencial se inició con la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, Sección 1ª, de 25 de abril de 1989, de la que fue ponente Francisco González Navarro (RJ 1989, 3233), reconocida como *leading case* en esta materia.

Esta sentencia tiene su contexto. En este sentido, algunas sentencias anteriores habían sacado consecuencias relevantes del reconocimiento constitucional del derecho al medio ambiente[4]. Además, otras que la siguieron cronológicamente de forma inmediata reconocieron una legitimación en términos equivalentes a efectos prácticos, pero lo hicieron a partir del derecho fundamental a la tutela judicial de los intereses legítimos, sin invocar el art. 45 de la Constitución ni siquiera como refuerzo de su argumentación[5].

A diferencia de las citadas, sentencias como las de la serie mencionada y otras que la seguirían, inscribiéndose en la misma línea doctrinal, tienen el mérito de invocar directamente el artículo 45 de la Constitución como *ratio decidendi*, algo que muy poco tiempo antes había parecido poco probable que pudiera llegar a suceder[6].

En otros términos, la serie jurisprudencial que se inicia con esta sentencia no sólo tiene el valor específico de un reconocimiento amplio de la legitimación procesal en materia ambiental, sino que este pronunciamiento y otros que le siguieron, del mismo o de otros ponentes, supusieron el reconocimiento de un valor normativo directo del artículo 45 de la Constitución y, por tanto, del derecho al medio ambiente[7].

Por otra parte, en esos años cruciales no sólo se produjo ese reconocimiento del medio ambiente como derecho con contenido propio, con independencia de sus desarrollos legislativos, sino que se le asignaron contenidos concretos[8]: se afirmó la necesidad de interpretar toda la legislación ambiental, incluso anterior a la Constitución vigente, desde la perspectiva del artículo 45[9]; la prevalencia de lo ambiental sobre lo urbanístico[10] o, más en general, de lo ambiental sobre el desa-

3. F. LÓPEZ RAMÓN (1997), pág. 353.
4. Por ejemplo, la Sentencia de 11 de julio de 1987 (RJ 1987, 6877), de la que fue ponente Francisco Javier Delgado Barrio, resolviendo en última instancia el recurso contra las limitaciones establecidas en un Plan General para los usos del suelo no urbanizable en atención a sus valores ambientales.
5. En este sentido la Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª), de 12 de febrero de 1990, ponente José Ignacio Jiménez Hernández, RJ 1990, 985, que admite la legitimación para recurrir la licencia provisional de instalación de una granja basándose meramente en una interpretación amplia del concepto de interés legítimo derivada del art. 24 de la Constitución.
6. MARTÍN MATEO (1985), pág. 188.
7. BELTRÁN AGUIRRE (1994), págs. 281 y ss.
8. Vid. BELTRÁN AGUIRRE (1994), págs. 281-298.
9. STS de 18 de abril de 1990, Sección 5ª, ponente F. González Navarro, RJ 1990, 3650.
10. Auto del Tribunal Supremo de 11 de mayo de 1989, Sección 1ª, ponente F. González Navarro, RJ 1989, 3867.

rrollo económico y, concretamente, la prevalencia de la planificación ambiental sobre otros tipos de planes o proyectos con incidencia territorial[11].

El arranque jurisprudencial de 1989 ha tenido continuidad y puede citarse, como ejemplo reciente, la Sentencia del Tribunal Supremo de 22 de abril de 2002[12], en la que se cita expresamente como antecedente la de 25 de abril de 1989. En esta sentencia se hace una síntesis de la posición jurisprudencial, que niega la existencia de una acción pública en materia ambiental, pero sí configura el derecho al medio ambiente adecuado como una derecho colectivo o difuso, por lo que la mera condición de vecino es suficiente para el reconocimiento de la legitimación procesal activa.

El contencioso enfrentaba al Consell Metropolità de l'Horta y al Ayuntamiento de Llombai: ambos habían celebrado un convenio para la instalación de un vertedero de alta densidad de residuos sólidos urbanos y planta de reciclaje y compostaje, pero de forma casi inmediata el Ayuntamiento declaró el carácter lesivo del acuerdo (aunque no llegó a interponer el recurso contencioso-administrativo), además de revocarlo, acuerdos ambos recurridos por la otra parte. En lo que ahora interesa, como coadyuvantes de la parte demandada comparecieron en el proceso dos grupos de vecinos, a los que el Tribunal de instancia negó legitimación. Sin embargo, como se afirma en el fundamento undécimo de la Sentencia:

> «La impugnación individual por los ciudadanos de actos administrativos que afecten al medio ambiente no está habilitada, como se ha visto, por el reconocimiento de una acción popular. Sin embargo, el ciudadano que ejercita la defensa de un interés difuso puede estar defendiendo su propio círculo vital afectado, cuyo ámbito permite definir el concepto constitucional de interés legítimo. Por ello este Tribunal está abriendo caminos al reconocimiento de este tipo de legitimación cuando se aprecia un punto de conexión con el círculo vital de intereses de la corporación, asociación o particular recurrente. Frecuentemente, este punto de conexión son las relaciones de vecindad.»

No obstante, hay que reconocer que no han faltado críticas a la posición del Tribunal Supremo en la doctrina, concretamente, restando alcance práctico a la jurisprudencia consignada[13]. Concretamente, como se ha señalado desde esta posición, los casos resueltos por el Tribunal Supremo podrían agruparse en dos categorías. Primero, supuestos en los que la Administración pública deniega la autorización para una obra o actividad considerada perjudicial para el medio ambiento o, más en general, dicta una resolución con efectos favorables para el ambiente, supuestos en los que los Tribunales de Justicia tiene un amplio margen para pronunciarse en favor del mantenimiento de los actos, con libertad para aducir las razones de protección ambiental en los términos que considere más adecuados. Pero, se-

11. Sentencias de la Sala Tercera de 11 de mayo de 1990, Sección 8ª, ponente Francisco José Hernando Santiago, RJ 1990, 3812 y de 26 de diciembre de 1991, Sección 5ª, ponente Miguel Pastor López, RJ 1992, 378.
12. Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª, ponente Juan Antonio Xiol Ríos, RJ 2002, 9060.
13. García Matos (2001), págs. 97-127.

gundo grupo de supuestos, cuando lo que se recurre es un acto o disposición de cuyo contenido pueda derivarse algún perjuicio ambiental, esa resolución sólo es anulada cuando su adopción no se ha ajustado al procedimiento o adolece de algún otro vicio formal o, de lo contrario, es mantenida, no aportando el Tribunal sentenciador variante ambiental alguna en su razonamiento[14].

Como ejemplo pueden aducirse no sólo sentencias anteriores a la jurisprudencia González Navarro, como la Sentencia de 15 de abril de 1988 (RJ 1988, 3074), sino también posteriores. En este sentido, la Sentencia de 2 de diciembre de 1994[15], a propósito de la línea eléctrica de alta tensión Aragón-Cazaril, citada en este trabajo en el apartado dedicado a las declaraciones de impacto ambiental. En el fundamento jurídico octavo se afirma lo siguiente:

> «la parte actora solicita que este Tribunal Supremo plantee cuestión de inconstitucionalidad de dicho Real Decreto, porque (en su opinión), al no incluir los proyectos como el que nos ocupa entre los necesitados de evaluación de impacto ambiental, ha violado el artículo 45 de la Constitución Española.
>
> No compartimos ese argumento. El Tribunal Constitucional, en Sentencia 64/1982, de 4 noviembre, ha declarado que la Constitución, además de la defensa y restauración del medio ambiente «impone asimismo el deber de atender al desarrollo de todos los sectores económicos (artículo 130.1), y ese desarrollo es igualmente necesario para lograr aquella mejora; la conclusión que se deduce del examen de los preceptos constitucionales lleva a la necesidad de compaginar en la forma que en cada caso decida el legislador competente la protección de ambos bienes constitucionales: el medio ambiente y el desarrollo económico».

No obstante, hay que puntualizar que aunque haya sentencias desafortunadas desde un punto de vista ambiental –y la sentencia últimamente citada está entre ellas– se han producido importantes avances en este terreno y, desde luego, existe un punto de partida inamovible para progresar en este campo, como es el reconocimiento de una amplia legitimación a partir de la conceptuación del derecho al medio ambiente como un derecho colectivo o difuso directamente derivado de la Constitución.

No obstante, el impulso decisivo en este terreno con toda seguridad no vendrá de la jurisprudencia, ni constitucional ni del Tribunal Supremo, sino del legislador, en cumplimiento de obligaciones internacionales. En este sentido, en la Directiva 2003/35/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de mayo de 2003, ya citada, se mantiene el criterio del interés para el acceso a los recursos administrativos y judiciales del público en general. Pero, al mismo tiempo, se establece la presunción *iuris et de iure* de que las «organizaciones no gubernamentales que trabajen a favor de la protección del medio ambiente y que cumplan los requisitos pertinentes previstos por la legislación nacional» tienen en todo caso el carácter de interesado en sentido técnico (art. 3.1, 3.7, 4.1 y 4.4).

14. García Matos (2001), págs. 110-111.
15. Sala de lo contencioso-administrativo, Sección 3ª, ponente Pedro José Yagüe Gil, RJ 1994, 10023.

### 1.2. La tutela cautelar ambiental

Una manifestación concreta de la tutela judicial del derecho al medio ambiente es la tutela cautelar, aspecto en el que se han producido sustanciales avances[16]. En este sentido, se ha señalado que cuando existe un interés público ambiental relevante y digno de protección, el Tribunal Supremo no ha dudado en proclamar su prevalencia en el seno del proceso cautelar[17].

En estos avances jurisprudenciales, el objetivo de garantizar una protección judicial adecuada del derecho al medio ambiente pueden expresarse en el otorgamiento de la tutela cautelar, pero también en la formulación de doctrinas jurisprudenciales que la niegan con carácter general, en determinados casos. Es el caso de las cautelas previstas por el legislador en la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de conservación de los espacios naturales y de la flora y fauna silvestres. De acuerdo con este texto legal, iniciada la tramitación de un Plan de Ordenación de los Recursos Naturales, no podrán realizarse actos que supongan una transformación sensible de la realidad física o biológica que puedan llegar a hacer imposible o, al menos, a dificultar de forma grave la consecución de sus objetivos (art. 7). Del mismo modo, también podrá establecerse un régimen restrictivo con carácter transitorio cuando se detecte la existencia de una zona bien conservada, amenazada por un factor de perturbación que potencialmente pudiera alterar tal estado, o cuando iniciada la tramitación de un Plan de ordenación de los recursos naturales se detectase una situación similar, la Administración deberá establecer un régimen de protección preventiva. Además de lo previsto en el art. 7, citado, la Administración podrá aplicar alguno de los regímenes de protección previstos específicamente en la propia Ley, aunque previo cumplimiento de determinados trámites procedimentales garantistas: la audiencia a los interesados, una información pública y la consulta a las Administraciones afectadas (art. 24). Pues bien, el Tribunal Supremo ha entendido que una resolución por la que se proceda al establecimiento del régimen de prevención preventivo regulado en la Ley no puede ser suspendida, en virtud del carácter de interés público preponderante que corresponde a la protección ambiental[18].

En sentido inverso, pero complementario, son numerosos los autos del Tribunal Supremo en los que se considera el ambiental como interés jurídico prevaleciente a efectos de la adopción de medidas cautelares. En éste como en otros casos, es preciso reconocer el protagonismo inicial de González Navarro como ponente de los dos primeros autos[19], aunque pronto seguirían resoluciones redactadas por otros magistrados[20].

16. Jordano Fraga (1998), págs. 169-198.
17. Jordano Fraga (1998), pág. 177.
18. AATS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª) de 2 de noviembre de 1993, RJ 1993, 8768, y de 3 de octubre de 1994, ponente Julián García Estartús, RJ 1994, 7430.
19. ATS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª) de 11 de mayo de 1989, RJ 1989, 3867, y ATS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª) de 16 de octubre de 1990, RJ 1990, 8247.
20. En este sentido, AATS, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 17 de marzo de 1992 (Sección 5ª, ponente Mariano de Oro Pulido y López, RJ 1992, 3276), de 23 de diciembre de 1992

No obstante, las aseveraciones anteriores tienen su contrapunto. Pese a las afirmaciones de especificidad, la suspensión cautelar no siempre está determinada por la simple presencia del interés ambiental, sino que se le aplican las reglas generales de la justicia cautelar. Fundamentalmente, que para suspender es necesaria la demostración de que los perjuicios serán de difícil o imposible reparación y en este sentido pueden aducirse como ejemplo los Autos de 6 y 10 de octubre de 1992[21]. Pero, además, el interés ambiental no siempre será el prevaleciente, como es lógico. Un ejemplo perfecto lo aporta el Auto de 2 de octubre de 1990[22]:

> «El solo enunciado del Proyecto cuya suspensión se insta (Defensa contra las inundaciones de la población de Herrera) pone de relieve que el interés público implicado en la inmediata ejecución de ese Proyecto necesariamente ha de primar sobre los privados de los actores que no pueden invocar en su provecho para tratar de obtener la suspensión *los intereses generales que aducen (afectaciones al medio natural, a la estructura del pueblo, a su medio ambiente, a la agricultura establecida*, etc.) dado que la preservación, tutela y salvaguarda de esos intereses colectivos compete precisamente a la Corporación Municipal –artículo 25.2 de la Ley de Bases de 1985–; y sin perjuicio de la legitimación que se pueda reconocer a los actores para impugnar los Acuerdos debatidos en la pieza principal del recurso, se ha de admitir que *en el presente trámite incidental y provisorio la presunción del interés general prevalente de la ejecución milita a favor de los Acuerdos*, sin que se puedan reconocer en los intereses privados de los demandantes daños irreversibles que pudieran derivar de la ejecución, ya que todos sus intereses particulares son susceptibles de reparación económica e incluso de reintegro material de los bienes si en su día la expropiación que combaten fuese declarada inválida».

Lo anterior puede referirse en dos afirmaciones: no siempre lo ambiental es preponderante e, incluso cuando aparezca como el interés público más característico en presencia, no bastará cualquier mínima afección para determinar el otorgamiento de la medida cautelar.

## 2. EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN AMBIENTAL

La relevancia y amplitud de este derecho subjetivo, reconocido por el Derecho comunitario, ha sido puesta de manifiesto en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea[23].

Hay dos elementos que condicionan el tratamiento que puede hacerse de la jurisprudencia del Tribunal Supremo sobre esta cuestión. En primer lugar, la escasez de pronunciamientos jurisdiccionales, no ya del Tribunal Supremo –única-

(Sección 4ª, ponente Jorge Rodríguez-Zapata Pérez, RJ 1992, 10125), de 7 de noviembre de 1995 (Sección 5ª, ponente Juan Manuel Sanz Bayón, RJ 1996, 2552), etc.

21. En ambos casos, Sala de lo contencioso-administrativo, Sección 5ª, ponente Esteban Álamo, RJ 1992, 7580 y RJ 1992, 7586, respectivamente. Las resoluciones que pretendían, infructuosamente, suspenderse, eran las de aprobación de un Estudio de Detalle, en un caso, y de un proyecto de urbanización, en el otro.
22. Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª, ponente Antonio Bruguera Manté, RJ 1990, 7884.
23. Agudo González (2000), págs. 122 y ss.

mente dos sentencias–, sino de los Tribunales Superiores de Justicia, de los que sólo se han podido localizar seis resoluciones en esta materia, más una de la Audiencia Nacional[24].

24. STSJ Madrid núm. 1247/2004 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª), de 15 de julio de 2004, ponente Miguel Ángel García Alonso (JUR 2004, 271677): denegación ajustada a derecho de la solicitud de información relativa a licencias de apertura y contaminación acústica de los locales de un determinado barrio, dado que por el solicitante –una asociación de vecinos– se incumplió la obligación de pedir documentos concretos y se formuló de forma genérica.
STSJ País Vasco núm. 512/2003 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª), de 16 junio, ponente Luis Angel Garrido Bengoechea (JUR 2003, 190588): una asociación ecologista solicitó el Ayuntamiento de Plencia el acceso a la información medioambiental referente a las Normas Urbanísticas del propio Municipio y su grado de desarrollo. El Tribunal estima parcialmente el recurso, al entender que una parte de la solicitud se refiere a datos concretos, no genéricos, referidos a un espacio temporal limitado y al grado de previsión y desarrollo de un concreto instrumento de planeamiento urbanístico, sin que pueda justificarse la negativa a proporcionarlos en la falta de medios de la Secretaría. Sin embargo, otra parte de la solicitud se refiere a datos estadísticos no amparados por el derecho de información, ya que impondrían la creación de una estadística plurianual *ad hoc* destinada a la entidad solicitante, que podrá consultar los archivos municipales para realizar el estudio estadístico, pero no exigir la creación *ex novo* de estadísticas plurianuales.
STSJ País Vasco núm. 305/2000 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª), de 23 marzo, ponente José Antonio Alberdi Larizgoitia (RJCA 2000, 1912): la asociación ecologista denunciante recurre la resolución del Departamento de Agricultura de la Diputación Foral de Vizcaya por la que se le negaba la condición de parte interesada en un expediente sancionador en materia de montes. El TSJ estima parcialmente la demanda, declarando el derecho de acceso al recurrente al expediente sancionador, pero negando su legitimación en el procedimiento. Pese a la excepción establecida en la Ley 38/1995, de 12 de diciembre, a propósito de los expedientes sancionadores (art. 4, e), en la sentencia se hace una interpretación sistemática, en virtud de la cual, si la denegación de información sobre la investigación de delitos (art. 4, b) se restringe a los supuestos en que se pudiera poner en peligro la protección de los derechos y libertades de terceros o la propia investigación, con mayor razón en los procedimientos administrativos sancionadores, dada la menor entidad de los bienes jurídicos protegidos.
STSJ Cataluña núm. 350/2000 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª), de 19 abril, ponente Manuel Táboas Bentanachs (RJCA 2000, 2072): considera vulnerado el derecho de acceso a la información ambiental, pero tal vulneración del derecho no habría tenido entidad suficiente para producir indefensión, dadas las circunstancias del caso (fto jco cuarto). Sin embargo, anula parcialmente la autorización para una actividad de transformación de subproductos líquidos propios mediante tratamiento térmico para recuperar ácido clorhídrico y calor, en la planta de un complejo industrial, por motivos sustantivos.
STSJ Madrid núm. 368/1999 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 8ª), de 9 de junio de 1999, ponente Inés Huerta Garicano (RJCA 1999, 1357): declara procedente la denegación de petición de entrega de fotocopias de actas de inspección efectuadas en una central nuclear, la de José Cabrera (Guadalajara), negativa de la Administración que se basó que la solicitud afectaba a documentos inconclusos.
STSJ Castilla y León, Burgos, núm. 298/1999 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Única), de 26 marzo de 1999, ponente Begoña González García (RJCA 1999, 2416): anula la denegación de la solicitud de acceso formulada por una asociación ecologista a los documentos preparatorios de un Plan de Ordenación de Recursos Naturales, denegación que se había basado en que tal documentación todavía no había sido sometida información pública.
Este último pronunciamiento fue confirmado por la Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª), de 28 de octubre de 2003, ponente Manuel Vicente Garzón Herrero (RJ 2003, 7865).
SAN (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 8ª) de 29 febrero 2000, ponente José Alberto Fernández Rodera (JUR 2000, 206448), anuló una resolución del Consejo de Seguridad Nuclear, por la que se había denegado el acceso solicitado por una asociación ecologista a una serie de actas de inspección referidas a un hipotético escape radioactivo en la factoría de Acerinox de la localidad de Los Barrios (Cádiz).

Segundo, la inseguridad sobre la norma aplicable. El legislador español aprobó en su momento la Ley 38/1995, de 12 de diciembre, por la que se regula el derecho de acceso a la información en materia de medio ambiente, modificada posteriormente por medio del artículo 81 de la Ley 55/1999, de 29 de diciembre, de Medidas fiscales, administrativas y del orden social, que eliminó el silencio administrativo negativo, entre otras cuestiones. Este texto legal fue aprobado al entender, como se afirma en la exposición de motivos, que el artículo 37 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones públicas y procedimiento administrativo común, en el que se establece la regulación general de acceso a los documentos y archivos administrativos, no se adecuaba a la normativa europea sobre medio ambiente por tener un carácter demasiado restrictivo. Normativa europea que en aquel momento era la Directiva 90/313/CEE, del Consejo, de 7 de junio de 1990, sobre libertad de acceso a la información en materia de medio ambiente. Sin embargo, esta norma comunitaria está actualmente derogada, en virtud de la Directiva 2003/4/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo de 28 de enero de 2003, relativa al acceso del público a la información medioambiental y por la que se deroga la Directiva 90/313/CEE del Consejo, texto cuyo período de transposición terminó el 14 de febrero de 2005, por lo que en caso de discrepancia entre lo establecido en él y la normativa española, resultaría de aplicación el llamado efecto directo de las directivas comunitarias, una consecuencia de la preponderancia del Derecho comunitario sobre los ordenamientos estatales de los países miembros[25].

Como ya se ha señalado, existen dos pronunciamientos del Tribunal Supremo en aplicación de la normativa que establece la libertad de acceso a la información ambiental.

El primero de ellos es el de la Sentencia de 28 de octubre de 2003, que confirmó la Sentencia recurrida, de la Sala de lo contencioso-administrativo de Burgos del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León de 26 de marzo de 1999, ambas citadas en la nota anterior. Una asociación ecologista había solicitado acceder a la información ambiental que hubiese sido reunida por la Administración de la Comunidad Autónoma con vistas a la elaboración del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del Espacio Natural de Sierra de Urbión. La razón en la que se basó la negativa de la Administración fue que la información disponible no había sido todavía sometida a información pública, trámite obligatorio de acuerdo con la legislación autonómica, todavía no realizado por estar aún pendiente la elaboración de la propuesta inicial de la Consejería competente con la participación de

Esta sentencia de la Audiencia Nacional fue confirmada por la Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª) de 17 de febrero de 2004, ponente Rafael Fernández Valverde (RJ 2004, 2226).

25. No obstante, esta situación se halla en vías de solución, dado que existe un Proyecto de Ley por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente (BOCG. Congreso de los Diputados, VIII Legislatura, Serie A, de 23 de diciembre de 2005), cuyo título II tiene como objeto específico la información ambiental, proyecto que ya ha iniciado su tramitación en el Senado (BOCG. Senado, VIII Legislatura, Serie II, de 21 de abril de 2006).

las Entidades Locales afectadas, retraso producido debido a las discrepancias surgidas en el proceso de información a estas entidades. En la resolución denegatoria se añadía que cuando ese documento estuviese elaborado, se remitiría a la entidad solicitante, como asociación ambiental, para que realizase alegaciones. En virtud de tal planteamiento, la cuestión a decidir era si la entidad recurrente tenía el derecho a la información solicitada antes del preceptivo período de información pública.

Un elemento previo, que subyace en la argumentación del Tribunal Supremo, es que el derecho de acceso a la información ambiental en ningún caso puede entenderse restringido a los interesados que sean parte en un procedimiento (LPC art. 35.a) o a los procedimientos terminados (LPC art. 37). Como se señala en la sentencia, la ley declara un derecho de acceder a la información ambiental en poder de las Administraciones Públicas, se trate de «planes», «programas», «actuaciones», o «medidas de protección». Puesto que la Administración había llevado a cabo, como reconoce, un «un proceso de información» –proceso en el que habían surgido discrepancias entre las Corporaciones Locales afectadas–, aunque no hubiese elaborado todavía la propuesta inicial del Plan de Ordenación, existe una documentación a la que se debe permitir acceder:

> «Es indudable que ese «proceso de información» llevado a cabo ha de incardinarse en las "actuaciones" ambientales que se refieren en el artículo segundo de la Ley 38/95 de 12 de diciembre, y cuyo derecho a ser conocido proclama el artículo primero de la ley citada».

El Tribunal Supremo remacha su argumento más adelante:

> «Es patente, por tanto, que la información solicitada no es un dato o documento inconcluso que permita denegar la información solicitada en mérito de lo dispuesto en el artículo tercero apartado tres de la ley citada, pues la información rechazada no es la "propuesta" todavía no efectuada sino las actuaciones ya realizadas ciertas y existentes.»

Efectivamente, en el artículo 3 de la Ley 38/1995 no hay una causa que expresamente permita exceptuar el derecho de acceso en los casos en que la información en poder de la Administración se inserte en un procedimiento en tramitación. Sin embargo, sí se establece que las Administraciones públicas podrán denegar una solicitud de acceso a la información sobre medio ambiente cuando afecte a «documentos o datos inconclusos» o se refiera a «comunicaciones o deliberaciones internas de las Administraciones públicas» (art. 3.3). De hecho, en sentido en cierto modo contradictorio con lo resuelto por el Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León en el caso examinado y por el Tribunal Supremo al conocer en casación, el Tribunal Superior de Justicia de Madrid sí se basó en ese precepto al afirmar –en la sentencia de 9 de junio de 1999, ya citada– que las Actas de Inspección, concretamente la realizadas a una central nuclear, son documentos que contienen «datos inconclusos». En palabras del Tribunal:

> «Hay que convenir, al efecto, que las Actas se limitan a constatar una realidad fáctica inconclusa, pues reflejan datos parciales, indicativos del funcionamiento de

> una instalación nuclear, pero que es preciso completar y cohonestar con otra información a fin de evitar conclusiones precipitadas y sesgadas que no se correspondan con la realidad».

De hecho, en la Directiva 2003/4/CE, de 28 de enero de 2003, se sigue permitiendo expresamente que la denegación de la información se base, entre otras, en las siguientes motivaciones:

– «[cuando] la solicitud se refiere a material en curso de elaboración o a documentos o datos inconclusos» (art. 4.1.d).

– «[cuando] la solicitud se refiere a comunicaciones internas, teniendo en cuenta el interés público atendido por la revelación» (art. 4.1.e).

No obstante, el legislador comunitario añade una cautela en la citada Directiva

> «Si la denegación de la solicitud se basa en el hecho de que se trata de material en curso de elaboración, la autoridad pública deberá mencionar la autoridad que está preparando el material e informar acerca del tiempo previsto para terminar la elaboración de dicho material» (art. 4.1 *in fine*).

Aunque esta previsión no esté incluida en la legislación española, resultará exigible para las solicitudes que se hayan presentado después del vencimiento del plazo de transposición, el 14 de febrero de 2005.

En todo caso, la doctrina de la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 9 de junio de 1999 ha sido indirectamente rectificada en dos decisiones judiciales posteriores, también referidas a actas de inspección en materia nuclear o radiactiva: la Sentencia de la Audiencia Nacional de 29 de febrero de 2000, por la que se anuló una resolución del Consejo de Seguridad Nuclear que había denegado el acceso varias actas de inspección sobre un hipotético escape radiactivo producido en una instalación industrial, confirmada en casación por la Sentencia del Tribunal Supremo de 17 de febrero de 2004, ambas citadas en nota al inicio de este epígrafe.

El Tribunal Supremo utiliza varios argumentos, incluyendo el Derecho comunitario. En este sentido, cita la jurisprudencia comunitaria recaída sobre esta cuestión: las sentencias de 17 de junio de 1998, caso «Mecklenburg/Kreis Pinnenberg», de 12 de junio de 2003, caso «Glawischnig», y de 26 de junio de 2003, caso «Comisión contra Francia»; con una cita destacada de la primera de las sentencias citadas:

> «para ser una "información sobre medio ambiente a efectos de la Directiva", basta que un informe de la Administración... constituya un acto que pueda afectar o proteger el estado de alguno de los sectores del medio ambiente a los que se refiere la Directiva».

No obstante, el Tribunal Supremo también recurre a su propia interpretación de la Directiva comunitaria en ese momento aplicable, comparándola con la legislación española:

> «... el artículo 2º de la Directiva –en trance de derogación– 1990/313/CEE, de 7 de junio de 1990, al definir, en su artículo 2º, el concepto de "información sobre

medio ambiente", concreta –posiblemente con mayor amplitud que la norma legal interna fruto de la transposición– como tal "cualquier información disponible en forma escrita, visual oral o en forma de base de datos sobre el estado" de los diversos elementos que integran el medio ambiente, así como sobre "las actividades... o las medidas que les afecten o puedan afectarles, y sobre las actividades y medidas destinadas a protegerlas"».

Ese concepto amplio de directiva se pone en relación con la regulación interna de las actas de inspección, para llegar a una conclusión inevitable, dadas las premisas:

> «Tales actas no son –aunque pudieran serlo– un elemento de un procedimiento sancionador; como tal documento público el acta está dotada de sustantividad y esencia propia, así como de una finalidad concreta cual es la de constatación de hechos, que podrán –o no– ser utilizados, con posterioridad, en otro tipo de procedimiento. Son el resultado de las actuaciones de comprobación e investigación, pudiendo incluso contener una propuesta de actuación. Pero, desde tal perspectiva no son documentos inconclusos o inacabados, ni la constatación de hechos que contiene es simplemente indicativa o indiciaria, pues la misma está dotada de un especial valor probatorio al margen de su posterior, o no, utilización».

Puede resumirse la posición del Tribunal Supremo (y también la de los Tribunales Superiores de Justicia en la mayor parte de sus pronunciamientos) en una interpretación ampliatoria de los términos legales y favorecedora del ejercicio del derecho a la información ambiental.

## 3. EL ÁMBITO DE APLICACIÓN DE LA EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL

La evaluación de impacto ambiental es el instrumento de tutela preventiva del medio ambiente por excelencia. Sus funciones integradora y participativa hacen que sea la técnica que mejor responde a la necesidad de conexión entre todos los recursos naturales y el resto de los bienes susceptibles de protección. La técnica de la evaluación de impacto conecta con el carácter bifronte de la protección del medio ambiente, como política pública específica, pero también como objetivo general que deben perseguir todas las políticas públicas. Este segundo sentido es perseguido a través de técnicas transversales, de las que el ejemplo por excelencia es la evaluación de impacto ambiental, instrumento que puede permitir la internalización de este objetivo en los diferentes sectores de actuación administrativa[26].

Como es sabido, este instrumento de tutela ambiental entró a formar parte de nuestro Derecho mediante la transposición de la Directiva del Consejo 85/337, de 27 de junio, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente. A tal fin, se aprobó el Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de Evaluación de Impacto Ambiental, posteriormente complementado por el Real Decreto 1131/1998, de 30 de septiembre.

26. López Ramón (2003), pág. 13.

A ello se unieron en breve plazo las previsiones específicas que han ido aprobando los diferentes legisladores autonómicos en uso de sus competencias propias[27].

La determinación de qué proyectos quedaban sometidos a evaluación de impacto ambiental ha sido el aspecto de esta normativa que más conflictividad judicial ha generado. En este sentido, desde una posición restrictiva inicial, la doctrina del Tribunal Supremo ha evolucionado hacia interpretaciones más protectoras de los valores ambientales. Es más, en su afán protector, el Tribunal Supremo parece haber desbordado los límites estrictamente legales, haciendo interpretaciones extensivas criticadas desde el ámbito de la doctrina científica.

### 3.1. LA CORRECCIÓN DE UNA POSTURA INICIAL RESTRICTIVA

Efectivamente, la primera causa de los conflictos a que ha debido enfrentarse el Tribunal Supremo ha estado en la imprecisión y confusa redacción de la primera normativa comunitaria, concretamente de los artículos 2.1 y 4.2 de la directiva 85/337 y las dudas sobre el margen de apreciación que el legislador comunitario dejaba a los legisladores nacionales[28]. En efecto, el art. 4.2 ponía en manos de los Estados miembros la decisión última sobre la sujeción a la evaluación de impacto ambiental de las obras y proyectos incluidos en el Anexo II, aunque dentro del parámetro fijado en el art. 2.1:

> «Los Estados miembros adoptarán las disposiciones necesarias para que, antes de concederse la autorización, los proyectos que puedan tener repercusiones importantes sobre el medio ambiente, en particular debido a su naturaleza, sus dimensiones o su localización, se sometan a una evaluación en lo que se refiere a sus repercusiones».

La cuestión suscitada inmediatamente fue el margen de libertad que el Derecho comunitario dejaba a los legisladores nacionales respecto a los proyectos incluidos en el Anexo II de la Directiva. La mayor parte de los legisladores nacionales, incluido el español, pero también la doctrina mayoritaria, consideraron que se encontraban ante una simple recomendación[29]. Frente a esta interpretación de los legisladores nacionales, poco proclives a asumir la totalidad del Anexo II, la Comisión se decantó por considerar que debía primar el principio general establecido en el art. 2.1, ya citado, y que, en consecuencia, el Anexo II era, sustancialmente, obligatorio. Ante este estado de cosas, el Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea hubo de pronunciarse y se decantó desde un principio por una doctrina en la que considera que los proyectos incluidos en el Anexo II de la Directiva 85/337 no pueden ser excluidos de la obligación de establecer su impacto ambiental por los Estado miembros sin un fundamento; es más, ni tan siquiera podrían excluirlos sin motivos suficientemente razonables[30]. Una sentencia destacable en este

27. Vid. Rosa Moreno (1993) y García Ureta (1994).
28. Sobre la evolución de la normativa comunitaria, vid. Quintana López (2002), págs. 45 y ss.
29. Vid. Rosa Moreno (1993), pág. 47 y la bibliografía por él citada.
30. Vid. Quintana López (2000), pág. 428; y Fuertes (2002), págs. 268-270.

sentido sería la del Tribunal de Justicia de 16 de septiembre de 1999[31], aunque no fuese la primera pronunciada en tal sentido[32].

Como ha señalado la doctrina, esta posición no ha coincidido con la mantenida inicialmente por el Tribunal Supremo español[33]. Como es sabido, el legislador estatal español no se consideró vinculado por el mandato genérico del artículo 4.2 de la Directiva 85/337 y, aplicando los términos estrictos del artículo 2.1 de l mismo texto, aprobó un Anexo II del Real Decreto Legislativo 1302/1986 en cuya redacción original[34]la relación de proyectos sometidos a evaluación iba poco más allá de la establecida preceptivamente en el Anexo I de la Directiva[35]. Esta posición fue avalada por el Tribunal Supremo en varios conflictos sobre la construcción de tendidos de energía eléctrica a partir de la Sentencia de 2 de diciembre de 1994[36], doctrina seguida en pronunciamientos posteriores[37], aunque la posición de los magistrados del Tribunal Supremo no fuese monolítica[38] y facilitase una evolución posterior.

En honor a la verdad, en la primera de las Sentencias del Tribunal Supremo sobre esta cuestión, la de 2 de diciembre de 1994, el tema de la obligatoriedad del Anexo II de la Directiva 85/337 para el legislador se plantea sólo de modo implícito y tangencial. El asunto discutido era la impugnación por varios municipios altoaragoneses del Acuerdo del Consejo de Ministros por el que por el que se declaró la utilidad pública de la línea de transporte de electricidad de alta tensión Aragón-Cazaril en el tramo que debía haber discurrido por territorio español[39]. Los argumentos utilizados por el Tribunal Supremo para rechazar el recurso fueron múltiples y entre ellos, que el trazado de una línea de conducción aérea de energía eléctrica se aprueba cuando se autoriza la instalación eléctrica y no cuando se declara su utilidad pública, autorización que no había sido impugnada en su momento[40].

31. Asunto C-435/97, Fundación para la Protección de la Vida Salvaje, WWF.
32. El entonces Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas ya se había pronunciado en tal sentido en varias ocasiones, a partir de las Sentencias de 2 de mayo de 1996, Comisión c. Bélgica (C-133/94) y de 22 de octubre de 1998, Comisión c. Alemania (C-301/95).
33. Vid. Quintana López (2000), págs. 428-430.
34. La redacción actualmente en vigor del Anexo II proviene de la Ley 6/2001, de 8 de mayo, de modificación del Real Decreto legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de evaluación de impacto ambiental.
35. Vid. García Ureta (1994), págs. 228 y ss.
36. RJ 1994, 10023.
37. Entre otras, SSTS de 14 de abril de 1998 (RJ 1998, 3633) y de 1 de febrero de 1999 (RJ 1999, 2127).
38. Como muestra el voto particular formulado por dos magistrados a la STS de 1 de febrero de 1999.
39. La línea no se ha ejecutado, ni parece que vaya a serlo en el futuro, debido a la decisión del Gobierno francés, adoptada en 1996, de no autorizarla debido a razones sociales y ecológicas. Sobre las posibles consecuencias jurídicas de la decisión francesa en el ámbito interno español, vid. Gimeno Feliú (1996), págs. 253-265.
40. Sobre la autorización industrial de las instalaciones de transporte de energía eléctrica, vid. Colom Piazuelo (1997), págs. 94 y ss. Sobre la coordinación de dicha autorización con el procedimiento expropiatorio para la imposición de servidumbres, vid., Colom Piazuelo (1998), págs. 169 y ss.

Específicamente respecto a la inexistencia de declaración de impacto ambiental en el momento en el que el Consejo de Ministros aprueba la declaración de utilidad pública impugnada, se afirma lo siguiente. Primero, que un estudio de impacto ambiental efectivamente existía en el momento de dictarse la sentencia. Según se desprende de la argumentación del Tribunal Supremo, se hizo en abril de 1989 y fue aportado a los autos en la pieza de suspensión cautelar del acto recurrido. Según la valoración del mismo que se hace en la sentencia, se trataría de un «profundo estudio» que en el texto de la sentencia, el Tribunal Supremo se para a describir: los documentos aportados constaban de Memoria, Planos y Fotografías, un informe sobre las medidas correctoras, tanto cautelares en el proyecto y en la construcción, como medidas correctoras definitivas en suelo y vegetación, fauna, paisaje y socioeconomía de la zona, así como el seguimiento de esas medidas; constaría también de otro informe sobre la viabilidad o inviabilidad de la existencia de otras alternativas en el trazado de la línea a su paso por el valle de Gistain o Gistau y, finalmente, un estudio sobre la importancia de la línea Aragón-Cazaril para el sistema Eléctrico Nacional. El problema, claro, era que el «profundo estudio» no sólo era posterior a la autorización de la línea (acto que no fue impugnado), sino incluso a la declaración de utilidad pública (acto objeto del proceso). Sin embargo, el Tribunal Supremo afirma lo siguiente:

> «[el conjunto de informes] no puede ser descalificado por el mero hecho de ser posterior al acuerdo del Consejo de Ministros aquí impugnado, ya que el informe se refiere a datos geográficos y medioambientales que, en cuanto objetivos, son manejables en cualquier momento e ilustran la decisión administrativa tomada».

Sólo en segundo lugar y, además, de manera un tanto tangencial, aparece la cuestión del anexo II:

> «la actividad de transporte de energía eléctrica mediante líneas aéreas se contempla en el Anexo II (número 3, letra b) de la Directiva 85/337/CEE, de 27 junio 1985, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente. Ese Anexo II hace referencia a los proyectos contemplados en el apartado 2 del artículo 4, es decir, a aquellos que han de someterse a una evaluación de impacto ambiental sólo cuando los Estados miembros consideren que sus características lo exijan».

Exigencia que no figuraba en la normativa española. Sin embargo, sobre esta base, el Tribunal Supremo niega la pertinencia de plantear una cuestión de inconstitucionalidad contra el Real Decreto Legislativo 1302/1986 por infracción del art. 45 de la Constitución, lo que parece un indicio de que los recurrentes no habían planteado un eventual efecto directo de la Directiva, a la que en la sentencia no se hace referencia, sino que pretendían utilizar la normativa comunitaria como parámetro de interpretación del deber de defender el medio ambiente que en la Constitución se encomienda a los poderes públicos.

Algo parecido puede decirse de la Sentencia de 14 de abril de 1998, en el que si bien se cita implícitamente la sentencia de 1994, en sus términos literales, para afirmar que la obligación de la evaluación de impacto ambiental de los tendidos aéreos de transporte de electricidad no había sido incorporada al Derecho español

por el Real Decreto Legislativo 1302/1986, se afirma también que en el caso sí había existido de hecho un estudio de impacto ambiental, aunque no se hubiese completado el procedimiento. Citando un informe del Ministerio de Industria se afirma lo siguiente:

> «En relación con el impacto ambiental que provocará la instalación, la empresa solicitante elaboró un Estudio de Implantación de la línea eléctrica» en el que se recogen "las acciones necesarias, en cuanto a trazado, métodos constructivos y programa de vigilancia, conducentes a minorar la lesión a los valores específicos"».

Ciertamente, en la sentencia se pone el énfasis en los aspectos sustantivos, en la posible existencia de una vulneración real de la integridad del medio ambiente o de otros valores constitucionales conexos. Pero no encuentra indicios, o eso afirma, en las alegaciones de los recurrentes para llegar a la conclusión de que tal vulneración se haya producido en realidad:

> «El Tribunal ha examinado con especial atención, dada la extraordinaria importancia que tiene, el alegato referente a la repercusión negativa del acuerdo impugnado sobre la salud, el medio ambiente, la calidad de vida, la economía agrícola y ganadera, la creación de puestos de trabajo y la riqueza monumental. Sin embargo, salvo algunas afirmaciones contenidas en la breve exposición que se lleva a cabo en el apartado de hechos de la demanda, no hay en el expediente administrativo ni en los autos de este proceso, prueba que acredite la realidad de aquellas afirmaciones. Los «numerosos datos científicos de que disponemos hoy en día», por utilizar las propias expresiones de la demanda, los libros, publicaciones e investigaciones a que también se hace referencia de modo impreciso en este escrito, no han sido traídos al proceso por quien tenía la carga procesal de hacerlo (arts. 504 y 505 LECiv)».

En otros términos, ante la ausencia de una alegación plausible de afección a intereses sustantivos –en este caso, ambientales–, el Tribunal Supremo se niega a anular por meros defectos formales, en un razonamiento bastante común en sentencias dictadas en los ámbitos más diversos del Derecho administrativo.

La Sentencia del Tribunal Supremo de 1 de febrero de 1999 tiene el mismo objeto que la anterior, el Acuerdo del Consejo de Ministros por el que se declaró de utilidad pública la línea de transporte de energía eléctrica de alta tensión, Soto de Ribera-Penagos, en Asturias y Cantabria, cambiando sólo el demandante. El fallo es coincidente, pero la argumentación presenta diferencias. Para empezar, se pone el énfasis en que la empresa promotora de la línea de alta tensión presentó un estudio de impacto ambiental cuyo contenido se describe minuciosamente en la sentencia, además de su adecuación a las exigencias de la normativa sobre evaluación de impactos de este tipo:

> «Según el expediente administrativo, la entidad solicitante presentó una memoria sobre el proyecto, teniendo en cuenta la Directiva 85/337/CEE, de 27 de junio, relativa a la incidencia del proyecto en el medio ambiente; el Real Decreto Legislativo 1302, de 28 de junio, sobre Evaluación de Impacto Ambiental, y el Real Decreto 1131/1988, reglamento para la ejecución del Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de Evaluación del Impacto Ambiental. En la memoria se expresan las características del proyecto, precisando el conjunto de apoyos, herrajes, aisladores y cables a encajar a lo largo de las distintas unidades ambientales del trazado. En la memoria,

se pone de relieve la afección de la línea al medio ambiente, y teniendo en cuenta los usuarios del medio por helicópteros y aviones, se consigna la necesidad de balizar los conductores de la energía eléctrica en las zonas próximas a aeropuertos y áreas cercanas a embalses donde se prevean operaciones de carga y amerizado de hidroaviones. La memoria expresa la afección que pueda ocasionar la tala de arbolado; los efectos biológicos que la construcción puede producir; los efectos que puedan generar determinados fenómenos físicos, dado que el transporte de energía crea a su alrededor un campo magnético que puede afectar a circuitos telefónicos y ondas radioeléctricas, y –dice la memoria– que según la Organización Mundial de la Salud ni campos eléctricos del orden de 20 kW/m, ni campos magnéticos del orden de 0,3 mili Tesla, ni su combinación constituyen peligro para la salud. La memoria, hace una descripción del escenario ambiental, con expresión de las zonas naturales protegidas, sus paisajes, panorámicas y monumentos, y considera también la posible afección a la riqueza agrícola y ganadera, a la fauna y a las características del tipo de población, así como a la infraestructura vial y la densidad de tráfico, entre otros elementos, a fin de determinar los puntos de paso obligado de la línea. Considera también la memoria el impacto sobre el paisaje, el ambiente general y sobre las grandes aves. La memoria va acompañada de planos y fotografías, documentos que no son discutidos en el proceso».

En la sentencia se enfatiza también el sometimiento de toda la documentación anterior a un trámite de alegaciones en el que no se hizo ninguna centrada en cuestiones ambientales. Esta minuciosidad se explica probablemente porque, aunque el Tribunal Supremo reafirma con cita de sus dos sentencia anteriores el carácter no preceptivo de la evaluación de impacto ambiental en tendidos eléctricos aéreos de alta tensión, también reconoce que, de acuerdo con la normativa cántabra, líneas como la controvertida quedarían sujetas a estimación de Impacto Ambiental. Es decir, que con independencia de las dudas que pudiese suscitar la transposición estatal de las normas comunitarias, la hecha por la Comunidad Autónoma de Cantabria no ofrecía dudas sobre la obligatoriedad del citado trámite.

Sin embargo, la Comunidad Autónoma de Cantabria no efectuó ninguna actividad dirigida a estudiar el impacto de la nueva línea de alta tensión, contrariamente a la Comunidad vecina, ya que la Agencia de Medio Ambiente del Principado de Asturias sí realizó un estudio de implantación de la línea eléctrica Soto de Ribera-Penagos, con estudios acerca del impacto que para el paisaje, la ganadería, la agricultura, la calidad de vida y la salud de los afectados, produce el tramo Soto de Ribera-Penagos, así como el impacto del paso de la línea por el Parque Natural de Peña Cabarga. Lo que parece insuficientemente argumentado es la afirmación del Tribunal Supremo de que la inactividad de la Administración cántabra habría operado como una especie de silencio positivo en relación con la evaluación del impacto ambiental.

Sin embargo, parece traslucirse una cierta mala conciencia del Tribunal Supremo cuando, por último, en la propia sentencia se abre la puerta a que en un momento posterior, cuando exista proyecto de ejecución, las Administraciones autonómicas concernidas puedan poner condicionantes o imponer correctivos que minimicen el impacto ambiental.

Estas salvedades no bastan para explicar el énfasis puesto en la Sentencia para argumentar la existencia real, sustantiva de un estudio sumamente detallado sobre las consecuencias ambientales de la construcción de la línea, aunque como argumento secundario se mantuviese la innecesariedad desde el punto de vista legal de la evaluación del impacto ambiental. Algo que no se recoge en la sentencia, pero sí en el voto particular que la acompaña, es que en virtud de la Directiva 97/11/CE del Consejo, de 3 de marzo de 1997, se había modificado la Directiva 85/337, tantas veces citada, y la construcción de líneas aéreas de electricidad con una tensión de 220 kW o más y una longitud de más de 15 km –lo que era el caso– se cambió del Anexo II al Anexo I, es decir, el que recoge las actividades sujetas en todo caso a evaluación, sin margen de maniobra para los Estados miembros, lo que se había traducido en la introducción de la obligación en la legislación española por medio de la Ley 54/1997, de 27 noviembre, del Sector Eléctrico, disposición adicional duodécima. Aunque, ciertamente, se trataba de una Ley posterior a la resolución impugnada y, por tanto, no era directamente aplicable.

No obstante, lo más relevante, como se señala en el voto particular, sería que no hubo evaluación de impacto ambiental, cuando debiera haberlo habido, al menos en virtud de la legislación de la Comunidad autónoma de Cantabria, si no por la aplicación directa del Derecho comunitario. El hecho de que la empresa que solicitó la aprobación y declaración de utilidad pública del proyecto de línea de alta tensión hubiera incorporado a éste un «Estudio de implantación» no evita esta conclusión. Ese estudio estaba llamado a ser tan sólo la primera pieza del proceso de evaluación de impacto, en el que habrían sido precisos una serie de trámites ulteriores, hasta culminar en la decisión del órgano medioambiental correspondiente que, a su vez, podrá ser o no convincente para el órgano con competencia sustantiva para aprobar el proyecto.

El cambio de posición del Tribunal Supremo se plasmó en las Sentencias del Tribunal Supremo de 1 de abril de 2002[41]. En esta ocasión, el Alto Tribunal entendió que la omisión de la evaluación de impacto ambiental constituía un caso de nulidad de pleno derecho de las declaraciones de utilidad pública de una subestación eléctrica y de modificaciones en el trazado de una línea de alta tensión[42].

La nueva posición del Tribunal Supremo se articula sobre un argumento fundamental: el cambio normativo. Concretamente, en la Ley 54/1997, de 27 de no-

41. STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª) de 1 de abril de 2002, recurso contencioso-administrativo núm. 861/2000, ponente Oscar González González, RJ 2002, 9950. Esta sentencia es ampliamente citada en las otras dos de la misma fecha, Sala y Sección: la que tiene como origen el Recurso núm. 860/2000, ponente Francisco Trujillo Mamely, RJ 2002, 9410; y la que resuelve el recurso contencioso-administrativo núm. 1244/2000, ponente Segundo Menéndez Pérez, RJ 2002, 9885.
Estas sentencias fueron comentadas por FUERTES LÓPEZ (2002), págs. 265 y ss.

42. La declaración de nulidad radical ha sido criticada por FUERTES (2002), págs. 271-272. Esta autora aduce que, en ocasiones anteriores, el Tribunal Supremo había declarado una nulidad simple o anulabilidad. Cita en este sentido las sentencias de 13 de enero de 1988 (RJ 1998, 231), a propósito de una licencia municipal otorgada sin estudio de impacto, o de 31 de enero de 2000 (RJ 2000, 668), que anuló la realización de pistas forestales que podían afectar al oso pardo.

viembre, del Sector Eléctrico, Disposición adicional duodécima, se había modificado el Real Decreto Legislativo 1302/1986, ampliando la lista de proyectos sometidos a evaluación de impacto ambiental, incluyendo en su Anexo I la actividad de «construcción de líneas aéreas de energía eléctrica con una tensión igual o superior a 220 KV y una longitud superior a 15 Km». El Tribunal Supremo reconoce que en la misma Disposición se establece –apartado segundo– que la no aplicación a los expedientes de autorización de líneas iniciados con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley, pero, en términos sacados de la sentencia, «es indudable que aquella inclusión implica un reconocimiento de que estas instalaciones afectan al medio ambiente». No obstante, más relevante sería el cambio operado en el Derecho comunitario. La Directiva 1997/11/CE, de 3 de marzo había modificado la Directiva 1985/337/CEE, aclarando que los legisladores nacionales no están facultados para eximir del procedimiento de evaluación de impacto ambiental a bloques o grupos enteros de proyectos incluidos en el Anexo II y, estando limitadas sus posibilidades a establecer umbrales o criterios a partir de los cuales sea preceptiva la evaluación o la determinación de su necesidad mediante un estudio caso por caso. Por otra parte, en el momento de dictarse el auto impugnado había transcurrido el plazo de transposición de la nueva directiva –el plazo finalizó el 14 de marzo de 1999–, por lo que sería directamente aplicable, pese a la previsión transitoria de la Ley del Sector Eléctrico.

En otros términos, aunque el Tribunal Supremo cambie la solución del caso, afirma no hacerlo por una evolución de sus posiciones, sino por el cambio realizado por el legislador en las suyas. Aunque para ello haya de recurrir a la aplicación directa de una directiva comunitaria. Ciertamente, hay un atisbo de cambio de interpretación del Derecho español vigente, pero se atribuye al propio legislador, como «interpretación auténtica», que se contendría en la Exposición de Motivos del Real Decreto-ley 9/2000, de 6 de octubre, posteriormente Ley 6/2001, de 8 de mayo, de modificación del Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 6 de octubre, de Evaluación de Impacto Ambiental. En este texto se hace una referencia a «aquellos otros proyectos incluidos en el Anexo II, que se someterán o no a evaluación de impacto ambiental tras un estudio que debe hacerse caso por caso, en función de los criterios específicos que el texto se detallan». Aunque lo decisivo parece haber sido la mención en el Anexo I, apartado g), de la «construcción de líneas aéreas para el transporte de energía eléctrica con un voltaje igual o superior a 220 kV y una longitud superior a 15 kilómetros».

### 3.2. Una aplicación expansiva: evaluación de impacto ambiental y evaluación estratégica ambiental

En contraste con su interpretación restrictiva respecto a determinados proyectos, el Tribunal Supremo parece haber hecho gala en los últimos tiempos de un excesivo proteccionismo, que le habría llevado a exigir para determinados planes urbanísticos una evaluación de impacto ambiental cuando sólo resultaba aplicable

la evaluación estratégica[43]. Ciertamente, la diferencia entre uno y otro instrumento es fundamentalmente procedimental, hasta el punto de que algún autor los considera instrumentos sustancialmente iguales[44]. Sin embargo, se ha señalado acertadamente que las diferencias en los requisitos procedimentales tienen una notable importancia, puesto que la participación de los agentes con incidencia ambiental tendría un contenido mayor en el proceso de evaluación estratégica que en el de evaluación del impacto ambiental[45]. En todo caso, lo que se establece en la Directiva 2001/42, de 27 de junio, es una exigencia de evaluación ambiental de planes y programas en determinadas materias caracterizadas por su impacto territorial y, por tanto, se trata de un procedimiento de evaluación alejado, expresamente, de la minuciosidad del proyecto concreto[46]. Del plazo límite de transposición previsto se desprende que esta exigencia resultará aplicable a aquellos planes o programas comprendidos en el ámbito de la Directiva cuyo primer acto preparatorio formal sea posterior al 21 de julio de 2004[47].

Pues bien, en sus Sentencias de 30 de octubre de 2003 y de 3 de marzo de 2004[48], el Tribunal Supremo entiende que, respectivamente, una modificación de Plan General y una revisión de ese mismo Plan (en los casos concretos, el de Cartagena) debieron haber sido sometidos a evaluación de impacto ambiental, omisión que determina su invalidez. Es reseñable que en ambos casos resultó confirmada la sentencia anulatoria del Tribunal Superior de Justicia de Murcia, que se había basado en varios motivos y, en lo que respecta a la evaluación de impacto ambiental, no sólo en la infracción de la legislación estatal, sino también en la obligación que derivaría de la autonómica: concretamente, del Anexo I, 1, n) de la Ley 1/95, de 8 de marzo, de Protección del Medio Ambiente de la Región de Murcia, en su redacción original[49]. Sea por el afán de extrapolar su doctrina a todo el territorio nacional, o por la derogación de los preceptos autonómicos que establecían la obligación de evaluar el impacto ambiental de determinados planes urbanísticos

43. Vid. Escartín Escudé (2005), pág. 186.
44. Agudo González (2004), pág. 266.
45. Escartín Escudé (2005), pág. 176, en nota.
46. Escartín Escudé (2005), pág. 178.
47. Escartín Escudé (2005), pág. 181.
48. Respectivamente, RJ 2003, 7974 y RJ 2004, 1455. Las sentencias fueron dictadas por la Sección 5ª de la Sala Tercera y en ambas fue ponente el señor Pedro J. Yagüe Gil. Estas sentencias son comentadas por Escartín Escudé (2005), págs. 185 y ss.
49. «Planeamiento urbanístico: Planes Generales Municipales de Ordenación Urbana, Normas subsidiarias y complementarias de planeamiento, y sus revisiones, así como las modificaciones que reduzcan la superficie de suelo no urbanizable o incrementen el suelo industrial».
En la sentencia se cita también en este sentido la Ley 4/1992, de 30 de julio, de ordenación y protección del territorio de la Región de Murcia, que sin embargo no regula los planes urbanísticos. Por otra parte, el Anexo I, 1, n) de la Ley 1/1995, de Protección del Medio Ambiente, fue derogado por medio de la Ley 1/2001, de 24 de abril del Suelo de la Región de Murcia. En los artículos 48 y 49 de esta Ley se regulaba en su lugar el Estudio de Impacto Territorial, que en los casos en que fuese exigible por otras normas podía comprender la Evaluación de Impacto Ambiental. La Ley 1/2001 ha sido sustituida por el Decreto Legislativo 1/2005, de 10 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Suelo de la Región de Murcia, que ha entrado en vigor el 9 de enero de 2005 y cuyos artículos 48 y 49 coinciden literalmente con los del texto derogado.

en el momento de dictarse la sentencia, el Tribunal Supremo deja de lado la legislación regional –que ofrecía una respuesta inequívoca– y se centra en la estatal.

En la legislación estatal, el Tribunal Supremo deduce la necesidad de evaluación de impacto ambiental para supuestos como los enjuiciados de lo establecido en la Disposición Adicional Segunda de la Ley estatal 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres, a través de la que se amplía la lista de actividades sometidas a evaluación de impacto ambiental contenida en el anexo I del Real Decreto Legislativo 1302/1986, con la inclusión de las transformaciones de uso del suelo que impliquen la eliminación de la cubierta vegetal arbustiva o arbórea y supongan un riesgo potencial para las infraestructuras de interés general de la Nación, o, en todo caso, cuando dichas transformaciones afecten a superficies superiores a 100 hectáreas, supuesto este último en el que se subsumirían los casos enjuiciados.

La objeción obvia es que lo que se somete a evaluación de impacto ambiental en la legislación citada son los proyectos y, en el caso del urbanismo, hay que pensar, los Proyectos de Urbanización. Pero el Tribunal Supremo deshecha esta objeción con el siguiente argumento:

> «no sería lógico posponer ese estudio a otro momento posterior (v.g. aprobación de Programas de Actuación, o del Plan Parcial, o del Proyecto de Urbanización), cuando restan sólo actuaciones de ejecución del Plan General, con el riesgo de que o bien por razones medio ambientales apreciadas posteriormente el Plan no pueda ser ejecutado o bien se devalúen o minimicen las razones medio ambientales para no dejar inoperante al Plan. La primera actuación administrativa que cambia el uso del suelo es el Plan General y él es quien modifica drásticamente su régimen jurídico. En consecuencia, incluso antes de la aprobación inicial, tan pronto como estén claras las líneas generales del avance o proyecto del Plan, el mismo debe someterse a una evaluación de impacto ambiental, pues sólo así la Administración planificadora (en la aprobación inicial) y los ciudadanos en general (en la información pública) podrán tener la suficiente ilustración sobre las consecuencias de las transformaciones anunciadas en el medio ambiente».

El razonamiento es impecable desde un punto de vista lógico y, sin duda, a ello obedece la introducción de la evaluación estratégica ambiental por el legislador. La cuestión es si el Tribunal Supremo excede sus competencias al hacer esa ampliación por vía interpretativa. Porque, de lega lata, resulta difícilmente discutible que lo que establece la legislación estatal de impacto ambiental es el sometimiento a este trámite de proyectos que supongan una transformación –ha de entenderse, una transformación «física», no meramente «jurídica»– de los usos del suelo y eso supone que en el ámbito urbanístico existen proyectos que deberán ser evaluados en tal sentido, pero parece difícil admitir la consideración de un Plan General como un proyecto, siendo que la transformación física nunca podrá tener lugar sin la previa tramitación y aprobación de proyectos en sentido propio[50].

50. Escartín Escudé (2005), pág. 188.

## Bibliografía citada

AGUDO GONZÁLEZ, J. (2000): «El derecho de acceso a la información en materia de medio ambiente en la jurisprudencia española», en *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 181, págs. 97-127

— *Incidencia de la protección del medio ambiente en los usos del suelo*, Bosch, Barcelona.

BELTRÁN AGUIRRE, J. L. (1994): «El medio ambiente en la reciente jurisprudencia del Tribunal Supremo», en *Revista de Administración Pública*, núm. 134, págs. 281-298.

COLOM PIAZUELO, E. (1997): *El transporte de energía eléctrica (Régimen jurídico de la nueva regulación de la energía)*, Civitas, Madrid.

— *La expropiación forzosa en el sector eléctrico*, Cedecs, Barcelona.

ESCARTÍN ESCUDÉ, V. (2005): «La evaluación ambiental como técnica de control de la planificación urbanística y territorial», en *Revista Aragonesa de Administración Pública* núm. 27, págs. 175-189.

FUERTES LÓPEZ, M. (2002): «Evaluación de impacto ambiental e instalaciones eléctricas», en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 114, págs. 265-273.

GARCÍA MATOS, I. (2001): «¿Existe en España una jurisprudencia protectora del ambiente?», en *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 186, págs. 97-127.

GARCÍA URETA, A. (1994): *Marco jurídico de la evaluación de impacto ambiental: el contexto comunitario y estatal*, IVAP, Oñate.

GIMENO FELIÚ, J. M. (1996): «La invalidez sobrevenida de la causa expropiatoria: a propósito de la línea Aragón-Cazaril», en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 8, págs. 253-265.

JORDANO FRAGA, J. (1998): «El proceso de afirmación del medio ambiente como *interés público prevalente* o la tutela cautelar ambiental efectiva: la suspensión de los actos administrativos por razón de la protección del medio ambiente en la jurisprudencia del Tribunal Supremo», en *Revista de Administración Pública*, núm. 145, págs. 169-198.

LÓPEZ RAMÓN, F. (1997): «Derechos fundamentales, subjetivos y colectivos al medio ambiente», en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 95, págs. 347-359.

— (2003): «Evaluación de impacto ambiental de proyectos del Estado», en *Revista de Administración Pública*, núm. 160, págs. 11-47.

MARTÍN MATEO, R. (1985): «Jurisprudencia ambiental del Tribunal Supremo español desde el cambio político», en *Revista de Administración Pública*, núm. 108, págs. 187-204.

QUINTANA LÓPEZ, T. (2000): «La evaluación de impacto ambiental en la jurisprudencia», en *Revista de Administración Pública*, núm. 153, págs. 421-440.

— (2002): «La evaluación de impacto ambiental», en T. QUINTANA LÓPEZ (dir.), *Comentario a la legislación de impacto ambiental*, Civitas, Madrid, págs. 31-95.

ROSA MORENO, J. (1993): *Régimen jurídico de la evaluación de impacto ambiental*, Trivium, Madrid.

*X*

# Derecho penal del Medio Ambiente

CARMEN ALASTUEY DOBÓN

## *Sumario*

*Página*

1. Punto de partida: el art. 45.3 CE y la necesidad de proteger el medio ambiente a través del Derecho penal ..... 293
2. El art. 347 bis del Código Penal derogado y sus antecedentes ..... 295
3. Los delitos contra el medio ambiente en el nuevo Código penal ..... 299

Bibliografía citada ..... 315

* * *

## 1. PUNTO DE PARTIDA: EL ART. 45.3 CE Y LA NECESIDAD DE PROTEGER EL MEDIO AMBIENTE A TRAVÉS DEL DERECHO PENAL

Si nos comparamos con países de nuestro entorno, la protección penal del medio ambiente en España es relativamente reciente. La maquinaria legislativa se puso en marcha poco después de que fuese promulgada nuestra Constitución de 1978, cuyo art. 45, incluido entre los «principios rectores de la política social y económica», reconoce el derecho de todos a disfrutar del medio ambiente y establece el deber de conservarlo (art. 45.1), encomienda a los poderes públicos su protección (art. 45.2) y determina «el establecimiento de sanciones penales o, en su caso, administrativas» para quienes violen lo dispuesto en el apartado 2 del precepto (art. 45.3). En relación con el art. 45.3 CE mucho se ha discutido sobre si se prevé en él o no un mandato constitucional de criminalización (sobre estos mandatos, en general, ÁLVAREZ GARCÍA, 1991; AGUADO CORREA, 1999; en particular, sobre el problema en materia medioambiental, SANTANA VEGA, 2000); es decir, si de lo allí dispuesto cabe deducir que el legislador tiene la *obligación* de acudir al Dere-

cho penal para sancionar determinados atentados al medio ambiente o si más bien el art. 45.3 le concede sólo una *facultad* de optar por este recurso. Aunque existen al respecto opiniones encontradas (a favor de lo primero, por ejemplo, RODRÍGUEZ RAMOS, 1980; BERDUGO GÓMEZ DE LA TORRE, 1992), entiendo que el art. 45.3 CE deja en manos del legislador ordinario la elección de la opción sancionadora más oportuna, por lo que éste deberá respetar el principio de intervención mínima, en virtud del cual el recurso al Derecho penal sólo está justificado cuando otros mecanismos sancionadores extrapenales, como por ejemplo el Derecho administrativo, no consigan proteger el bien jurídico suficientemente (en este mismo sentido, MANZANARES SAMANIEGO, 1994; JORGE BARREIRO, 2005, así como SSTC 199/1996 y 90/1997).

Cuestión distinta es que, con independencia del apoyo –que no obligación– constitucional, existan otros argumentos de peso que justifiquen la intervención del Derecho penal en esta materia. Los hay, a mi juicio, por las razones que sólo puedo exponer aquí muy brevemente. Para empezar, estimo indiscutible que la protección del medio ambiente ha de ser asumida prioritariamente por otros sectores del ordenamiento jurídico, en particular –y sin olvidar el cometido del Derecho civil, del que deriva la obligación de reparar el daño causado–, por el Derecho administrativo sancionador. Esto es, además, lo respetuoso con el principio de subsidiariedad del Derecho penal. Ahora bien, puesto que, por una parte, el Derecho penal tiene la misión de proteger los bienes vitales fundamentales, no sólo del individuo, sino también de la comunidad –aunque, desde luego, no de un modo absoluto, sino frente a las formas más graves de agresión (CEREZO MIR, 2004)–, y que, por otra, constituye una idea generalizada que el medio ambiente se ha convertido en un bien escaso, lo que ha incrementado considerablemente su valor, hasta el punto de que ocupa en la actualidad un lugar predominante en la escala de importancia de los bienes jurídicos, está plenamente justificado a mi juicio el recurso al Derecho penal para sancionar los ataques más graves al medio ambiente. Las numerosas críticas que se han vertido sobre el Derecho penal del medio ambiente, a las que más adelante me referiré partiendo de los tipos penales concretos, rara vez han derivado en una postura abolicionista (en España sólo aboga por una renuncia absoluta al Derecho penal en este ámbito MUÑOZ LORENTE, 2001). Más bien al contrario, es opinión generalizada que el Derecho penal ha de intervenir en la defensa del medio ambiente, como ponen de manifiesto lo elevado de la degradación medioambiental tras décadas de uso y abuso sin apenas control de los recursos naturales, las nefastas consecuencias que un progresivo empeoramiento de la situación podría suponer para la propia vida humana sobre la tierra, la necesidad de que aumente la conciencia social, así como la demostrada ineficacia del Derecho civil y del Derecho administrativo para contener por sí solos la mencionada degradación (TERRADILLOS BASOCO, 1996; SILVA SÁNCHEZ, 2001). En efecto, carecería de sentido aceptar «que la salvaguarda del medio ambiente debe constituir uno de los principios organizativos fundamentales de nuestra civilización, si no el básico» y que aquélla aparece, por tanto, como un reto que tiene ante sí el ordenamiento jurídico (SILVA SÁNCHEZ, 2001), y negar peso a ello toda influencia al Dere-

cho penal para proteger un bien de tal entidad. No obstante, la doctrina penal discute muy vivamente sobre los límites de la intervención penal en esta materia y, en consecuencia, sobre cómo deben configurarse los tipos penales para que dicha intervención resulte eficaz sin ser excesiva. Más adelante me referiré a las posturas que se defienden al hilo de esta discusión.

## 2. EL ART. 347 BIS DEL CÓDIGO PENAL DEROGADO Y SUS ANTECEDENTES

Lo dispuesto en el precepto constitucional citado sirvió de acicate para la redacción de tres artículos (323, 324 y 325) en el Proyecto de Código penal de 1980 que acometían la labor de defensa del medio ambiente. El art. 323 castigaba a los que, en la explotación de una industria y con infracción de las normas reglamentarias, provocasen emanaciones en la atmósfera o vertiesen en los ríos, aguas interiores o territoriales sustancias que pudiesen perjudicar gravemente a las personas, a los animales, bosques o plantas útiles, y añadía varios tipos agravados. El art. 324 castigaba a los funcionarios y facultativos que dolosamente hubieran informado favorablemente el proyecto, hubieran concedido la licencia o, con motivo de sus inspecciones, hubiesen silenciado la infracción de las normas reglamentarias. Por último, el art. 325 sancionaba a los que establecieren depósitos o vertederos de desechos o residuos sólidos urbanos, clandestinos o sin cumplir las condiciones establecidas. No obstante, la rúbrica del Capítulo –incorporado a un Título dedicado a los delitos contra la seguridad colectiva– que daba cobijo a éstas y otras infracciones penales rezaba «De los delitos contra la salud pública», de manera que, en realidad, el Proyecto de Código Penal no concedía autonomía al bien jurídico «medio ambiente», lo que le valió la crítica de la doctrina (Rodríguez Ramos, 1980; Bacigalupo Zapater, 1982; Prats Canut, 1983).

Finalmente, al no prosperar el Proyecto de Código Penal, mediante la Ley Orgánica de 25 de junio de 1983, de reforma urgente y parcial del Código Penal, se introdujo en este cuerpo legal un solo precepto, el art. 347 bis, bajo la rúbrica «Delitos contra la salud pública y el medio ambiente», justificándose la nueva regulación en la Exposición de Motivos de la mencionada Ley precisamente por el «rango constitucional» del bien jurídico medio ambiente, así como por su necesidad, debido a «lo irreversibles que resultan frecuentemente los daños causados». En esta misma Exposición de Motivos se reconoce, seguidamente, que «unos preceptos penales no han de poder por sí solos lograr la desaparición de toda industria o actividad nociva para personas o medio ambiente», pero se considera «evidente que cualquier política tendente a introducir rigurosidad en ese problema requiere el auxilio coercitivo de la Ley penal».

> En virtud del antiguo art. 347 bis, «será castigado con la pena de arresto mayor y multa de 50.000 a 1.000.000 de pesetas el que, contraviniendo las Leyes o Reglamentos protectores del medio ambiente, provocare o realizare directa o indirectamente emisiones o vertidos de cualquier clase en la atmósfera, el suelo o las aguas terrestres o marítimas, que pongan en peligro grave la salud de las personas, o puedan perjudicar

gravemente las condiciones de la vida animal, bosques, espacios naturales o plantaciones útiles. Se impondrá la pena superior en grado si la industria funcionara clandestinamente, sin haber obtenido la preceptiva autorización o aprobación administrativa de sus instalaciones, o se hubiere desobedecido las órdenes expresas de la autoridad administrativa de corrección o suspensión de la actividad contaminante, o se hubiere aportado información falsa sobre los aspectos ambientales de la misma, o se hubiere obstaculizado la actividad inspectora de la Administración. También se impondrá la pena superior en grado si los actos anteriormente descritos originaren un riesgo de deterioro irreversible o catastrófico. En todos los casos previstos en este artículo podrá acordarse la clausura temporal o definitiva del establecimiento, pudiendo el Tribunal proponer a la Administración que disponga la intervención de la empresa para salvaguardar los derechos de los trabajadores».

Por lo que respecta a las características generales de esta regulación, cabe destacar, en primer lugar, que la rúbrica de la sección que amparaba el precepto hacía ya referencia expresa al medio ambiente como *bien jurídico* protegido, si bien su mención aparecía junto a la de la salud pública. Por otra parte, si el medio ambiente se identifica, como creo debe hacerse, con un conjunto de elementos naturales básicos, fundamentalmente el aire, el suelo y el agua (López Ramón, 1997), ha de ponerse de manifiesto que para la realización del tipo no bastaba una afectación a esos elementos, sino que se requería, además, que esos actos de contaminación pusieran «en peligro grave la salud de las personas» o pudieran «perjudicar gravemente las condiciones de la vida animal, bosques, espacios naturales o plantaciones útiles». Pues bien, tanto de la ubicación sistemática del precepto como de su contenido deducían algunos autores (Sánchez-Migallón Parra, 1986; Mateos Rodríguez-Arias, 1992) que no se dotaba al bien jurídico medio ambiente de la necesaria autonomía frente a otros bienes jurídicos tradicionales, como la salud pública e individual; aquél se protegería sólo de manera instrumental. Por el contrario, a mi modo de ver, la concepción del bien jurídico imperante en el Código Penal derogado tenía ya materialmente un carácter ecocéntrico. De acuerdo con lo dispuesto en el art. 347 bis del Código Penal derogado, era posible sancionar penalmente agresiones al medio ambiente que no afectasen –ni siquiera en términos de peligro abstracto– a la salud de las personas, por lo que el medio ambiente gozaba de protección penal autónoma en dicho cuerpo legal. Hacía falta, eso sí, que esta impresión se viese confirmada mediante necesarias modificaciones sistemáticas, que se abordaron en el vigente Código Penal, de modo que la autonomía material lo fuese también en lo formal.

En segundo lugar, el art. 347 bis aparecía configurado como *delito de peligro*. Ya hemos visto que la conducta consistía en realizar actos de contaminación sobre los elementos naturales que supusieran un peligro grave para la salud de las personas o que fuesen capaces de perjudicar las condiciones de la vida animal, bosques, espacios naturales o plantaciones útiles. Como puede observarse, los objetos mencionados no se situaban en el mismo nivel de protección puesto que, en el caso de la salud de las personas, se requería la producción de un resultado de peligro (delito de peligro concreto), mientras que en relación con las condiciones de la vida animal, etc., bastaba con la comprobación de la aptitud nociva de las emisiones

o vertidos (delito de peligro abstracto), sin que fuese precisa la constatación de un resultado de peligro. Con independencia de que, como más adelante veremos, la técnica de tipificación mediante el recurso a los delitos de peligro abstracto aparece como adecuada para proteger bienes jurídicos de carácter supraindividual como el que aquí tratamos, resultaba incoherente otorgar mayor protección penal a las condiciones de la vida animal y vegetal que a la salud de las personas (De la Cuesta Arzamendi, 1997). Advertido el problema, la doctrina y la Jurisprudencia llevaron a cabo una interpretación teleológico-restrictiva del precepto, requiriendo en todo caso para considerar realizado el tipo la constatación de un resultado de peligro (Mateos Rodríguez-Arias, 1992; Manzanares Samaniego, 1994; y, entre otras, STS de 11 de marzo de 1992).

En tercer lugar, el art. 347 bis se configura como *ley penal en blanco,* pues la realización del tipo exige «la contravención de las Leyes o Reglamentos protectores del medio ambiente». Se consagra, de esta forma, el modelo de accesoriedad administrativa del Derecho penal del medio ambiente, que se mantiene en la actualidad. En opinión de algún autor (Sánchez-Migallón Parra, 1986) se pondría así de manifiesto que el precepto sólo persigue reforzar la actividad administrativa protectora del medio ambiente. Sin embargo, esta interpretación formalista del precepto debe ser rechazada, tal y como entiende hoy en día la doctrina absolutamente mayoritaria también en relación con el vigente art. 325 del Código Penal (Mateos Rodríguez-Arias, 1992; De la Mata Barranco, 1996; Silva Sánchez, 1999). La accesoriedad administrativa del Derecho penal del medio ambiente es necesaria. Puesto que la protección de los bienes ecológicos no es, ni puede ser, absoluta, el Derecho administrativo se encarga de resolver los conflictos existentes entre el interés por conservar el medio ambiente, por un lado, e intereses económicos y libertad de acción, por otro. El Derecho penal ha de basarse en la normativa administrativa y ha de apoyarla, por la razón de que, de ese modo, se otorga una mejor y más coherente protección al medio ambiente. El control de la Administración en la tutela del medio ambiente constituye, en consecuencia, un instrumento de garantía de los bienes ecológicos. Pero estas consideraciones no deben llevar a una confusión del objeto de tutela: el precepto no pretendía –o, al menos, no de un modo prioritario– proteger las facultades de la Administración en la ordenación y tutela de los bienes medioambientales o un determinado modelo de gestión medioambiental, pues aunque la existencia de un ilícito penal requiera la infracción previa de la normativa administrativa, con ello no basta, dado que es preciso, además, que de las acciones descritas en el tipo se derive un peligro para la salud de las personas o para las condiciones de la vida animal o vegetal.

Los delitos contra el medio ambiente constituyen un campo abonado para el empleo de la técnica de las leyes penales en blanco, pues se trata de un sector del ordenamiento jurídico que parece cumplir los requisitos que la justifican: concurren tanto razones de técnica legislativa –dado que de no acudirse a ella la regulación legal resultaría excesivamente casuística y farragosa–, como las relativas al carácter extraordinariamente cambiante de la materia objeto de regulación. Sin

embargo, el uso de la mencionada técnica y la consiguiente asunción del referido modelo de accesoriedad en el ámbito de la protección penal del medio ambiente no son vistos con buenos ojos por un sector de la doctrina (un resumen de las críticas planteadas a las leyes penales en blanco realiza DE LA MATA BARRANCO, 1997). En lo referente a las posibles dudas que la técnica suscite desde el punto de vista del respeto al principio de legalidad –teniendo en cuenta que la normativa administrativa a que se hace remisión engloba también disposiciones de rango inferior a la ley– puede decirse que han sido disipadas por el propio Tribunal Constitucional, pues éste ha admitido la constitucionalidad de las leyes penales en blanco al hilo, precisamente, de un pronunciamiento sobre el art. 347 bis del Código Penal derogado. Dicho Tribunal considera legítimo el recurso a las leyes penales en blanco cuando el reenvío normativo sea expreso y esté justificado en razón del bien jurídico protegido, y siempre que la ley, además de señalar la pena, contenga el núcleo esencial de la prohibición y sea satisfecha la exigencia de certeza o se dé la suficiente concreción, requisitos que se estimaron cumplidos por el art. 347 bis (de otra opinión, pese a todo, HUERTA TOCILDO, 2001). Actualmente, las críticas que se formulan a la accesoriedad del Derecho administrativo encuentran en mayor medida su razón de ser en ciertas consecuencias político-criminales a que conduce la adopción de ese modelo. Éstas vendrían representadas, fundamentalmente, por la necesidad de afirmar la atipicidad de los actos de contaminación que impliquen un peligro para el bien jurídico en los casos en que dichos actos no estén prohibidos por la normativa administrativa (MESTRE DELGADO, 1988; SILVA SÁNCHEZ, 1997). Éste es un problema con entidad suficiente para ser tenido en cuenta y que, aunque es de esperar que no aparezca con mucha frecuencia, se ha planteado en la práctica (la SAP de Barcelona de 24 de marzo de 2000, en relación con el art. 347 bis, declaró atípica la conducta de emitir a la atmósfera una sustancia clasificada como contaminante en el Reglamento de Protección del Medio Ambiente Atmosférico –sulfuro de dimetilo–, porque la normativa administrativa no había fijado límites a su emisión, con lo que se estimó la no concurrencia del «elemento de contravención legal o reglamentaria exigido por el tipo»). Su solución pasa por una labor de coordinación de las disposiciones penales y administrativas de difícil, aunque no imposible, ejecución. Pero creo que la opción por un Derecho penal del medio ambiente que gozase de absoluta independencia plantearía otros inconvenientes de mayor envergadura que me obligan a inclinarme por la defensa del modelo de accesoriedad que ha seguido nuestro legislador. A estos efectos, me siguen pareciendo válidos los argumentos tradicionalmente alegados en su favor. De la protección del medio ambiente se ocupa prioritariamente una extensa normativa administrativa. El Derecho penal del medio ambiente constituye una parte del Derecho ambiental que ha de operar subsidiariamente, lo cual implica que la sanción penal sólo ha de recaer cuando la conducta haya superado el límite de la mera infracción administrativa –siempre que, además, se dé el peligro para el bien jurídico exigido en el tipo–. En conexión con lo anterior, el respeto al principio de unidad del ordenamiento jurídico exige que no quepa considerar ilícito penal aquello que no podría ser objeto de una sanción administrativa cuando está en juego la protección

del mismo bien jurídico. En fin, dado que el uso de los recursos naturales es inevitable pero que, por otro lado, cualquier conducta que implique una utilización de esos recursos resulta dañina, aunque sea mínimamente, conviene que el Derecho penal se vea auxiliado por los límites de tolerabilidad establecidos por el Derecho administrativo, pues de ese modo se asegura que su intervención no exceda el ámbito de sus competencias (también en este sentido, González Guitián, 1989; De la Mata Barranco, 1996; Conde Pumpido-Tourón, 1997).

Por otra parte, conviene recordar que al modelo de la accesoriedad del Derecho administrativo se contrapone el de accesoriedad del acto administrativo. La adopción de uno u otro modelo tiene distintas repercusiones prácticas. Éstas pueden resumirse en la idea de que desde un sistema de accesoriedad del Derecho administrativo no excluye el tipo objetivo el hecho de contar con una autorización administrativa ilegal. Ello no imposibilita, desde luego, la exclusión de la responsabilidad a título de dolo si el sujeto, debido a la presencia de esa autorización, incurre en un error sobre la concurrencia de un elemento del tipo. En cualquier caso, el hecho de que en muchas ocasiones la contravención de la normativa administrativa venga determinada por actuar sin autorización o por vulnerar sus términos no impide que pueda seguir hablándose de accesoriedad del Derecho administrativo. Entre ambos modelos, la doctrina estima preferible el consagrado por nuestro legislador (véase, por todos, Gómez Rivero, 2000).

En cuarto y último lugar, por lo que respecta a las *sanciones*, el art. 347 bis preveía, además de privación libertad (arresto mayor: de un mes y un día a seis meses) y multa, la posible imposición por parte del Juez o Tribunal de la medida de carácter administrativo de «clausura temporal o definitiva del establecimiento, pudiendo el Tribunal proponer a la Administración la intervención de la empresa para salvaguardar los derechos de los trabajadores».

## 3. LOS DELITOS CONTRA EL MEDIO AMBIENTE EN EL NUEVO CÓDIGO PENAL

La Propuesta de Anteproyecto del nuevo Código Penal de 1983 supuso la reanudación de los trabajos conducentes a la aprobación de un nuevo Código Penal. Este texto no vincula ya, al menos desde el punto de vista sistemático, el medio ambiente a la salud pública, sino que reserva un Título independiente a los delitos relativos a la ordenación del territorio y al medio ambiente, separando la protección de ambos aspectos mediante la creación de dos Capítulos distintos. El segundo se dedica a los «Delitos contra los recursos naturales y el medio ambiente». Por otra parte, como ya hiciera el Proyecto de Código Penal de 1980, los atentados contra el medio ambiente se distribuyen en varias figuras delictivas, constituyendo todas ellas el germen de la regulación de los delitos contra el medio ambiente en los posteriores proyectos de Código Penal y, finalmente, en el Código Penal vigente.

En los Proyectos de Código Penal de 1992 y 1994, los delitos contra el medio ambiente se incluyen en un Título que lleva por rúbrica «De los delitos relativos a la ordenación del territorio y a la protección de los recursos naturales y de la vida silvestre». Dentro de este Título, el Capítulo primero se dedicaba a los «delitos sobre la ordenación del territorio», el segundo a los «delitos contra los recursos naturales y el medio ambiente» y el tercero a los «delitos relativos a la protección de la flora y vida silvestre"(sobre el contenido del Proyecto de 1994, y, en general, sobre la evolución de la legislación penal española en materia de medio ambiente, véanse, con mayor detalle, Conde-Pumpido Tourón, 1992; De la Cuesta Arzamendi, 1997; Urraza Abad, 2001).

En fin, el Título XVI del vigente Código Penal (Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, que entró en vigor el 24 de mayo de 1996) tiene por rúbrica «De los delitos relativos a la ordenación del territorio y la protección del patrimonio histórico y del medio ambiente». Con este último concepto pretende abarcarse el contenido del Capítulo III («De los delitos contra los recursos naturales y el medio ambiente») y del Capítulo IV, cuya rúbrica originaria rezaba «De los delitos relativos a la protección de la flora y la fauna», si bien fue reformada por la Ley Orgánica 15/2003, de 25 de noviembre, que entró en vigor el 1 de octubre de 2004, y ahora dice «De los delitos relativos a la protección de la flora, fauna y animales domésticos». De todos modos, cuando se utiliza la denominación de «delitos contra el medio ambiente» en los estudios doctrinales suele emplearse el término «medio ambiente» en sentido estricto, con referencia sólo a los delitos del Capítulo III (arts. 325 a 331). Conviene precisar a continuación qué debe considerarse abarcado por la expresión «medio ambiente», según se utilice el concepto en sentido amplio o en sentido estricto.

En nuestro país, la doctrina suele partir de un concepto de *medio ambiente* que integra en su núcleo un conjunto de elementos naturales, distinguiéndose, no obstante, entre quienes limitan su contenido a estos elementos naturales y mantienen, por ello, un concepto restrictivo de medio ambiente y aquellos que incluyen en la definición factores culturales, sociológicos e incluso económicos y se inclinan, por tanto, por un concepto extensivo. Los dos conceptos mencionados constituyen en realidad dos grandes tendencias, pues no existe un único concepto extensivo de medio ambiente, y dentro de las concepciones restrictivas también hay divergencias en lo referente a la inclusión de algunos elementos en la definición del medio ambiente. Aunque parece ser que entre la doctrina administrativista proliferan las opiniones defensoras de concepciones amplias del medio ambiente (se refieren a ello Martín Mateo, 1991 y López Ramón, 1997), son pocos los penalistas que han defendido tal tesis. Sólo ha sido objeto de una discusión de escasa intensidad la cuestión relativa a lo adecuado de crear un concepto de medio ambiente que englobe, además de los elementos naturales agua, suelo y aire, el patrimonio histórico-artístico y el urbanismo (Berdugo Gómez de la Torre, 1992). Hoy en día esta polémica se encuentra superada. La doctrina afirma, con acierto, que el medio ambiente –sea cual sea su contenido– constituye un objeto de protección indepen-

diente del patrimonio histórico y la ordenación del territorio. Como algunos autores han puesto de manifiesto (Conde Pumpido-Tourón, 1992; De la Mata Barranco, 1996; Carmona Salgado, 1997), los puntos de contacto sin duda existentes en particular entre la ordenación del territorio y el medio ambiente no pueden dar lugar a una confusión de ambos aspectos, que entran en consideración como objeto de protección por parte del Derecho penal desde enfoques y perspectivas distintas. Además, un supraconcepto que integre todos estos ámbitos se muestra absolutamente inefectivo para cumplir con las funciones que se asignan al bien jurídico. Sólo podría desempeñar algún papel como concepto clasificatorio, descriptivo, pero no serviría para interpretar los tipos. Es evidente, por otra parte, que el concepto de medio ambiente mencionado en las dos rúbricas que hemos citado ya del Código Penal no integra el patrimonio histórico ni la ordenación del territorio.

Actualmente, la definición de medio ambiente que se encuentra absolutamente extendida y que es, además, a mi modo de ver, la acertada es aquella que lo identifica con un conjunto de elementos naturales básicos para el desarrollo de la vida humana sobre la tierra. Estos elementos son el aire, el suelo y el agua, así como la flora y la fauna (Rodríguez Ramos, 1980; Rodas Monsalve, 1993; Delgado Piqueras, 1993; Muñoz Conde, 2004). Este concepto de medio ambiente es el que sirve de base a la rúbrica del Título XVI del Código Penal. En cambio, en la rúbrica del Capítulo III se emplea un concepto de medio ambiente más restringido, que incluye únicamente los elementos agua, suelo y aire, mientras que a la flora y la fauna se atiende en el Capítulo IV (Prats Canut/Marquès i Banqué, 2004).

El Capítulo III del Título XVI del Código Penal consta de siete artículos, cuyo contenido, tras la reforma del Código Penal operada por Ley Orgánica 15/2003 se reproduce a continuación. En esta reforma de 2003 se incorpora un segundo apartado al art. 325 y se modifica la pena prevista para el delito del art. 328, atendiendo a la derogación de la pena de arresto de fin de semana.

> *Art. 325.* 1. Será castigado con las penas de prisión de seis meses a cuatro años, multa de ocho a 24 meses e inhabilitación especial para profesión u oficio por tiempo de uno a tres años el que, contraviniendo las leyes u otras disposiciones de carácter general protectoras del medio ambiente, provoque o realice directa o indirectamente emisiones, vertidos, radiaciones, extracciones o excavaciones, aterramientos, ruidos, vibraciones, inyecciones o depósitos, en la atmósfera, el suelo, el subsuelo, o las aguas terrestres, marítimas o subterráneas, con incidencia, incluso, en los espacios transfronterizos, así como las captaciones de aguas que puedan perjudicar gravemente el equilibrio de los sistemas naturales. Si el riesgo de grave perjuicio fuese para la salud de las personas, la pena de prisión se impondrá en su mitad superior.
>
> 2. El que dolosamente libere, emita o introduzca radiaciones ionizantes u otras sustancias en el aire, tierra o aguas marítimas, continentales, superficiales o subterráneas, en cantidad que produzca en alguna persona la muerte o enfermedad que, además de una primera asistencia facultativa, requiera tratamiento médico o quirúrgico o produzca secuelas irreversibles, será castigado, además de con la pena que corresponda por el daño causado a las personas, con la prisión de dos a cuatro años.
>
> *Art. 326.* Se impondrá la pena superior en grado, sin perjuicio de las que puedan corresponder con arreglo a otros preceptos de este Código, cuando en la comi-

sión de cualquiera de los hechos descritos en el artículo anterior concurra alguna de las circunstancias siguientes: a) Que la industria o actividad funcione clandestinamente, sin haber obtenido la preceptiva autorización o aprobación administrativa de sus instalaciones. b) Que se hayan desobedecido las órdenes expresas de la autoridad administrativa de corrección o suspensión de las actividades tipificadas en el artículo anterior. c) Que se haya falseado u ocultado información sobre los aspectos ambientales de la misma. d) Que se haya obstaculizado la actividad inspectora de la Administración. e) Que se haya producido un riesgo de deterioro irreversible o catastrófico. f) Que se produzca una extracción ilegal de aguas en período de restricciones.

*Art. 327.* En todos los casos previstos en los dos artículos anteriores, el Juez o Tribunal podrá acordar alguna de las medidas previstas en las letras a) o e) del artículo 129 de este Código.

*Art. 328.* Serán castigados con la pena de prisión de cinco a siete meses y multa de 10 a 14 meses quienes estableciesen depósitos o vertederos de desechos o residuos sólidos o líquidos que sean tóxicos o peligrosos y puedan perjudicar gravemente el equilibrio de los sistemas naturales o la salud de las personas.

*Art. 329.* 1. La autoridad o funcionario público que, a sabiendas, hubiere informado favorablemente la concesión de licencias manifiestamente ilegales que autoricen el funcionamiento de las industrias o actividades contaminantes a que se refieren los artículos anteriores, o que con motivo de sus inspecciones hubieren silenciado la infracción de Leyes o disposiciones normativas de carácter general que las regulen será castigado con la pena establecida en el artículo 404 de este Código y, además, con la de prisión de seis meses a tres años o la de multa de ocho a veinticuatro meses.

2. Con las mismas penas se castigará a la autoridad o funcionario público que por sí mismo o como miembro de un organismo colegiado hubiese resuelto o votado a favor de su concesión a sabiendas de su injusticia.

Art. 330. Quien, en un espacio natural protegido, dañare gravemente alguno de los elementos que hayan servido para calificarlo, incurrirá en la pena de prisión de uno a cuatro años y multa de doce a veinticuatro meses.

*Art. 331.* Los hechos previstos en este Capítulo serán sancionados, en su caso, con la pena inferior en grado, en sus respectivos supuestos, cuando se hayan cometido por imprudencia grave.

A estos preceptos hay que añadir las Disposiciones comunes del Capítulo V. Éste consta de tres artículos, cuyo texto es el siguiente:

Art. 338. Cuando las conductas definidas en este Título afecten a algún espacio natural protegido, se impondrán las penas superiores en grado a las respectivamente previstas.

*Art. 339.* Los Jueces o Tribunales, motivadamente, podrán ordenar la adopción, a cargo del autor del hecho, de medidas encaminadas a restaurar el equilibrio ecológico perturbado, así como adoptar cualquier otra medida cautelar necesaria para la protección de los bienes tutelados en este Título.

*Art. 340.* Si el culpable de cualquiera de los hechos tipificados en este Título hubiera procedido voluntariamente a reparar el daño causado, los Jueces y Tribunales le impondrán la pena inferior en grado a las respectivamente previstas.

Comparándola con la regulación del art. 347 bis del Código Penal derogado, la vigente es, sin duda, más amplia. Nuestro Código Penal se ha hecho eco de la

moderna tendencia político-criminal, detectada a nivel internacional, favorecedora de una expansión del Derecho penal en la protección del medio ambiente, lo que en la Exposición de Motivos de la Ley Orgánica del Código Penal aparece como ejemplo de la «prudente acogida» de «nuevas formas de delincuencia». La plasmación legal de esta tendencia no se muestra sólo en el aumento del número de figuras delictivas, sino también en la concesión al medio ambiente de un mayor grado de autonomía respecto de bienes jurídicos individuales o estrechamente vinculados con el individuo, en la búsqueda de técnicas de tipificación que permitan una mejora en la eficacia de este sector del Derecho penal, en el sentido de que sus tipos se apliquen más, en el incremento de las penas y en el establecimiento de una responsabilidad penal específica de los funcionarios en este ámbito. Dado que, por razones de espacio, me resulta imposible analizar con detalle todos los tipos delictivos, me centraré en el análisis de las características fundamentales del apartado primero del art. 325, figura delictiva que constituye el núcleo de toda la regulación de los delitos contra el medio ambiente y a la que más atención han prestado nuestros tribunales, así como del novedoso art. 329, donde se recoge una prevaricación específica de los funcionarios en el ámbito medioambiental. Pero antes realizaré unas consideraciones sobre el objeto de protección que resultan aplicables a todas las figuras delictivas contenidas en el Capítulo III.

De la nueva ubicación de las infracciones penales contra el medio ambiente –que no se recogen ya junto a los delitos contra la salud pública y ni siquiera dentro del Título XVII, dedicado a los delitos contra la seguridad colectiva– así como de la configuración de las distintas figuras delictivas se deduce, a mi entender de un modo inequívoco, que el legislador de 1995 ha optado por una concepción ecocéntrica del bien jurídico protegido en los tipos de los artículos 325 a 331 del Código Penal (son de la misma opinión, entre otros, Boix Reig/Jareño Leal, 1996; Carmona Salgado, 1997; Muñoz Conde, 2004; De la Cuesta Arzamendi, 1999). Esto significa que el medio ambiente se configura como un bien jurídico plenamente autónomo en relación con los bienes jurídicos individuales (al respecto puede verse STS de 23 de noviembre de 2001). Por el contrario, un sector minoritario de la doctrina española, encabezado por Silva Sánchez, 1997, defiende una opinión distinta. Este autor considera que «el mínimo necesario para la intervención penal (...) difícilmente puede desconectarse de la existencia de una peligrosidad, apreciable en la propia conducta, para la vida y la salud de las personas», por ello, tendría que «bloquear la tipicidad la apreciación de que es posible descartar en la conducta la existencia de peligro alguno para las condiciones de la vida de las personas». Pero inmediatamente afirma que «tal corrección no pretendería, en principio, llegar tan lejos como para convertir los delitos contra el medio ambiente en meros delitos contra la vida y salud de las personas». En consecuencia, se podría seguir hablando de delitos contra el medio ambiente, si bien esos comportamientos sólo deberían ser típicos si fuera posible constatar al menos un peligro abstracto para bienes jurídicos individuales. Como argumento adicional en defensa de su tesis Silva Sánchez alega que si se admite, como hace la opinión mayoritaria, que los bienes jurídicos supraindividuales gozan de autonomía respecto de los individuales y que,

por tanto, puede haber conductas típicas en el ámbito del medio ambiente, aunque dichas conductas no sean peligrosas para bienes jurídicos individuales, resulta muy dificultoso trazar el límite entre el atentado al medio ambiente penalmente relevante y aquel que sólo ha de ser objeto de sanción administrativa. Por esta razón cree que la protección de la persona no puede ser sólo la *ratio legis* de los preceptos. Si se incorpora en el tipo la exigencia de, al menos, un peligro abstracto para los bienes jurídicos individuales resulta ya factible, en su opinión, trazar ese límite. En definitiva, para este autor, la posibilidad de que la conducta delictiva ponga en peligro un bien jurídico personal sería la forma de constatar una afectación al bien jurídico medio ambiente con la entidad necesaria para ser objeto de sanción penal. Defiende en consecuencia SILVA SÁNCHEZ una concepción antropocéntrica del bien jurídico protegido en estos tipos penales.

Sobre la tesis que acaba de ser expuesta, es preciso poner de manifiesto, en primer lugar, su incapacidad de servir como criterio de interpretación de las figuras delictivas contenidas en los arts. 325 y siguientes del Código Penal español. Si nos centramos, por ejemplo, en el art. 325.1 parece claro que el primer inciso del mencionado precepto en modo alguno exige una afectación, ni siquiera en términos de peligro abstracto, a bienes jurídicos individuales. Entiendo que la concepción antropocéntrica del bien jurídico no puede defenderse *de lege lata,* pero plantearla como opción *de lege ferenda* tampoco me parece acertado: creo que el Derecho penal ha de ocuparse de la protección del medio ambiente como bien jurídico con contenido y entidad propios, y no como mero instrumento de protección de bienes jurídicos individuales. Además, me parece posible y necesaria una configuración típica en la que las acciones que atenten contra el medio ambiente no hayan de vincularse siempre con la afectación a bienes jurídicos individuales. Desde luego, no cabe duda de que los bienes jurídicos se encuentran al servicio de la persona, pues constituyen, precisamente, «las condiciones básicas, elementales, para el funcionamiento de los sistemas sociales, y, al propio tiempo, los presupuestos necesarios para la autorrealización del individuo (LUZÓN PEÑA, 1996; MIR PUIG, 1994; GARCÍA-PABLOS DE MOLINA, 2000). La protección de bienes jurídicos supone siempre, por tanto, la salvaguarda de instrumentos imprescindibles para la satisfacción de las necesidades de la persona. Pero, en mi opinión, de aquella correcta afirmación no se deriva necesariamente la tesis de que los bienes jurídicos supraindividuales *dependan de* los individuales, de manera que la lesión de los primeros sólo adquiera relevancia para el Derecho penal si se aprecia al mismo tiempo una afectación de los segundos. El medio ambiente, además, posee una característica que lo distingue sustancialmente de los demás bienes jurídicos colectivos, y es que su relación con los bienes jurídicos individuales no se limita a aquellos de los que son portadores las generaciones actuales, sino que trasciende a éstas, pues el medio ambiente es condición de la vida de las generaciones futuras, no sólo en el sentido de su subsistencia, sino también en lo que respecta al ejercicio de los bienes jurídicos de esas generaciones. El hecho de acentuar la autonomía del bien jurídico medio ambiente, así como la perspectiva de futuro a la que se orienta su protección, repercute claramente en la forma de concebir los tipos penales en los que se

describan y sancionen conductas que impliquen un menoscabo para los elementos naturales. Desde este punto de vista, pierde fundamento la exigencia de que los tipos se configuren mediante la incorporación de cláusulas de peligro concreto o incluso de aptitud para lesionar bienes jurídicos individuales, pues es indiscutible que múltiples infracciones contra el medio ambiente, aun cuando no den lugar a un peligro grave para las generaciones actuales, pueden suponer un gravamen para las futuras (esta problemática se trata con mayor detalle en ALASTUEY DOBÓN, 2004).

Al ser el medio ambiente un bien jurídico supraindividual, la doctrina (RODRÍGUEZ RAMOS, 1980; BACIGALUPO, 1982; TERRADILLOS BASOCO, 1997; MATEOS RODRÍGUEZ-ARIAS, 1998) asocia su protección al uso de la técnica de los delitos de peligro abstracto. Esta técnica de tipificación aparecería como la más adecuada dada la dificultad o imposibilidad de determinar en estos casos cuando se ha lesionado el bien jurídico y, en caso de poderse detectar un perjuicio, por los problemas de imputación de ese resultado a una conducta concreta, pues normalmente un acto individual no causa por sí solo el perjuicio, sino que éste es consecuencia de la reiteración de acciones de estas características. Los tribunales acuden también a estos argumentos a favor de los delitos de peligro abstracto para proteger el medio ambiente. Así, la SAP de Córdoba de 18 de enero de 1995 explica que el delito del art. 347 bis es de peligro concreto «sin perjuicio de que se pueda estimar más deseable, *de lege ferenda,* por razones de eficacia de la protección penal del ambiente el empleo de la técnica del peligro abstracto y así un sector doctrinal lo destaca con varios argumentos: a) reducir la arbitrariedad judicial para determinar si en concreto se ha puesto en una situación de peligro a algún concreto bien; b) facultar la labor del juzgador en la aplicación de la norma no requiriéndose conocimientos técnicos para comprobar la creación de peligro, bastando comprobar que se ha producido la situación de peligro descrita en la norma; c) se elimina el factor azar en el nacimiento de la responsabilidad penal pues no depende de que se haya puesto en peligro o no un determinado bien sino que basta que se haya causado la situación peligrosa que prevé la norma; d) es preferible en aquellas conductas que afecten a intereses colectivos y que se reiteran o repiten siendo imposible la individualización de las actuaciones que lo lesionan; y e) permite superar el escollo de la prueba del nexo causal entre la conducta y la situación de peligro concreto». Con independencia de la validez de estos argumentos (sobre ello, en detalle, ALASTUEY DOBÓN, 2004), ésta ha sido la opción asumida por nuestro legislador, pues la figura delictiva central de toda la regulación de los delitos contra el medio ambiente (art. 325.1) ha sido configurada como delito de peligro abstracto para el propio bien jurídico colectivo, en el sentido y con las consecuencias dogmáticas que seguidamente se exponen.

Algunos autores han venido considerando que el art. 325.1 adopta la estructura de delito de peligro concreto (QUERALT JIMÉNEZ, 1996; CONDE-PUMPIDO TOURÓN, 1997; BLANCO PEÑALVER, 1997; ALMELA VICH, 1998; GARCÍA RIVAS, 1998; BOIX REIG, 1999; HORMAZÁBAL MALARÉE, 2001). En el mismo sentido se manifestaron nuestros Tribunales en sus primeros pronunciamientos, siguiendo la inercia de la interpretación

del art. 347 bis del Código Penal derogado (SSTS de 16 de diciembre de 1998; 19 de mayo de 1999; 13 de marzo de 2000; 12 de diciembre de 2000; 17 de septiembre de 2001 y 30 de enero de 2002. Entre las sentencias más recientes de las Audiencias Provinciales, véanse las siguientes: SAP de Barcelona de 25 de mayo de 1999; SAP de Barcelona de 22 de julio de 1999; Auto de la AP de Castellón de 12 de junio de 1999; SAP de Barcelona de 24 de enero de 2000; SAP de Barcelona de 22 de febrero de 2000; SAP de la Coruña de 2 de mayo de 2000; SAP de Cádiz de 27 de junio de 2000; SAP de Barcelona de 7 de mayo de 2001; SAP de Barcelona de 18 de julio de 2001; SAP de Ciudad Real de 30 de abril de 2002 y SAP de Barcelona de 29 de octubre de 2002). No obstante, se observa un cambio de orientación que tiene su origen en la Sentencia del Tribunal Supremo de 25 de octubre de 2002, donde se declara que en el artículo 325.1 el legislador opta por configurar el delito como una infracción de peligro abstracto, con un planteamiento diverso del contenido en la anterior regulación, aportándose un argumento gramatical y otro teleológico –«la interpretación acogida redunda indudablemente en una mayor eficacia en la protección del medio ambiente»–. El criterio se ve confirmado por la Sentencia del mismo Tribunal de 24 de febrero de 2003 y por otras posteriores (1 de abril de 2003; 24 de octubre de 2003; 25 de mayo de 2004; 27 de septiembre de 2004; 2 de noviembre de 2004). También las Audiencias Provinciales siguen últimamente este criterio (SAP de Barcelona de 2 de octubre de 2003; SAP de Cuenca de 18 de noviembre de 2004; SAP de Barcelona de 4 de febrero de 2004; SAP de Segovia de 18 de junio de 2004). Como ya he puesto de manifiesto, este último punto de vista es el que me parece correcto, tal y como defiende también el sector doctrinal que puede considerarse mayoritario. En efecto, el tipo básico del art. 325.1 presenta la estructura de delito de peligro abstracto pues el bien jurídico protegido al que hace referencia la redacción típica es el equilibrio de los sistemas naturales, siendo así que no se exige ningún resultado de lesión o de peligro para el mencionado bien jurídico. Precisando algo más, se trata de un delito de aptitud para la producción de un daño o, por hacer referencia a una terminología utilizada con frecuencia, de un delito de peligro hipotético (Terradillos Basoco, 1996; Carmona Salgado, 1997; Morales Prats, 1997; De la Cuesta Arzamendi, 1998; Silva Sánchez, 1999; Gómez Rivero, 2000; Mendoza Buergo, 2002; Muñoz Conde, 2004). Además, desde mi punto de vista, en el segundo inciso del art. 325 CP tampoco se exige un resultado de peligro para la salud de las personas, con lo que el tipo agravado que allí se contiene constituye también un delito de peligro abstracto.

Por otra parte, si bien tradicionalmente a los delitos de peligro abstracto se les ha catalogado como de simple actividad, cada vez con mayor frecuencia se pone de manifiesto y se reconoce la presencia en algunos delitos de peligro abstracto de un resultado material que no implica la aparición de un resultado valorativo (desvalor del resultado: lesión o puesta en peligro de un bien jurídico), por no recaer aquél sobre el objeto material del bien jurídico, sino sobre un objeto distinto. Precisamente la realización de los tipos del art. 325 CP requiere la presencia de un resultado material en el sentido expuesto, aunque se trate de delitos de peligro abstracto.

Puesto que en los delitos de aptitud para la producción de un daño «no pertenece al tipo la producción de un resultado de peligro, de un peligro concreto para un bien jurídico protegido» (Cerezo, 1998), es preciso considerar que se trata de delitos de peligro abstracto. A diferencia de lo que sucede en los delitos de peligro abstracto puros, en los que el legislador parte de haber incorporado a la descripción típica todos los elementos relevantes para la peligrosidad de la acción, de manera que al juez le basta con constatar la adecuación formal de la conducta enjuiciada a dicha descripción para afirmar la realización del tipo objetivo –aunque en el caso concreto aquélla no sea materialmente peligrosa–, en los delitos de aptitud para la producción de un daño, el juez, a partir de los datos que ofrece la redacción del tipo, ha de formular un juicio sobre la adecuación de una determinada conducta para producir determinados daños, por lo que en esos tipos sólo son subsumibles acciones peligrosas en el caso concreto. No basta, por tanto, con la peligrosidad general de la acción, sino que se requiere la constatación por parte del juez de que en el momento en que se realizó la acción (juicio *ex ante)* aparecía como no absolutamente improbable la producción de la lesión del bien jurídico.

El apartado primero del art. 325.1 adopta, por tanto, la estructura de delito de aptitud para la producción de un daño y de resultado material, en el sentido expuesto. Veamos a continuación cuáles son los elementos del tipo.

El tipo objetivo de los delitos del art. 325.1 del Código Penal se estructura en torno a tres elementos: el primero (a), de carácter descriptivo, consiste en la realización de vertidos, emisiones, etc. en los medios naturales agua, suelo y aire; el segundo (b) viene determinado por la infracción de la normativa protectora del medio ambiente; y el tercero (c) va referido a la peligrosidad de aquellos actos para el equilibrio de los sistemas naturales y en el segundo inciso, además, para la salud de las personas.

a. El primer elemento concurre cuando se ejecuta una acción de las descritas en el precepto que incide en el agua, en el suelo o en el aire. Estos medios naturales constituyen objetos materiales de la acción que formarán parte de un ecosistema –objeto material del delito– cuya afectación en términos de lesión o de peligro concreto no viene exigida en el tipo. Como dice Silva (Silva Sánchez, 1999) «normalmente serán la lesión o el peligro concreto para el correspondiente elemento del ecosistema los que permitirán reconstruir el propio peligro abstracto para el ecosistema en su conjunto». Por tanto, la realización del primer elemento del tipo objetivo requiere que de la acción se haya derivado un resultado material o externo, esto es, un efecto sobre esos medios naturales que supone una modificación de los mismos. Es posible, sin duda, contemplar, por ejemplo, el vertido como un suceso distinto y separable de la acción de verter una sustancia en el agua. Puesto que se trata de un delito de resultado, será preciso que se dé una relación de causalidad entre la acción y el resultado. Así, una vez que se haya puesto de manifiesto la presencia de una determinada sustancia en un medio natural, será preciso averiguar, con arreglo a la teoría de la equivalencia de las condiciones, con qué acción cabe vincular causalmente ese resultado. La falta de constatación de esta

relación de causalidad motivó la absolución en el caso enjuiciado por la Audiencia Provincial de Guipúzcoa en su Sentencia de 20 de abril de 1999. Se habían recogido muestras que ponían de manifiesto la existencia de vertidos tóxicos en el caudal de un río, detectándose ausencia de vida piscícola, y se vio acusado por un delito ecológico el gerente de una empresa. Sin embargo, no se pudo comprobar que hubiese una relación de causalidad entre acciones ejecutadas por esa empresa y el resultado. Incluso se desconocía si el nivel de contaminación tenía su origen en un solo foco contaminante o era el efecto conjunto de varios focos procedentes de diversas empresas. Sobre este problema puede verse también la SAP de Barcelona de 27 de mayo de 1997.

Con frecuencia sucederá que la modificación contaminante en el medio natural no haya sido causada por una sola acción sino por varias acciones que conjuntamente han dado lugar a efectos de sumación o de sinergia, lo que no impedirá afirmar la relación de causalidad, desde el momento en que cada una de esas acciones representa una condición de la aparición de ese resultado. En realidad, lo relevante en este plano de análisis es que cada acción ha dado lugar por sí sola a una modificación, aunque sea parcial e incluso insignificante, del medio natural. Por ello, aunque en los casos en que el resultado sea consecuencia de varias intervenciones pueda ser más dificultosa la constatación del nexo causal, los problemas de sumación o de sinergia no pertenecen estrictamente al ámbito de la causalidad, sino que repercuten –en el sentido en que después se verá– en la responsabilidad penal, es decir, influyen en la determinación de si un determinado comportamiento está o no comprendido en un tipo de lo injusto.

b. La emisión, vertido, etc. ha de realizarse «contraviniendo las Leyes u otras disposiciones de carácter general protectoras del medio ambiente». Esta previsión supone la configuración del artículo 325.1 como una ley penal en blanco, lo que a su vez implica la adopción del modelo de accesoriedad del Derecho administrativo. En el análisis del antiguo art. 347 bis ya me referí a la problemática de la accesoriedad administrativa del Derecho penal del medio ambiente y, por tanto, me remito a lo allí expuesto.

c. Los actos de contaminación que infringen las Leyes u otras disposiciones de carácter general protectoras del medio ambiente han de ser aptos para perjudicar gravemente el equilibrio de los sistemas naturales y además, si se trata del tipo agravado, la salud de las personas. El hecho de que el legislador haya optado por configurar los tipos del art. 325.1 CP incorporando estas cláusulas de aptitud, en lugar de decidirse por un delito de peligro abstracto puro, debería suponer –si los jueces y tribunales fuesen rigurosos en la comprobación de la presencia en cada caso de los requisitos típicos– una considerable restricción del ámbito de lo punible, aunque no se exija un resultado de peligro concreto. Como quedó dicho más atrás, en aras de una mayor eficacia, la doctrina considera ventajoso recurrir a la técnica del peligro abstracto en determinados ámbitos en los que resulta difícil la constatación de un nexo causal entre una acción y un resultado que implique la lesión o el peligro concreto del bien jurídico. Dado que esas dificultades aparecen

indudablemente en los delitos contra el medio ambiente, un sector de la doctrina había defendido durante la vigencia del art. 347 bis, e incluso con anterioridad a la entrada en vigor de ese precepto, que esas conductas fuesen sancionadas mediante la creación *de lege ferenda* de delitos de peligro abstracto, propuesta que ha sido asumida por el legislador de 1995. No obstante, ni siquiera en los delitos de peligro abstracto es posible prescindir por completo de las cuestiones de causalidad.

En efecto, como hemos visto, en los tipos del art. 325.1 CP se hace imprescindible constatar la relación de causalidad que existe entre, por ejemplo, una acción de verter determinadas sustancias en un río y la modificación de las cualidades del agua que se derivan de esta conducta. Pero el juez sólo podrá considerar realizado el tipo cuando se haya comprobado además la idoneidad de ese vertido para producir determinados daños, siendo así que la afirmación de dicha idoneidad requiere como presupuesto inexcusable el conocimiento previo de la ley causal general. Es decir, para poder afirmar que un concreto vertido –entendiendo por vertido la situación creada por una acción de verter– es apto para causar un daño grave al equilibrio de los sistemas naturales, la investigación científica ha debido constatar previamente que bajo determinadas circunstancias es posible establecer una relación causa-efecto entre un vertido con la composición que presenta aquel sobre cuya idoneidad se indaga y esos menoscabos en el equilibrio de los sistemas naturales, sin que baste una mera probabilidad estadística y mucho menos una mera sospecha. Pues bien, en los frecuentes casos en que falte o no sea suficiente el saber nomológico, no habrá base para la afirmación de la idoneidad del comportamiento y deberán considerarse impunes, sin perjuicio de que sea aplicable una sanción administrativa. Este problema de efectividad se muestra ya en los delitos de peligro hipotético en los que la conducta ha de ser apta para lesionar bienes jurídicos individuales, como sucede en algunos delitos contra la salud pública, pero se agrava en los casos en que la aptitud va referida a la lesión de bienes jurídicos colectivos descritos, además, mediante el empleo de fórmulas poco precisas, técnica de la que constituye un ejemplo nuestro art. 325.1 CP.

Por otra parte, la estructura de resultado material y de aptitud para la producción de un daño de los delitos del art. 325.1 CP permite que éstos se vean afectados por los problemas de sumación y sinergia, como si se tratase de un delito de lesión o de peligro concreto. Está constatado empíricamente que la inmensa mayoría de las agresiones al medio ambiente o a concretos elementos medioambientales no se deben a actos individuales de contaminación sino que son consecuencia de la suma o de la confluencia de numerosas contribuciones individuales, con frecuencia inofensivas por sí solas y realizadas por personas que operan entre sí independientemente (se ocupa de esta problemática De la Cuesta Aguado, 1999). Pues bien, cuando el resultado típico constituya el efecto de la acumulación de varias aportaciones individuales, aunque se haya podido constatar científico-naturalmente una relación de causalidad entre dicho resultado y cada una de esas acciones, será preciso determinar la responsabilidad por ese resultado de los distintos sujetos intervinientes.

En nuestro art. 325.1 el problema se plantea claramente, aunque se trate de un delito de peligro abstracto, pues la realización del tipo exige, como vengo defendiendo, que se haya producido una modificación de un elemento medioambiental idónea para perjudicar gravemente el equilibrio de los sistemas naturales. Así, detectada una alteración del agua, del suelo o del aire apta para causar los mencionados daños al equilibrio de los ecosistemas, que ha alcanzado dicha aptitud por la confluencia de varios actos de contaminación, deberá procederse a averiguar si es posible imputar aquella alteración a estos actos (un problema de estas características se planteó en la SAP de Lugo de 17 de septiembre de 1999, donde se declaraba probado que las aguas estaban contaminadas, pero también que esa contaminación procedía de varias fuentes, de manera que no se pudo imputar el «vertido punible» al acusado). La posibilidad de sancionar penalmente a los distintos sujetos dependerá de si se considera que a cada uno le es imputable el resultado en su conjunto o, por el contrario, sólo el resultado parcial que supuso su conducta individual. En la medida en que las contribuciones individuales aisladamente consideradas sean aptas para producir esos daños, es evidente que realizarán el tipo, la duda se plantea sólo cuando cada uno de esos comportamientos, prescindiendo del resto, no muestra esa cualidad.

A primera vista, la respuesta parece clara: si sólo son subsumibles en el tipo los actos de contaminación peligrosos, deberá negarse la tipicidad de los que no lo sean, al margen de que se haya creado una situación de peligro debido a la confluencia de varios actos de contaminación. Para solucionar correctamente estos casos, se requiere analizar individualizadamente los distintos supuestos y formular correctamente el juicio de peligrosidad de la acción.

Aunque ya se deduce de la exposición que antecede, no está de más recordar que es necesario partir de que la virtualidad de la modificación del elemento natural para causar el daño al que se refiere el tipo es cuantificable; es decir, es preciso reconocer que el vertido, la emisión, etc. sólo realizan el tipo cuando alcanzan un determinado nivel que coincidirá con el momento en que sea posible afirmar la no absoluta improbabilidad de que de la modificación del elemento natural se derive un perjuicio grave para el equilibrio de los sistemas naturales. El hecho de que se alcance ese nivel configura el resultado típico. Con base en estos presupuestos cabe imaginar:

1. Que un sujeto realice un vertido que no alcanza el nivel exigido en el tipo, pero finalmente se llega a ese nivel porque posteriormente otras personas realizan otros vertidos.

2. Que se realice un vertido que produce la modificación en el medio natural apta para causar el daño al equilibrio de los ecosistemas porque con anterioridad se habían realizado otros vertidos.

3. Que por vertidos anteriores se haya alcanzado la intensidad para causar el mencionado daño, de manera que el vertido objeto de atención sólo eleve aquella intensidad.

El primer ejemplo admite ya, a su vez, diversas variantes. Supongamos que el sujeto que realiza esa conducta sabe que el resultado producido por ella, aisladamente considerada, no es apto para perjudicar gravemente el equilibrio de los sistemas naturales. Con estos datos, no es posible afirmar todavía su peligrosidad; ahora bien, si el sujeto sabe que otras personas pueden comportarse de la misma manera que él –o incluso que están decididas a hacerlo– y que todos los vertidos juntos producirán una modificación en el agua peligrosa para el equilibrio de los sistemas naturales, y cuenta con ello –esto es, si tenemos en cuenta la voluntad de realización–, la acción será peligrosa. Es posible ya fundamentar en este momento una tentativa punible. Cuando, de acuerdo con el ejemplo propuesto, efectivamente se produzca el resultado típico según el plan previsto por el sujeto, éste será autor del delito doloso consumado. Si ese mismo sujeto realiza ese mismo vertido pero sin voluntad de que se realice el tipo y sin plantearse la intervención de terceros, intervención que no obstante tiene lugar, lo que era objetivamente previsible, habrá de responder por imprudencia (art. 331 CP), pues infringe el cuidado objetivamente debido y concurren también aquí los criterios de imputación objetiva del resultado.

Imaginemos ahora que el sujeto cree que su acción de verter puede lesionar el bien jurídico –en términos de no absoluta improbabilidad– y por ello ni siquiera se plantea la posible intervención posterior de otros sujetos. En este caso, si una persona inteligente, situada en el momento en que aquél iba a dar comienzo a la acción, hubiese llegado a la misma conclusión, la acción será peligrosa y su autor responderá por tentativa, pero no por el delito *doloso* consumado. En efecto, la consumación exige que se haya producido un vertido apto para perjudicar gravemente el equilibrio de los sistemas naturales. Un vertido de estas características se produce realmente en el ejemplo que proponemos –debido a efectos de acumulación– pero no es imputable a aquella acción. Creo que el resultado no estará comprendido por el dolo, pues aunque sea objetivamente previsible la ulterior intervención contaminante de otros sujetos, aquél no aparece como realización de la conducta prohibida por la norma.

En cuanto al vertido mencionado en el segundo ejemplo, realizará con carácter general el tipo objetivo, si bien quedará excluida la responsabilidad por el delito doloso –no así la imprudente– si el sujeto no era consciente de la peligrosidad de su conducta, por desconocer el estado del agua o por conocer dicho estado, pero confiando en que su vertido no iba a dar lugar a una modificación del elemento natural con la cualidad requerida.

Por último, en cuanto al ejemplo referido en tercer lugar, no es descartable la subsunción típica de un vertido realizado cuando el grado de contaminación del elemento natural es ya tan elevado que aparece como no absolutamente improbable la producción de un perjuicio grave para el equilibrio de los sistemas naturales. Para ello es preciso que el vertido muestre una cierta entidad. De hecho, aun siendo consciente de las enormes dificultades que representa la realización de un examen de estas características, debería poderse formular un juicio hipotético, a

saber, que de ser otra la situación del elemento natural, de la realización de ese vertido podría haberse derivado el resultado exigido en el tipo. En los casos en que se haya visto afectado el equilibrio de los sistemas naturales, el ulterior vertido será típico si es apto para perjudicar gravemente la capacidad de regeneración del ecosistema (sobre todo ello, con referencias bibliográficas, ALASTUEY DOBÓN, 2004).

Para finalizar este apartado sobre los delitos contra el medio ambiente en el nuevo Código Penal me ocuparé de analizar brevemente el art. 329 CP. Este artículo supone la incorporación novedosa a nuestra legislación penal de un precepto destinado a sancionar determinadas conductas irregulares, con incidencia en los recursos naturales y el medio ambiente, realizadas por los funcionarios públicos o autoridades. En el Proyecto de Código Penal de 1980, en la Propuesta de Anteproyecto de nuevo Código Penal de1983 y en los proyectos de Código Penal de 1992 y 1994 se encontraba ya un precepto de esta naturaleza, aunque con diversas formulaciones. Mediante su introducción se da respuesta a la reivindicación de un amplio sector doctrinal, quien alegaba razones eminentemente prácticas, pues aunque fuera posible en gran parte de los casos, rara vez acudían los jueces y tribunales a la figura de la prevaricación administrativa para castigar esos comportamientos (FALCÓN CARO, 1998; SIERRA LÓPEZ, 2000). Razones prácticas aparte, tiene sentido señalar como finalidades adicionales del precepto, en primer lugar, la de cubrir posibles lagunas de punibilidad en un ámbito, como el del medio ambiente, necesitado sin duda de protección cada vez en mayor medida, así como, en segundo lugar, la de establecer una penalidad agravada para hechos que, si bien ya tendrían cabida en otros tipos delictivos a título de autoría o de participación, se consideren insuficientemente penados por razón del objeto u objetos que se ven menoscabados o en atención a las especiales características del sujeto activo (TERRADILLOS BASOCO, 1997; GÓMEZ RIVERO, 2000; DE LA MATA BARRANCO, 2001). En cualquier caso, es necesario señalar que hasta el momento no se ha condenado a ningún funcionario por prevaricación en el ámbito medioambiental.

El art. 329 CP contiene tres conductas típicas. En primer lugar, la de informar favorablemente la concesión de licencias manifiestamente ilegales que autoricen el funcionamiento de las industrias o actividades contaminantes a que se refieren los artículos anteriores. A mi modo de ver, y de acuerdo con la opinión mayoritaria (por ejemplo, DE VEGA RUIZ, 1996; SILVA SÁNCHEZ, 1999) debe considerarse punible esta conducta de emitir el informe aunque luego no se llegue a conceder la licencia con base en el contenido del informe o aunque –pensando en que efectivamente la licencia se conceda– no lleguen a funcionar esas industrias o a realizarse esas actividades contaminantes. Por otra parte, y como consecuencia de lo dicho, si finalmente otro funcionario o autoridad concede la licencia y el particular realiza las actividades contaminantes que se describen en el art. 325, para castigar a quien emite el informe no es preciso buscar en su conducta elementos de participación en el hecho de conceder la licencia o en el de llevar a cabo actos contaminantes: en concreto, no haría falta exigir acuerdo de voluntades, ni tampoco sería preciso que fuese típica (al menos) la conducta del otro funcionario o particular. En defini-

tiva, con arreglo a la opinión sostenida mayoritariamente, lo que se ha tipificado aquí es un hecho delictivo autónomo, absolutamente desprendido de cualquier exigencia de accesoriedad en relación con un supuesto hecho principal. Desde luego, es posible e incluso será frecuente que la conducta de informar favorablemente la concesión de esas licencias cumpla los requisitos necesarios para ser considerada una forma de participación en alguno de los hechos descritos en el art. 329.2 (o 404) o en algún otro delito contra el medio ambiente cometido por un particular, planteándose entonces diversas situaciones de concurso de leyes o de delitos (una aproximación a cómo podrían resolverse estos concursos puede verse en Alastuey Dobón, 2002). Por último, y en consonancia con todo lo expuesto, la doctrina mayoritaria coincide en calificar el delito como de peligro abstracto (Silva Sánchez, 1999; Gómez Rivero, 2000).

Comparto en lo esencial esta opinión, asumiendo que su defensa implica admitir que la inclusión en el Código Penal del tipo relativo a la emisión de informes por parte de funcionarios o autoridades ha supuesto una ampliación del ámbito de lo punible que se manifiesta en dos frentes. Es preciso recordar, a este respecto, que nos encontramos ante un delito pluriofensivo. En primer lugar, su objeto de protección coincide con el del delito de prevaricación administrativa del art. 404, pues las conductas que nos ocupan afectan al bien jurídico que ha venido a definirse como la legalidad en el ejercicio de la función administrativa. En el art. 404 el legislador ha descrito, como forma de lesión al citado bien jurídico, el dictado de una resolución arbitraria en asunto administrativo. Por tanto, en relación con ese precepto, el acto de emitir un informe sólo puede ser constitutivo de participación, dado que tal conducta no supone todavía resolver, o dicho de otro modo, no constituye una prevaricación. Pero en los delitos contra el medio ambiente el funcionario que emite un informe favorable a la concesión de una licencia ilegal es ya autor de una infracción penal. Desde este punto de vista *se ha incrementado el número de conductas punibles.* La explicación se encuentra en que la elaboración de un informe con ese contenido tiene una especial trascendencia en lo referente a un posible menoscabo del medio ambiente pues normalmente las autoridades o funcionarios carecen de conocimientos técnicos específicos y se apoyan en esos dictámenes que les sirven en gran medida para dictar la correspondiente resolución. No será infrecuente, por ello, que la autoridad conceda la licencia desconociendo que está basada en un informe que no se ajusta a la legalidad, con lo cual, en definitiva, será el funcionario informante quien tenga el dominio del hecho. Por estas razones ha creído conveniente el legislador tipificar una conducta que constituye otra forma de agresión al bien jurídico anteriormente mencionado, aunque cronológicamente se sitúe en un momento anterior al de la comisión del delito consistente en la concesión de la licencia.

En segundo lugar, como es obvio, el art. 329 se orienta a la protección del medio ambiente. En lo referente a la determinación del grado de afectación a dicho bien jurídico mediante la conducta de emitir dolosamente un informe con el contenido a que se refiere el art. 329.1, hay que tener en cuenta cuál es la

protección penal que se efectúa del medio ambiente. El Derecho penal no sanciona cualquier acción que pueda implicar un menoscabo de los recursos naturales, sino sólo aquellas que alcancen una especial gravedad, por tener una entidad que supere la mera infracción administrativa. Aun así, lo que se regula en el art. 325, núcleo de las infracciones penales contra el medio ambiente, no adopta la forma de delito de lesión, y ni siquiera de peligro concreto, sino que se trata, como y hemos visto, de un delito de peligro abstracto –en concreto de aptitud para la producción de un daño– para el «equilibrio de los sistemas naturales». También el delito del art. 329 tiene como objeto la protección del equilibrio de los sistemas naturales. Pero si la realización de un vertido, emisión etc. infringiendo la normativa administrativa no tiene por qué suponer una lesión ni un peligro concreto del equilibrio de los sistemas naturales y, aunque puede tratarse de una acción peligrosa *ex ante* para ese equilibrio (tipicidad), puede también no presentar, en el caso concreto, esa cualidad (atipicidad), parece claro que la emisión de un informe favorable a la concesión de una licencia que permita que se realicen tales actividades está más lejos de afectar al bien jurídico. Se trata también de un peligro abstracto para el equilibrio de los sistemas naturales aunque, por lo que respecta a la progresión en la afectación al bien jurídico, las conductas típicas se encuentran en una fase anterior a las descritas en el art. 325. Desde este punto de vista, *se ha producido un adelantamiento de las barreras de protección.*

El inciso segundo del art. 329.1 tipifica la conducta de silenciar, con motivo de sus inspecciones, la infracción de Leyes o disposiciones normativas de carácter general que las regulen. Se trata de una conducta omisiva, pues se castiga al funcionario por una mera inactividad, en concreto, por no haber informado, como era su misión, de la infracción de la normativa medioambiental que ha constatado con motivo de sus inspecciones. En mi opinión, el silencio que guarda el funcionario no ha de recaer necesariamente sobre una conducta que realice alguno de los tipos del art. 325, es decir, no sólo son subsumibles en el precepto los casos en que el funcionario guarde silencio sobre un delito contra el medio ambiente (de otra opinión, Silva Sánchez, 1999). Lo que el funcionario ha de silenciar son infracciones de Leyes o disposiciones normativas de carácter general, con lo cual es posible subsumir en el precepto los casos en que el funcionario no da cuenta de ilegalidades que no constituyen una conducta típica contra el medio ambiente (también de esta opinión, Gómez Rivero, 2000). Ahora bien, a mi juicio, no debe entenderse que realiza el tipo el silencio de cualquier infracción de la normativa medioambiental. Aunque la redacción del inciso adolece de graves deficiencias técnicas, pues no queda claro qué regulan esas Leyes o disposiciones normativas cuya infracción se silencia, entiendo que se refiere a las reguladoras del funcionamiento de industrias o actividades contaminantes. A partir de aquí, si no se pierde de vista el bien jurídico protegido, y puesto que nos encontramos en el ámbito penal, en aras del respeto al principio de intervención mínima parece adecuado restringir el tipo en el sentido de considerar preciso que la infracción de la normativa administrativa se haya producido mediante un acto de contaminación (vertido, emisión, etc.), aunque dicho acto, en el caso concreto, no sea apto para perjudicar gravemente

el equilibrio de los sistemas naturales. En definitiva, la situación típica vendría determinada en estos casos por la existencia de un peligro sin relevancia penal para el medio ambiente, y es objeto de sanción la no realización de una acción tendente a evitar que dicho peligro se convierta en otro penalmente relevante.

Por último, en el apartado segundo del art. 329 se tipifican dos conductas: la de conceder la licencia y la de votar a favor de su concesión. La primera de ellas constituye el único supuesto de todos los contemplados en el precepto que puede ser denominado, en rigor, «prevaricación específica». La autoridad o funcionario ha dictado una resolución arbitraria que ha puesto en peligro el medio ambiente, lo que justifica la previsión de una pena adicional con respecto a la establecida en el art. 404. Siempre que se conceda una licencia manifiestamente ilegal que autorice el funcionamiento de esas industrias o actividades contaminantes se realizará a la vez el tipo del art. 404; por tanto, entre el art. 404 y esta modalidad del apartado segundo del art. 329 existe relación de especialidad, en favor de este precepto (González Cussac, 1997; Silva Sánchez, 1999).

En cuanto a la segunda conducta, en los casos en que la competencia para resolver sobre la concesión de la licencia la ostente un órgano colegiado incurren en responsabilidad penal quienes votan a favor de su concesión –tanto en los supuestos en que el acuerdo se adopte por unanimidad como cuando se haga por mayoría–. Ahora bien, con arreglo a lo establecido en este apartado del precepto, es punible ya el mero acto de votar a favor de dicha concesión, aunque la licencia no llegue a otorgarse porque la mayoría vote en contra. De esta manera se equipara la consumación desde el punto de vista de la pena que se impone a lo que materialmente es una tentativa. Que esta conducta sea interpretable como tipo de tentativa o de emprendimiento tiene como consecuencia que si la mayoría vota en contra sólo quepa castigar a quien vota a favor cuando su voto presente una aptitud *ex ante* para lograr conformar la mayoría necesaria a efectos de que la licencia sea concedida, quedando excluidos, por tanto, los casos en que el voto favorable aparezca ya en el momento en que se emite como meramente testimonial. Por otra parte, los miembros del órgano colegiado que hayan votado en contra o se hayan abstenido en la votación no han de quedar necesariamente impunes, pues si han prestado una contribución material al hecho típico de la concesión de la licencia, podrán ser castigados como partícipes (en este sentido, Acale Sánchez, 1997).

## BIBLIOGRAFÍA CITADA

Acale Sánchez, M.: «La responsabilidad del funcionario público y de la autoridad en el Título XVI del Código Penal: especial referencia al artículo 320», *Poder Judicial*, núm. 47, 1997, pp. 115 y ss.

Aguado Correa, T.: *El principio de proporcionalidad en Derecho penal,* Edersa, Madrid, 1999.

Alastuey Dobón, M. C.: «El ámbito de aplicación del artículo 329 CP: examen de sus conductas típicas», *Revista de Derecho Penal y Criminología*, núm. 9 (2002), pp. 11 y ss.

— *El delito de contaminación ambiental (artículo 325.1 del Código Penal)*, Comares, Granada, 2004.

ALMELA VICH, C.: *El medio ambiente y su protección penal,* Actualidad Penal, 1998, pp. 25 y ss.

ÁLVAREZ GARCÍA, J.: «Bien jurídico y constitución», *Cuadernos de Política Criminal*, núm. 43, 1991, pp. 5 y ss.

BACIGALUPO, E.: «La instrumentación técnico-legislativa de la protección penal del medio ambiente», *Estudios Penales y Criminológicos*, vol. V, 1982, pp. 191 y ss.

BERDUGO GÓMEZ DE LA TORRE, I.: «El medio ambiente como bien jurídico tutelado», en TERRADILLOS BASOCO, J. (Ed.): *El delito ecológico*, Trotta, Madrid, 1992, pp. 41 y ss.

BLANCO PEÑALVER, A.: «Delitos contra los recursos naturales, el medio ambiente y relativos a la protección de la flora y la fauna», en *«Estudios jurídicos. Ministerio fiscal*, Ministerio de Justicia, Madrid, 1997, pp. 437 y ss.

BOIX REIG, J., en VV. AA.: *Derecho penal. Parte especial,* 3.ª ed., Tirant lo Blanch, Valencia, 1999.

BOIX REIG, J./JAREÑO LEAL, A., en VIVES ANTÓN, T. S. (Coord.): *Comentarios al Código Penal de 1995,* vol. II, Tirant lo Blanch, Valencia, 1996.

CARMONA SALGADO, C., en COBO DEL ROSAL, M. (Dir.): *Curso de Derecho penal español, Parte Especial II,* Marcial Pons, Madrid, 1997.

CEREZO MIR, J.: *Curso de Derecho penal español, Parte General I, Introducción,* 6.ª ed., Tecnos, Madrid, 2004.

— *Curso de Derecho penal español, Parte General II, Teoría jurídica del delito,* 6.ª ed., Tecnos, Madrid, 1998.

CONDE-PUMPIDO TOURÓN, C.: «Introducción al delito ecológico», en TERRADILLOS BASOCO, J. (Ed.): *El delito ecológico*, Trotta, Madrid, 1992, pp. 13 y ss.

— Complementariedad de la tutela penal y la administrativa sobre el medio-ambiente. Problemas que suscita desde la perspectiva del Derecho penal, en PICÓ LORENZO, C. (Dir.): «Las fronteras del Código Penal de 1995 y el Derecho administrativo sancionador», Cuadernos de Derecho Judicial, vol. XI, 1997, pp. 437 y ss.

DE LA CUESTA AGUADO, P. M.: *Causalidad de los delitos contra el medio ambiente,* 2.ª ed., Servicio de publicaciones de la Universidad de Cádiz/Tirant lo Blanch, Valencia, 1999.

DE LA CUESTA ARZAMENDI, J. L.: «La reciente historia del delito ecológico: del artículo 347 bis al proyecto de nuevo Código Penal de 1994», en VALLE MUÑIZ, J. M. (Coord.): *La protección jurídica del medio ambiente,* Aranzadi, Pamplona, 1997, pp. 185 y ss.

— «Delitos contra los recursos naturales y el medio ambiente: Capítulo III, Título XVI, Libro II del Nuevo Código Penal de 1995», *Actualidad Penal*, 1998, pp. 287 y ss.

— «Cuestiones dogmáticas relativas al delito de contaminación ambiental», *Revista Penal*, núm. 4, 1999, pp. 30 y ss.

De la Mata Barranco, N. J.: *Protección penal del ambiente y accesoriedad administrativa,* Cedecs, Barcelona, 1996.

— «Configuración como ley penal en blanco de los delitos contra el ambiente», en *Estudios jurídicos en memoria del Profesor Dr. D. José Ramón Casabó Ruiz*, vol. I, Universidad de Valencia, 1997, pp. 569 y ss.

— «La construcción de tipos específicos a partir de la participación en un hecho ajeno: el ejemplo de las denominadas prevaricaciones especiales», en Quintero Olivares/Morales Prats (Coord.): *El Nuevo Derecho Penal Español. Estudios Penales en Memoria del Profesor José Manuel Valle Muñiz*, Aranzadi, Pamplona, 2001, pp. 1217 y ss.

De Vega Ruiz, A.: *Delitos contra el medio ambiente, ordenación del territorio, patrimonio histórico, flora y fauna en el Código Penal de 1995,* Colex, Madrid, 1996.

De Vicente Martínez, R.: *Responsabilidad penal del funcionario por delitos contra el medio ambiente,* Universidad Complutense/Ministerio de Justicia, Madrid, 1993.

Delgado Piqueras, F.: «Régimen jurídico del derecho constitucional al medio ambiente», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 38, 1993, pp. 49 y ss.

Falcón Caro, M. C.: «La responsabilidad penal del funcionario: artículo 329 del Código Penal», *Cuadernos de Política Criminal*, núm. 66, 1998, pp. 673 y ss.

García-Pablos de Molina, A.: *Derecho penal. Introducción,* Servicio de publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid, 2000.

García Rivas, N.: *Delito ecológico. Estructura y aplicación judicial*, Praxis, Barcelona, 1998.

Gómez Rivero, M. C.: *El régimen de autorizaciones en los delitos relativos a la protección del medio ambiente y ordenación del territorio,* Tirant lo Blanch, Valencia, 2000.

González Cussac, J. L.: *El delito de prevaricación de autoridades y funcionarios públicos,* 2.ª ed., Tirant lo Blanch, Valencia, 1997.

González Guitián, L.: *Sobre la accesoriedad del Derecho Penal en la protección del ambiente,* Estudios Penales y Criminológicos, vol. XIV, 1989-1990, pp. 113 y ss.

Hormazábal Malarée, H.: «El principio de lesividad y el delito ecológico», en Quintero Olivares/Morales Prats (Coord.): *El Nuevo Derecho Penal Español. Estudios Penales en Memoria del Profesor José Manuel Valle Muñiz*, Aranzadi, Pamplona, 2001, pp. 1417 y ss.

Huerta Tocildo, S.: «Principios básicos del Derecho Penal y art. 325 del Código Penal», *Revista Penal*, núm. 8, 2001, pp. 39 y ss.

Jorge Barreiro, A.: «El bien jurídico protegido en los delitos contra el medio ambiente en el CP de 1995», en Jorge Barreiro (Dir.): *Estudios sobre la protección penal del medio ambiente en el ordenamiento jurídico español*, Comares, Granada, 2005, pp. 1 y ss.

López Ramón, F.: «El derecho ambiental como derecho de la función pública de protección de los recursos naturales», en Valle Muñiz, J. M. (Coord.): *La protección jurídica del medio ambiente*, Aranzadi, Pamplona, 1997, pp. 105 y ss.

Luzón Peña, D. M.: *Curso de Derecho Penal, Parte General I,* Universitas, Madrid, 1996.

MANZANARES SAMANIEGO, J. L.: *Los delitos contra el medio ambiente en el Código Penal español,* Actualidad Penal, 1994, pp. 1 y ss.

MARTÍN MATEO, R.: *Tratado de Derecho ambiental,* vol. I, Trivium, Madrid, 1991.

MATEOS RODRÍGUEZ-ARIAS, A.: *Derecho penal y protección del medio ambiente,* Colex, Madrid, 1992.

— *Los delitos relativos a la protección del medio ambiente,* Colex, Madrid, 1998.

MENDOZA BUERGO, B.: *El delito ecológico y sus técnicas de tipificación,* Actualidad Penal, 2002, pp. 299 y ss.

MESTRE DELGADO, E.: *Límites constitucionales de las remisiones normativas en materia penal,* Anuario de Derecho Penal y Ciencias Penales, 1988, pp. 503 y ss.

MIR PUIG, S.: «Bien jurídico y bien jurídico-penal como límites del "ius puniendi"», en su libro *El Derecho penal en el Estado social y democrático de derecho,* Ariel, Barcelona, 1994, pp. 159 y ss.

MORALES PRATS, F.: «La estructura del delito de contaminación ambiental. Dos cuestiones básicas: Ley Penal en blanco y concepto de peligro», en VALLE MUÑIZ (Coord.): *La protección jurídica del medio ambiente,* Aranzadi, Pamplona, 1997, pp. 225 y ss.

MUÑOZ CONDE, F.: *Derecho penal, Parte especial,* 15.ª ed., Tirant lo Blanch, Valencia, 2004.

MUÑOZ LORENTE, J.: «Obligaciones constitucionales de incriminación y Derecho penal simbólico», *Revista de Derecho y Proceso penal,* núm. 6, 2001, pp. 103 y ss.

PRATS CANUT, J. M.: «Observaciones críticas sobre la configuración del delito ecológico en el Proyecto de Código Penal de 1980», en *Estudios jurídicos en honor del profesor Octavio Pérez-Vitoria,* vol. II, Bosch, Barcelona, 1983, pp. 743 y ss.

— En QUINTERO OLIVARES (Dir.)/MORALES PRATS (Coord.): *Comentarios a la Parte Especial del Derecho penal,* 2.ª ed., Aranzadi, 1999, comentario a los artículos 325 y ss. del Código Penal.

PRATS CANUT, J. M./ MARQUÈS I BANQUÉ, M., en QUINTERO OLIVARES (Dir.)/MORALES PRATS (Coord.): *Comentarios al Nuevo Código Penal,* 3.ª ed., Aranzadi, 2004, comentario a los artículos 325 y ss. del Código Penal.

QUERALT JIMÉNEZ, J. J.: *Derecho penal español. Parte especial,* 3.ª ed., J. M. Bosch, Barcelona, 1996.

RODAS MONSALVE, J. C.: *Protección penal y medio ambiente,* PPU, Barcelona, 1993.

RODRÍGUEZ RAMOS, L.: «Sobre una inadecuada pretensión de proteger penalmente el medio ambiente (Arts. 323 a 325 del Proyecto)», en *La reforma penal y penitenciaria,* Universidad de Santiago de Compostela, 1980, pp. 467 y ss.

— *Presente y futuro de la protección penal del medio ambiente en España,* EPC, vol. V, 1980-1981, pp. 279 y ss.

SÁNCHEZ-MIGALLÓN PARRA, M. V.: «El bien jurídico protegido en el delito ecológico», *Cuadernos de Política Criminal,* núm. 29, 1986, pp. 333 y ss.

SANTANA VEGA, D. M.: *La protección penal de los bienes jurídicos colectivos,* Dykinson, Madrid, 2000.

SIERRA LÓPEZ, M. V.: «La prevaricación específica del funcionario público en el marco de los delitos recogidos en título XVI: su relación con la prevaricación genérica del artículo 404 del Código Penal», *Actualidad Penal*, núm. 36, 2000, pp. 771 y ss.

SILVA SÁNCHEZ, J.-M.: *Protección penal del medio ambiente? Texto y contexto del artículo 325 del Código Penal,* La Ley, 1997-3, pp. 1714 y ss.

— *Delitos contra el medio ambiente,* Tirant lo Blanch, Valencia, 1999.

— *La expansión del Derecho penal. Aspectos de la política criminal en las sociedades postindustriales,* 2.ª ed., Civitas, Madrid, 2001.

TERRADILLOS BASOCO, J.: *Protección penal del medio ambiente en el nuevo Código Penal español. Luces y sombras,* Estudios Penales y Criminológicos, vol. XIX, 1996, pp. 289 y ss.

— «Delitos relativos a la protección del patrimonio histórico y del medio ambiente», en TERRADILLOS BASOCO, J. (Ed.): *Derecho penal del medio ambiente*, Trotta, Madrid, 1997, pp. 35 y ss.

URRAZA ABAD, J.: *Delitos contra los recursos naturales y el medio ambiente,* La Ley, Madrid, 2001.

*XI*

# Derecho civil del medio ambiente*

Mª Ángeles Parra Lucán

## *Sumario*

*Página*

1. Medio ambiente y Derecho civil ..... 322
1.1. Intereses públicos e intereses privados. Papel del Derecho civil ..... 322
1.2. Derecho civil autonómico ..... 326
2. Instrumentos de protección de intereses privados ..... 329
2.1. Acciones de cesación (inmisiones intolerables) ..... 329
2.1.1. Relaciones de vecindad e inmisiones ..... 329
A) Derecho estatal ..... 329
B) Derecho navarro ..... 331
C) Derecho catalán ..... 332
2.1.2. Legitimación ..... 333
A) Derecho estatal ..... 333
B) Derecho navarro ..... 335
C) Derecho catalán ..... 335
2.1.3. Efectos ..... 335
A) Derecho estatal ..... 335
B) Derecho catalán ..... 337
C) Derecho navarro ..... 337
2.1.4. Uso previo ..... 337
A) Derecho estatal ..... 337

* Este trabajo constituye una actualización legal y jurisprudencial de mis trabajos anteriores sobre la materia (*La protección al medio ambiente*, Tecnos, Madrid, 1992; «La defensa civil frente a las inmisiones», en Aranzadi Civil, 1993). Dada la finalidad del Observatorio de Políticas Ambientales, se presta especial atención al Derecho autonómico.

Página

B) Derecho navarro ..... 338
2.1.5. Actividades autorizadas administrativamente ..... 338
A) Derecho estatal ..... 338
B) Derecho navarro ..... 341
C) Derecho catalán ..... 341
2.1.6. Prescripción de la acción ..... 342
A) Derecho estatal ..... 342
B) Derecho catalán ..... 343
2.2. Responsabilidad civil (inmisiones nocivas) ..... 344
2.2.1. Idea general ..... 344
A) Derecho estatal ..... 344
B) Derecho catalán ..... 345
2.2.2. Legitimación ..... 346
A) Derecho estatal ..... 346
B) Derecho catalán ..... 3347
2.2.3. Prescripción ..... 347
A) Derecho estatal ..... 347
B) Derecho catalán ..... 348

* * *

## 1. MEDIO AMBIENTE Y DERECHO CIVIL

### 1.1. Intereses públicos e intereses privados. Papel del Derecho civil

El Derecho privado, el Derecho civil, se dirigen de manera prioritaria a la defensa de intereses particulares. Esto explica que las técnicas tradicionales de las normas de Derecho civil no resulten adecuadas para la tutela de intereses generales, cuya tutela se encomienda en el art. 103 de la Constitución española de 1978 a la Administración Pública. Ésta es una de las razones por las que la protección del medio ambiente por el Derecho civil sólo pueda lograrse de una manera indirecta, a través de la tutela de intereses individuales. En particular, esta tutela se concreta fundamentalmente en la posibilidad de obtener un resarcimiento de los daños sufridos en la propiedad o en la persona de quien reclama y en el ejercicio de la acción negatoria para lograr la cesación o la adopción de medidas correctoras de la actividad contaminante que perturbe al demandante. Se trata, de una parte, de la responsabilidad civil por daños ocasionados a las personas o las cosas como consecuencia de agresiones al medio ambiente. Pero también de la condena, por un Juez civil, a la adopción de mecanismos de resguardo o precaución encaminados a evitar la peligrosidad o los eventuales efectos nocivos o molestias que sobre

el vecino puedan provocar determinadas construcciones o instalaciones. El Derecho civil no ofrece respuestas generales frente a los daños ambientales y sólo resuelve conflictos entre particulares. En definitiva, cumple un papel subsidiario y sólo indirectamente protege al medio ambiente en general. Otra cosa es la valoración positiva que merece la labor de la doctrina y la jurisprudencia, que sobre la base de unos artículos raquíticos (arts. 7, 590, 1908 CC) han construido, respaldadas por el art. 45 de la Constitución, una defensa más que aceptable de los intereses privados.

Desde 1978 buena parte de la doctrina civilista ha dedicado sus esfuerzos a defender la existencia de un derecho subjetivo al medio ambiente, cuyo fundamento se encontraría en el art. 45 de la Constitución. Desde este punto de vista, cualquier ciudadano estaría legitimado para ejercitar acciones de cesación de acciones contaminantes o de indemnización de daños al medio ambiente. Frente a estas tesis, me parece evidente, sin embargo, que no se reconoce un derecho subjetivo al medio ambiente y que la jurisdicción civil no es competente si no existe un interés jurídico individualizado, si el particular que comparece en juicio no invoca la lesión de un derecho privado del que sea titular o la tutela preventiva de un derecho subjetivo (su propiedad, su salud). No es bastante la invocación genérica del medio ambiente, e incumbe a la Administración ordenar la paralización de actividades y lograr la indemnización de daños que supongan la agresión al medio ambiental. En el proceso civil no hay reconocida una acción popular que habilite a cualquier ciudadano para instar la tutela judicial de una situación jurídica con la que no tenga especial vinculación y que se dirija genéricamente a la tutela de intereses generales, en este caso los medioambientales. Esta situación no parece que vaya a cambiar de manera inmediata: el proyecto de ley publicado en el BOCG de 23 diciembre 2005, sobre los derechos de acceso a la información, participación pública y acceso a la justicia en materia de medio ambiente introduce una «acción popular en asuntos medioambientales» pero únicamente para los actos u omisiones imputables a las autoridades públicas que vulneren las normas sobre medio ambiente.

La conexión realizada por el TC (tras la jurisprudencia del TEDH) entre determinadas inmisiones y los derechos fundamentales (integridad física, intimidad personal y familia en el ámbito domiciliario) ha tenido su reflejo en la jurisprudencia civil, pero sin llegar a conferir en el ámbito privado un derecho subjetivo al amparo del art. 45 de la Constitución. Sigue siendo precisa en la esfera civil una intromisión ilegítima en la esfera del titular del derecho.

La afirmación del papel del secundario del Derecho civil en la defensa del medio ambiente no se ve desmentida, me parece, por la utilización de técnicas de origen privado para la protección del medio ambiente. Porque estas normas no son de Derecho civil. Estamos ante una transformación o adaptación de la técnica civil de la responsabilidad para resolver la necesidad de protección de los intereses generales pero, en definitiva, ante normas de Derecho público. Así sucede, por ejemplo, en la regulación de la Directiva 2004/35/CE, de 21 de abril sobre respon-

sabilidad medioambiental, que no concede a los particulares derechos de indemnización con motivo de daños medioambientales (art. 3.3). Parecidamente, en el borrador español de transposición de la Directiva divulgado en abril de 2005 (art. 3.2; el art. 17 sólo permite a los interesados solicitar de la Administración competente la puesta en marcha del procedimiento administrativo para exigir la adopción de las medidas previstas). También en las normas sectoriales que atribuyen a la Administración la competencia para ordenar la restitución del medio o la indemnización por los daños causados a los bienes ambientales (montes, costas, aguas, urbanismo). Basta observar en todos los casos citados cuál es el daño cuya reparación se pretende, la legitimación para exigirlo y la jurisdicción competente. Excepcionalmente, además, algunas leyes encomiendan a la Administración la defensa de intereses estrictamente individuales. Desaparecieron con las leyes postcontitucionales algunos supuestos, como la determinación de la indemnización a particulares por los daños causados por explotaciones mineras, pero subsisten otros en los que quizás se entienda que sólo así se logra el fin general perseguido por la norma (art. 47 Ley caza, art. 78.2 Reglamento costas).

Quedan también fuera del Derecho civil los supuestos de responsabilidad de la Administración, no sólo por daños causados en el ejercicio de actividades de su titularidad –por «contaminación propia»– sino, también, y es algo que parece estar de moda, la que se le impute por incumplimiento de los deberes de vigilancia de la actividad de los particulares que le incumben. En todos estos casos es de aplicación el régimen previsto en la Ley 30/1992 (también, últimamente, en virtud de la jurisprudencia del TEDH y su reflejo en nuestro Derecho interno, con fundamento en una interpretación flexible de los derechos fundamentales).

Los instrumentos del Derecho civil para la protección de los intereses privados frente a agresiones del medio ambiente son, como he apuntado, la acción de responsabilidad civil y la acción negatoria. Me referiré a ellas en la Parte II de esta exposición para apuntar los aspectos más problemáticos de ambas técnicas en la actual situación del Derecho civil, estatal y autonómico.

Conviene mencionar también, aunque no me ocupe aquí de esta materia, el papel que puede jugar el seguro de responsabilidad civil frente a los daños medioambientales: la cobertura mediante seguro es impuesta como obligatoria para el ejercicio de determinadas actividades (transporte de hidrocarburos, energía nuclear, gestión de residuos). En función de lo previsto en la póliza, este instrumento de Derecho privado puede ser una solución para la reparación tanto de los daños causados a particulares como a bienes ambientales de dominio público.

Además, en Derecho civil pueden identificarse otras técnicas que sirven para resolver conflictos entre particulares nacidos de las agresiones medioambientales y a las que me refiero brevemente. Destacan la acción de cesación prevista en sede de propiedad horizontal y la acción resolutoria del contrato de arrendamiento por el ejercicio de una actividad molesta para los vecinos o insalubre.

– La Ley de propiedad horizontal de 1960 contenía en los arts. 7 y 19 una regulación de los límites impuestos a cada propietario con criterios inspirados en las relaciones de vecindad. La reforma de la Ley efectuada en 1999 introdujo algunas modificaciones. El art. 7 LPH prohíbe al propietario y al ocupante que realicen actividades «que contravengan las disposiciones generales sobre actividades molestas, insalubres, nocivas, peligrosas». Esas disposiciones son, en principio, de naturaleza administrativa, pero la Ley de propiedad horizontal las dota de eficacia civil, y así lo había venido entendiendo la jurisprudencia ya bajo la anterior ley (SS. TS 30 abril 1966, 14 febrero 1989, 4 marzo 1992).

Al igual que se hizo en la Ley de arrendamientos urbanos de 1994 (que las regula como causa de resolución del contrato), se adopta la terminología del Reglamento de 1961 de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas, legitimando al Presidente de la comunidad para que requiera al propietario o al ocupante que las realice la inmediata cesación de las mismas, bajo apercibimiento de iniciar las actividades judiciales procedentes (art. 7 LPH). Si el infractor persiste en su conducta, el Presidente, previa autorización de la Junta de propietarios, puede entablar la acción de cesación que, en lo no previsto expresamente en la Ley, se sustanciará a través del juicio ordinario. Si la sentencia fuese estimatoria, además de la cesación definitiva de la actividad y la indemnización de daños que procesa, podrá disponer la privación del derecho de uso de la vivienda o local por tiempo no superior a tres años. Si el infractor no fuese el propietario, la sentencia podrá declarar extinguidos todos sus derechos relativos a la vivienda o local, así como su inmediato lanzamiento.

A diferencia de la regulación de 1960, la acción no se dirige directamente a privar al propietario del uso o al lanzamiento del ocupante, sino a lograr el cese de la actividad. La Ley de 1999 permite con mayor claridad la modalización que la jurisprudencia ya introdujo en algunas ocasiones bajo la ley anterior, condenando sólo a la cesación y no a la privación o, incluso, propiciando la realización de obras necesarias para evitar la perturbación. Por otra parte, en la Ley de 1960, cuando se trataba del arrendatario ocupante, la acción de la comunidad sólo podía prosperar si, requerido el arrendador, éste no ejercitaba la acción resolutoria del contrato prevista en la ley arrendaticia. La acción de la comunidad ha dejado de ser subsidiaria tras la reforma de 1999 que, además, suprimió la responsabilidad del propietario por los daños causados por el ocupante.

Existe una abundante jurisprudencia sobre este instrumento de protección de las relaciones de vecindad, que es de aplicación en todo el territorio nacional, y sobre el que el TC se ha pronunciado en dos ocasiones (SS. 301/1993, 21 octubre y 28/1999, 8 marzo), descartando la denuncia de inconstitucionalidad de la sanción de privación del uso (basada en conculcación de los arts. 33 y 19 de la Constitución).

– El art. 27.2.e) de la Ley de arrendamientos urbanos de 1994 permite al arrendador resolver el contrato cuando en la vivienda tenga lugar el ejercicio de activida-

des molestas, insalubres, nocivas y peligrosas. Esta regulación tiene su precedente en la causa octava del art. 114 LAU de 1964. La misma causa de resolución es aplicable para el arrendamiento para uso distinto de vivienda, de conformidad con el art. 35 LAU. Es evidente que la apreciación de estas causas de resolución debe atender al uso pactado por las partes para el uso de la finca, así como a la naturaleza y características de las mismas (el objeto del contrato es una nave en un polígono industrial, o un local alquilado para un taller de automóviles o de electricidad). Cuestión distinta es que, según su ubicación, y a pesar del uso pactado por las partes del contrato de arrendamiento, la comunidad de propietarios pueda actuar conforme a lo dispuesto en el art. 7 LPH.

Además de estas acciones, la actual sensibilidad ante los problemas medioambientales explica el contenido de preceptos como el contenido en la Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del ruido, que en su disp. ad. 5ª (saneamiento por vicios o defectos ocultos) establece:

«A efectos de lo dispuesto por los artículos 1484 y siguientes del Código Civil, se considerará concurrente un supuesto de vicios o defectos ocultos en los inmuebles vendidos determinante de la obligación de saneamiento del vendedor en el caso de que no se cumplan en aquéllos los objetivos de calidad en el espacio interior» fijados por el Gobierno, conforme al artículo 8.3 de la Ley.

Ya antes, en la vía civil, alguna sentencia había admitido la resolución de un contrato de compraventa por los ruidos que afectaban a la habitabilidad de la vivienda (SAP Vizcaya 25 febrero 1999). En la misma línea, la doctrina entiende que la responsabilidad de los agentes intervinientes en el proceso constructivo, conforme al art. 17 de la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de ordenación de la edificación, se extiende a cualquier vicio o defecto constructivo, incluidos los derivados del incumplimiento de los requisitos de habitabilidad, entre los que destaca la protección contra el ruido (art. 3.1.c).

### 1.2. Derecho civil autonómico

En el ámbito que ahora nos ocupa, en el momento de promulgarse la Constitución de 1978, la Compilación navarra contenía en la ley 488 una regla general de responsabilidad por daños y en la ley 367.a) recogía, como principio general en la limitación de inmuebles, la siguiente disposición:

«Los propietarios u otros usuarios de inmuebles no pueden causar riesgos a sus vecinos ni más incomodidad que la que pueda resultar del uso razonable de su derecho, habida cuenta de las necesidades de cada finca, el uso del lugar y la equidad».

La STSJ Navarra 3 mayo 2004 declara, en un caso de inmisiones que:

«Existiendo en el Fuero Nuevo de Navarra un principio rector de las relaciones de vecindad, definitorio del límite de tolerancia a las eventuales inmisiones que en ese contexto se produzcan, *la Ley 367 que lo formula desplaza en el ámbito del Derecho*

*navarro a aquella normativa civil general, de aplicación meramente supletoria,* a tenor de lo establecido en las Leyes 2.4) y 6 de la citada Compilación y en el artículo 13.2 del Código Civil, haciendo innecesario e improcedente el recurso a ella». Pero, como no podía ser de otra manera, la propia sentencia, auténticamente doctrinal, invoca con frecuencia en apoyo de sus argumentaciones la doctrina de la Sala 1ª TS aplicando el Código Civil.

Después de la Constitución, el Parlamento de Cataluña, cuya Compilación del Derecho civil contenía una regulación fragmentaria de las servidumbres, aprueba la Ley 13/1990, de 9 de julio, de la acción negatoria, inmisiones, servidumbres y relaciones de vecindad. La Exposición de Motivos de la Ley la presenta como «un paso más hacia la reforma y la modernización del derecho inmobiliario de Cataluña, y continuación del proceso de actualización constante y de necesaria expansión de nuestro Derecho». La Ley introduce la regulación de una acción negatoria que permite al propietario hacer cesar todas las perturbaciones ilegítimas de su derecho que no sean objeto de la acción reivindicatoria e introduce también algunas normas en materia de inmisiones. En este punto, el principio declarado de la Ley es el de establecer un régimen de Derecho privado de tutela del particular, además del que pueda tener dentro del Derecho público. Así, conforme al art. 3 de la Ley 13/1990:

«1. Las inmisiones producidas por actos ilegítimos del vecino que causen daños al inmueble quedaran prohibidas y generaran responsabilidad por el daño causado. El propietario del inmueble afectado por una inmisión dolosa o culposa tendrá acción negatoria para hacerla cesar y derecho a recibir la indemnización correspondiente por los daños causados.

2. Todo propietario deberá tolerar las inmisiones que provengan de una finca vecina, si éstas son inocuas o si causan perjuicios no sustanciales.

3. Igualmente, tolerará las inmisiones que produzcan perjuicios sustanciales si son consecuencia del uso normal del predio vecino, según la costumbre local, y si la cesación comporta un gasto económicamente desproporcionado. Asimismo podrá adoptar las medidas procedentes para atenuar los daños a cargo del propietario vecino.

4. En dicho caso el propietario afectado tendrá derecho a la indemnización por los daños producidos en el pasado y a una compensación económica, fijada de común acuerdo o judicialmente, por los que se produzcan en el futuro si estas inmisiones afectan exageradamente al producto del predio o al uso normal del mismo, según la costumbre local.

5. Las inmisiones sustanciales provinentes de instalaciones autorizadas administrativamente facultaran solamente al propietario vecino afectado para solicitar la adopción de las medidas técnicamente posibles y económicamente razonables para evitar consecuencias dañosas.

Si aun así las consecuencias no pudieran evitarse, el propietario podrá reclamar la indemnización correspondiente por los daños y perjuicios sufridos.

6. Ningún propietario estará obligado a tolerar inmisiones dirigidas especialmente o artificialmente contra su propiedad».

La pregunta que debe analizase es la de la competencia de las Comunidades Autónomas para formular normas de Derecho privado sobre esta materia. Entre las competencias que el art. 149.1 de la Constitución atribuye al Estado como exclusiva se encuentra la legislación civil (art. 149.1.8ª), pero el propio precepto constitucional realiza tal atribución competencial «sin perjuicio de la conservación, modificación y desarrollo por las Comunidades Autónomas de los Derechos civiles, forales o especiales, allí donde existan». Como es sabido, son varias las interpretaciones que se han sostenido sobre cómo debe entenderse la expresión «conservación, modificación y desarrollo».

En primer lugar, y por lo que se refiere a la regulación de una acción negatoria semejante a la introducida por Cataluña después de la Constitución, si su fundamentación es la actualización de la regulación de las relaciones de vecindad, no sería difícil encontrar un enlace con las regulaciones históricamente vigentes en este ámbito en los diferentes territorios.

En segundo lugar, es seguro que, tratándose de normas de responsabilidad civil por daños derivados de agresiones medioambientales, de naturaleza extracontractual, no nos encontramos ante las «bases de las obligaciones contractuales», cuya regulación, conforme al art. 149.1.8ª de la Constitución, está reservada, en todo caso, al Estado. De tal manera que, para quienes sostienen la tesis más amplia, las Comunidades con competencias sobre Derecho civil podrían legislar sobre semejante materia si se entiende que la clave reside en la conexión entre instituciones (SS. del Tribunal Constitucional 88/1993, de 12 de marzo y 156/1993, de 6 de mayo), pues cualquier normación de Derecho civil está más o menos relacionada, inmediata o mediatamente con todas las demás. Finalmente, sólo desde la tesis más restrictiva –que identifica «los Derechos civiles, forales o especiales» con las Compilaciones de Derecho civil, y limitan su desarrollo a la estricta adaptación a los cambios sociales de las instituciones reguladas en las mismas– habría que negar la competencia de las Comunidades con Derecho civil propio (¿con la excepción de Navarra, *cfr.* ley 488 del Fuero Nuevo?) para legislar sobre responsabilidad civil por daños derivados contaminaciones medioambientales.

Hasta ahora, me parece, el único supuesto en que el Tribunal Constitucional se ha pronunciado sobre una regla de responsabilidad civil contenida en una ley autonómica es el relativo a la responsabilidad por productos defectuosos que introdujo el Estatuto vasco del consumidor. La STC 71/1982, de 30 de noviembre declaró la inconstitucionalidad del precepto vasco sobre la base de que «la norma es civil, de las atribuidas al legislador común, tal y como previene el art. 149.1.8ª de la Constitución» («la uniformidad en esta materia, a salvo el Derecho civil, foral o especial...»). Pero el criterio sostenido en esta sentencia no puede generalizarse.

El Tribunal Constitucional no examina en esta sentencia si el País Vasco (como territorio con Derecho foral) puede o no legislar sobre responsabilidad civil, es decir, si puede considerarse como desarrollo de un derecho civil propio. El Tribunal Constitucional da por supuesto que no puede por ser «norma civil». Es cierto que, muy posiblemente, la razón última de esa declaración de inconstitucionalidad se encontrara en la necesidad de mantener la unidad de mercado: la existencia de normas distintas de responsabilidad por productos defectuosos condicionaría el tráfico de mercancías, que la unidad de mercado debe mantener. En principio, teóricamente, esto no sucedería en el ámbito que ahora nos ocupa.

Al margen de la competencia para legislar sobre Derecho civil, de la que sólo ha hecho uso Cataluña, conviene advertir que el ejercicio de las acciones de cesación y de responsabilidad por daños puede venir modalizado en todos las Comunidades Autónomas por normas dictadas al amparo de competencias de Derecho público, con independencia de la competencia de Derecho civil. En cuanto el límite de lo tolerable puede depender en buena medida de lo previsto en normas administrativas, las normas autonómicas dictadas en el ejercicio de competencias autonómicas pueden determinar derechos distintos también en las relaciones jurídico privadas entre particulares (por ejemplo, normas autonómicas sobre distancias, sobre protección frente a contaminación acústica, urbanísticas, o que exigen un seguro de responsabilidad por los daños causados por la actividad autorizada). Se trata de un fenómeno conocido como «Derecho civil autonómico no foral», que afecta a todas las Comunidades en ámbitos como la protección del consumidor, vivienda y, también, en protección del medio ambiente.

## 2. INSTRUMENTOS DE PROTECCIÓN DE INTERESES PRIVADOS

### 2.1. ACCIONES DE CASACIÓN (INMISIONES INTOLERABLES)

#### 2.1.1. Relaciones de vecindad e inmisiones

*A) Derecho estatal*

i) No existe en Derecho español un régimen de la tutela jurídico privada frente a las inmisiones. A la hora de determinar el uso normal de las fincas y, de esta forma, el límite de la tolerancia, doctrina y jurisprudencia han construido una teoría de las inmisiones basada en los arts. 7, 590, 1902 y 1908 CC. El uso anormal o excesivo puede resultar de lo dispuesto en las normas reglamentarias, en la costumbre, en el uso local, pero también en la apreciación de «normalidad» que correspondan, no a la perspectiva de quien la sufre, sino a criterios objetivos, apreciables en muchas ocasiones por el juicio de expertos peritos, atendiendo en cada caso a las circunstancias concurrentes. A los principales problemas que se plantean en este ámbito (la mayor antigüedad en la zona de la actividad que genera la

perturbación, la existencia de autorización administrativa o el cumplimiento de las normas reglamentarias) me refiero más adelante.

ii) En última instancia, en ausencia de una regulación general, los conflictos suscitados en el ámbito de las relaciones de vecindad podrían resolverse por aplicación de la doctrina del abuso del derecho, consagrada en el art. 7 CC desde 1974, y conforme al cual,

«La Ley no ampara el abuso del derecho o el ejercicio antisocial del mismo. Todo acto u omisión que por la intención de su autor, por su objeto o por las circunstancias en que se realice sobrepase manifiestamente los límites normales del ejercicio de un derecho, con daño para tercero, dará lugar a la correspondiente indemnización y a la adopción de las medidas judiciales o administrativas que impidan la persistencia en el abuso».

iii) Algunos autores y decisiones judiciales inducen la norma general prohibitoria de toda inmisión perjudicial o nociva de los arts. 590 y 1908 CC (este último en sede de responsabilidad extracontractual). Establece el art. 590 CC:

«Nadie podrá construir cerca de una pared ajena o medianera pozos, cloacas, acueductos, hornos, fraguas, chimeneas, establos, depósitos de materias corrosivas, artefactos que se muevan por el vapor, o fábricas que por sí mismas o por sus productos sean peligrosas o nocivas, sin guardar las distancias prescritas por los reglamentos y usos del lugar, y sin ejecutar las obras de resguardo necesarias, con sujeción, en el modo, a las condiciones que los mismos reglamentos prescriban. A falta de reglamento se tomarán las precauciones que se juzguen necesarias, previo dictamen pericial, *a fin de evitar todo daño a las heredades o edificios vecinos*».

El inciso final de esta disposición pone de relieve que es posible una tutela preventiva desde el Derecho civil, dirigida a adoptar medidas con el fin de evitar que llegue a producirse una inmisión, ante el temor fundado en circunstancias objetivas que anuncien el peligro (la construcción en la finca vecina de una instalación susceptible de causar molestias). La Sala 1ª del TS ha admitido la aplicación del art. 590 de manera autónoma en casos en los que se ha denegado una indemnización de daños por entenderse que no se habían producido (S. 27 octubre 1988) y en supuestos en los que la demanda se dirigía exclusivamente a la adopción de medidas de precaución (SS. 19 diciembre 1963, 30 mayo 1997; existen también decisiones de Audiencias en este sentido: AT Barcelona 26 febrero 1987, AT Zaragoza 14 marzo 1985, AP Granada 8 febrero 1990). Es frecuente, sin embargo, que el art. 590 se aplique en casos en los que, además se indemnizan daños producidos, las SSTS, Sala 1ª, 23 septiembre 1988 y 16 enero 1989).

iv) Para los propietarios y titulares de derechos reales sobre inmuebles urbanos hay que tener en cuenta, además, el art. 305 (acción ante tribunales ordinarios) del RDL 1/1992, de 26 de junio, Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (vigente en la actualidad, disp. derog. única LS 1998), cuya redacción es idéntica a la del art. 224 de la Ley de 1956 y a la del art. 236 del texto refundido de la Ley de 1976. Esta disposición expresamente reconoce a favor de los sujetos

mencionados, además de la acción de resarcimiento de daños y perjuicios y la acción pública para exigir ante los órganos administrativos y los tribunales contencioso administrativos la observancia de la legislación urbanística, la posibilidad de

«exigir ante los Tribunales ordinarios (civiles) *la demolición de las obras e instalaciones que vulneren lo dispuesto respecto a la distancia* entre construcciones, pozos, cisternas, o fosas, comunidad de elementos constructivos u otros urbanos *así como las disposiciones relativas a usos incómodos, insalubres o peligrosos que estuvieren directamente encaminadas a tutelar el uso de las demás fincas*».

v) Mención especial requiere la aplicación del régimen de la LO 1/1982, 5 mayo, de protección civil del derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen. La doctrina del TC –tras la STEDH al interpretar el art. 8 del Convenio de Derechos Humanos– que considera tutelables por el art. 18 de la Constitución las inmisiones procedentes de humos excesivos, con la consiguiente procedencia del recurso de amparo cuando la lesión proceda de actos u omisiones de entes públicos, ha tenido su reflejo en la jurisprudencia civil.

Así, la STS, Sala 1ª, 29 abril 2003 considera aplicable el art. 7 LO 1/1982 a un caso de inmisiones sonoras excesivas. El TS, tras analizar los mecanismos «tradicionales» de tutela frente a las inmisones añade que, modernamente, «se ha abierto paso con gran empuje, la tendencia doctrinal y jurisprudencial, a considerar estas inmisiones gravemente nocivas, cuando afectan a la persona, en relación con su sede o domicilio, atentados o agravios inconstitucionales a su derecho a la intimidad, perturbado por estas intromisiones». Se considera que se trata de una «interpretación integradora» de los derechos fundamentales realizada, conforme al art. 3 CC, teniendo en cuenta la actual realidad social.

En el caso resuelto por la sentencia se pedía una indemnización de daños que, se dice, igualmente hubiera podido lograrse por el cauce del art. 1902 CC. Sin embargo, conviene poner de relieve que la aplicación de la LO 1/1982 a las inmisiones exige tener en cuenta el régimen jurídico de esta Ley: que presume el daño siempre que se acredite la lesión –art. 9.3–, fija un plazo de caducidad de cuatro años –art. 9.5– pero, sobre todo, por que interesa ahora, permite la adopción de las medidas necesarias para restablecer el disfrute de los derechos –art. 9.2–. En definitiva, no sólo atribuye una pretensión resarcitoria sino, también, una acción negatoria.

vi) Frente a las perturbaciones de la posesión que deriven de una alteración de las cualidades de las fincas, doctrina y jurisprudencia, de manera vacilante, venían admitiendo, además, la tutela «interdictal» (juicio verbal, arts. 446 CC y 250 y 439 LeCiv).

*B) Derecho navarro*

En relación con la ley 367 Fuero Nuevo, la STSJ Navarra 3 mayo 2004, con cita de las de 3 junio 1997 y 22 enero 1993 de la misma Sala, explica que:

«Si bien el texto legal navarro carga el acento más sobre el aspecto activo de la relación vecinal –el del uso del derecho– que sobre el pasivo –de las perturbaciones y molestias–, en sentido coincidente con el de algunas soluciones romanas (cfr. Digesto 8, 5, 8, 6), no deja de prestar a este último atención, al calibrar *la racionalidad del uso no sólo en función o consideración a las necesidades de la finca en que se ejerce, sino también en contemplación a las de la finca que padece sus influjos y al uso del lugar*; uso que con la equidad cobran un especial relieve cuando las necesidades de las fincas difieren o entran en colisión».

La racionalidad del ejercicio de los derechos y su conexión con las necesidades de las fincas que padecen las inmisiones se ponen en relación en la sentencia con el «uso del lugar», que en la realidad del caso concreto es un uso residencial y docente, lo que lleva a considerar intolerable, por poco razonable, la explotación de una granja porcina que causa molestias al vecindario.

El texto de la ley 367 Fuero Nuevo permite, no sólo impedir la persistencia de las perturbaciones, sino también actuar preventivamente frente a las que todavía no se han producido: «los propietarios u otros usuarios de inmuebles *no pueden causar riesgo a sus vecinos*».

*C) Derecho catalán*

La Ley catalana de inmisiones 13/1990 contiene una regulación específica de la acción negatoria y las inmisiones y, ante la ausencia de un concepto legal de inmisión, ha sido frecuente en las demandas planteadas, la confusión entre servidumbre e inmisión. El TSJ de Cataluña ha elaborado una doctrina tratando de distinguirlas:

Inmisión es «una injerencia físicamente apreciable en el predio vecino de sustancias, partículas u ondas, que se propagan sin intervención de la voluntad humana, como consecuencia de la actuación de principios físicos, ya sea por medio del aire (olores), del sol o las paredes (vibraciones) y que tienen su origen en la actividad del propietario o del poseedor del inmueble como consecuencia del disfrute de la finca, y que interfieren en el disfrute pacífico y útil del derecho de propiedad o de posesión de un predio vecino que no es absolutamente necesario que sea limítrofe» (SSTSJ Cataluña 26 marzo 1994 y 21 diciembre 1994).

A la vista de esta definición, la STSJ Cataluña 19 marzo 2001 enumera cuáles son los rasgos característicos de una inmisión:

Condición física o material de la intromisión, en el sentido no de corpórea, sino de mensurable, con lo que el ruido entra dentro de esta categoría, quedando fuera, igual que en Alemania, las injerencias inmateriales o ideales; carácter indirecto de la intromisión (mientras que frente a una intromisión directa, salvo que sea constitutiva de una servidumbre, se pueden activar los mecanismos de defensa de la propiedad o de la posesión, hay supuestos de intromisiones indirectas que el titular de la finca está obligado a soportar y contra las cuales no puede reaccionar

jurídicamente); vocación de permanencia de la perturbación, sin que ello equivalga a una exigencia de continuidad: cumplimentaría tal requisito también la actuación intermitente pero regular; causa no natural de la perturbación, que ha de tener su origen mediata o inmediatamente en una actividad humana del propietario o poseedor de la otra finca, en concreto, en el ejercicio por su parte de las facultades de uso y disfrute de la misma; vecindad de las fincas, en el sentido de que la finca afectada se halle en el radio de acción de la fuente generadora de la molestia, y afectación de los bienes que en ella se encuentran o de la esfera jurídica personal o patrimonial de las personas que mantienen un vínculo más o menos estable con el fundo.

La Ley catalana distingue entre unas inmisiones que deben soportarse («legítimas») y otras que no se tiene el deber de tolerar y pueden hacerse cesar («ilegítimas»). A esta distinción me refiero en el apartado II.A).3.b) («Efectos»). La Ley regula expresamente en el pár. 2 del art. 1.1 la «acción para exigir la abstención de perturbaciones futuras y previsibles del mismo género»: puede reaccionarse preventivamente frente a un peligro de inmisiones ilegítimas, para lo que será preciso que sea previsible la sustancialidad del perjuicio (art. 3).

La jurisprudencia ha declarado que la Ley catalana 3/1990 no es aplicable cuando se trata de relaciones de vecindad en sede de propiedad horizontal, donde juega la regulación específica prevista en la Ley (estatal) de propiedad horizontal (SSTSJ Cataluña 3 octubre 2002 y 13 enero 2005).

### 2.1.2. Legitimación

*A) Derecho estatal*

i) Una de las limitaciones de la protección dispensada por la regulación de las relaciones de vecindad es que se vincula a la propiedad o a la titularidad real sobre el inmueble. En principio, la acción negatoria se dirige a la defensa de la libertad de la propiedad frente a quien afirme la existencia de un derecho real limitado de goce. Doctrina y jurisprudencia han extendido la tutela de los propietarios o titulares de derechos reales de goce frente a cualquier perturbación de hecho procedente de otras fincas. Sin embargo, concebida como real, sólo están legitimados para ejercitar la acción negatoria el propietario o titular de un derecho real. En consecuencia, la doctrina mayoritaria niega el ejercicio de la acción negatoria a cualquier otra persona que pueda resultar afectada, a quien sólo se reconoce el ejercicio de la acción de daños para la indemnización de los que haya sufrido.

ii) En particular, se discute la situación del arrendatario, cuyos derechos de uso y disfrute del inmueble derivan de un derecho personal, obligacional, pero habitualmente con fines residenciales, lo que hace criticable su desprotección. Es tradicional la postura que niega su legitimación para el ejercicio de una acción negatoria de inmisiones, y que sólo reconoce al arrendatario, además de la acción de responsabilidad civil por daños, la tutela «interdictal» (desde la LECiv 2000, la

tutela sumaria de la posesión). Ahora bien, en la medida en que la jurisprudencia civil admite la adopción de medidas correctoras o el cese de la actividad como consecuencia del ejercicio de la acción de responsabilidad extracontractual, por esta vía puede lograr el arrendatario una protección semejante a la que resulta del ejercicio de la acción negatoria.

Aunque el art. 1560 CC atribuye al arrendador acción directa frente al perturbador de mero hecho, la STS, Sala 1ª, 10 noviembre 1992, expresamente niega que puedan entenderse incluidas en dicho precepto «aquellas otras inmisiones o molestias que no entrañen desposesión de la cosa arrendada, como son las provinientes de ruidos, humos, malos olores..., al no producir una privación de la posesión arrendaticia, aunque sea parcial». Seguramente, no es irrelevante en el caso, me parece, que no quedaran acreditados los daños alegados por el arrendatario. Cuando tales daños no quedan probados la jurisprudencia adopta la solución equivalente a la consideración de la inmisión como tolerable. Pero cuando la inmisión sea intolerable, parece contrario al art. 7 CC, que excluye el abuso del derecho y el ejercicio antisocial del mismo, el ejercicio de un derecho de propiedad o goce que cause perturbaciones intolerables a los usuarios de las fincas vecinas. En consecuencia, en mi opinión, debe reconocerse al arrendatario o a cualquier titular de un derecho de uso de las fincas, no sólo la correspondiente indemnización, sino también «la adopción de las medidas judiciales o administrativas que impidan la persistencia en el abuso» (art. 7.2 CC).

iii) En Derecho español, a diferencia de lo que sucede con las asociaciones de consumidores y usuarios, a las que diversas leyes otorgan de modo reciente legitimación para el ejercicio de acciones de cesación (cfr. art. 11.4 LECiv y Ley general de publicidad, de competencia desleal, de condiciones generales), no existe una norma semejante que permita a las asociaciones ecologistas exigir en la vía civil el cese de una actividad o la introducción de medidas correctoras. La mayoría de la doctrina suele entender, sin embargo, que sí están legitimadas, aplicando por analogía las normas previstas para las asociaciones de consumidores. Sin embargo, y fuera de los casos de personas jurídicas formadas por grupos de afectados por una perturbación, la cuestión no parece tan sencilla. En un sistema en el que la legitimación depende de la vinculación con la situación jurídica a la que se refiere la pretensión procesal, la genérica defensa del medio ambiente no es argumento para sostener la legitimación de las asociaciones ecologistas, en ausencia de una norma legal que así lo establezca. Por lo demás, y dadas las consecuencias que se derivarían de tal legitimación, la negación de tal legitimación no me parece criticable mientras las entidades constituidas para defender el interés general del medio ambiente no estén sometidas a controles legales y administrativos semejantes a los previstos para las asociaciones de consumidores.

iv) Naturalmente, el hecho de que san numerosos los afectados por una inmisión no exige que todos los perjudicados litiguen conjuntamente. Así lo declara la STSJ Navarra 3 mayo 2004, rechazando el motivo del recurso de casación que

burdamente denunció falta de litisconsorcio activo, al amparo del art. 7.3 LOPJ («acción de grupo»).

*B) Derecho navarro*

En lo que se refiere a la legitimación de titulares de derechos personales, para el Derecho navarro, la STSJ Navarra 3 mayo 2004 llega a una conclusión semejante a la señalada para el Derecho estatal:

«Aunque el Fuero Nuevo inserta esta regla de vecindad en sede de propiedad, en consonancia con su tratamiento como límite al goce o ejercicio de la misma, no la refiere exclusivamente a los propietarios u otros titulares de derechos reales limitados sobre inmuebles, como tampoco la establece solamente en su beneficio, al hacerla extensiva, tanto desde el lado activo como desde el pasivo, a cuantos se encuentren, por cualquier título, en su uso o posesión; de suerte que la tutela por ella dispensada no se limita al derecho de propiedad, sino que comprende la de cuantos otros derechos reales y personales de los vecinos puedan verse afectados por las inmisiones derivadas de un uso no razonable del derecho sobre el inmueble de procedencia, entre los que cobran actualmente un acusado relieve ciertos derechos de la personalidad, de protección reforzada, como los derechos a la salud, a la intimidad personal y familiar en el ámbito domiciliario, a una digna calidad de vida y a una vivienda digna y adecuada».

*C) Derecho catalán*

En Derecho catalán, la Ley 13/1990 expresamente se refiere al regular la acción negatoria frente a las inmisiones al propietario del inmueble afectado, y de ahí que la doctrina catalana excluya la legitimación de cualquier titular de un derecho personal. Sin embargo, y teniendo en cuenta las razones que he expuesto, no me parece criticable en absoluto que, a pesar del tenor literal de la Ley catalana, la AP Barcelona, en S. 31 diciembre 1997, considere aplicable el art. 3.5 de la Ley, sin plantearse ningún problema de legitimación, al arrendatario de una vivienda que solicita la realización de obras para reducir el nivel de ruidos, molestias y vibraciones causados por un montacargas así como la indemnización de los daños físicos y emocionales padecidos.

### 2.1.3. Efectos

*A) Derecho estatal*

i) La construcción jurisprudencial de la acción negatoria de las inmisiones en el ámbito de las relaciones de vecindad permite lograr una condena a la adopción de las medidas de precaución necesarias, la prohibición de realizarlas en el futuro incluido, en su caso, el cierre de la actividad (arts. 7.2 y 590 CC). La jurisprudencia civil considera que condenar al cierre de la actividad perturbadora o molesta es excesiva «cuando los avances de la técnica pueden evitar las inmisiones

sin suprimir la industria». Así lo entiende la STS, Sala 1ª, 30 mayo 1997, que casa la de la Audiencia y fija un plazo de seis meses desde la notificación de la sentencia para que, con intervención de los órganos competentes de la Administración, se verifique el cese de las inmisiones ordenando, si no cesan, el cierre de la granja.

ii) A la acción negatoria puede acumularse la de indemnización de daños. En la práctica no es raro que la jurisprudencia declare la adopción de medidas correctoras (o la acción de cesación) como consecuencia natural de la indemnización de daños, al entender que: «es consecuencia lógica y legal de la reclamación contra un acto antijurídico», sobre la base de que sería «paradójico que se ordenase la reparación por indemnización de un acto tolerable»; o de que «la necesidad de poner término a la producción dañosa ha de ser calificada como efecto jurídico del agravio»; o de que «la protección de los derechos, como sin duda es el dominio, no se contrae exclusivamente a la reparación de los perjuicios ya originados, sino que también ha de extenderse a las medidas de prevención que razonablemente impidan ulteriores lesiones patrimoniales»; o de que, «probado que se han causado daños y perjuicios en el derecho dominical de la demandante, el conocimiento de su resarcimiento compete a los tribunales de justicia (SS. 23 junio 1913, 23 diciembre 1952, 5 abril 1960, 19 febrero 1971, 12 diciembre 1980, 17 marzo 1981 y 3 diciembre 1987). La S. 3 septiembre 1992 condena, al amparo de los arts. 7 y 1902 CC, a adoptar medidas de corrección sin que medie condena, que no se solicitaba en la demanda, de indemnización de daños.

Aunque el resultado puede parecer semejante, la distinción teórica es importante, pues no es irrelevante desde el punto de vista del diferente régimen jurídico las consecuencias que se derivan de una u otra solución. La acción negatoria, en cuanto tal, no precisa de la efectiva producción de un daño, a diferencia de lo que sucede con la acción de reparación de daños. De esta forma, quien sólo está legitimado para ejercitar la acción de daños (quienes no sean propietarios ni titulares de un derecho real de goce sobre la finca, según la opinión mayoritaria), si no existe un daño real y cierto, mal podrá exigir la «consecuencia natural» de la reparación de daños, es decir, la cesación o adopción de medidas correctoras. Por otra parte, el art. 590 CC se remite a las disposiciones administrativas de tal manera que, existiendo éstas, parece que la decisión del Juez a la hora de adoptar medidas precautorias quedaría limitada a lo previsto en las mismas. Sin embargo, en sede de responsabilidad, siempre que hay un daño antijurídico, que no hay obligación de soportar porque excede de lo tolerable, y con independencia de que haya o no reglamentos –y de que se cumplan cuando los hay–, existe obligación de reparar. El paso lógico siguiente es el de afirmar que, existiendo obligación de reparar el daño y, admitiendo que las medidas de precaución son reacción al daño, éstas, al igual que la indemnización, son independientes de lo previsto en las normas reglamentarias. Sobre este problema vuelvo en el apartado 3.A).5, al referirme a la existencia de autorización administrativa.

*B) Derecho catalán*

Conforme a la Ley 13/1990, deben tolerarse:

1) las inmisiones que, por negocio jurídico, se haya obligado a soportar el propietario (art. 1.2.b);

2) las inmisiones inocuas o las que no causen perjuicios no sustanciales (art. 3.2);

3) las que produzcan perjuicios sustanciales si son consecuencia del uso normal del predio vecino, según la costumbre local y si la cesación comporta un gasto económicamente desproporcionado (art. 3.3); no se puede hacer cesar la actividad, pero sí adoptar las medidas para atenuar los daños a cargo del propietario vecino;

4) las que provengan de instalaciones autorizadas administrativamente y que no se puedan evitar mediante medidas técnicamente posibles y económicamente razonables (art. 3.5); no se puede hacer cesar la actividad, pero sí exigir la adopción de medidas técnicamente posibles y económicamente razonables para evitar el daño, así como una indemnización de los daños sufridos.

En los demás casos, la inmisiones se consideran ilegítimas, quedan prohibidas y es posible ejercer la acción negatoria para hacerlas cesar y, lograr, además, una indemnización de los daños causados.

*C) Derecho navarro*

La STSJ Navarra 3 mayo 2004, con cita de la jurisprudencia del TS, condena a los demandados a la adopción de las medidas de distancias y técnico sanitarias impuestas por la normativa autonómica y conformes con los informes oficiales emitidos y subsidiariamente para el caso de inejecución, pero también de «ineficacia o insuficiencia de las medidas aplicadas o requeridas», condena al cese de la actividad industrial. En el caso, la granja disponía de licencia, pero no se ajustaba a las normas vigentes (autonómicas) en el momento de producirse el pleito civil.

### 2.1.4. Uso previo

*A) Derecho estatal*

En el ámbito de lo contencioso, se rechaza el argumento de quien, invocando su mayor antigüedad en el lugar, pretende que sean los vecinos quienes insonoricen sus viviendas (SSTS 29 julio 1986 y 1 octubre 1990). En el ámbito de la jurisdicción civil, se ha rechazado la tesis de la prioridad en el uso en las SS. Sala 1ª 9 abril 1866, 12 mayo 1891, 23 diciembre 1952, 5 abril 1960, 29 julio 1986, 1 octubre 1990 y 30 mayo 1997. La S. 2 febrero 2001 estima el recurso de casación contra la sentencia de la Audiencia que tuvo en cuenta, para reducir la indemnización concedida, el deterioro medioambiental de la zona cuando los demandantes adquirieron su propiedad. En palabras del TS:

«ese conjunto de circunstancias concurrentes en el proceso adquisitivo del complejo de los demandantes, no puede inviavilizar, de por vida, cualquier medio de defensa contra esa patología por los damnificados, si bien, tampoco habilita nuevas reclamaciones frente a situaciones que, en lo fundamental, no difieren del "statu quo" hoy enjuiciado».

Pero, en mi opinión, es criticable que se considere irrelevante la circunstancia de la preocupación para la indemnización de los daños cuando, realmente, donde debe excluirse su juego es en el ámbito de la adopción de las medidas correctoras, lo que la sentencia no hace.

*B) Derecho navarro*

La STSJ Navarra 3 mayo 2004 rechaza el argumento del demandado sobre la precedencia cronológica de la instalación de su granja sobre las edificaciones de los actores:

«La preexistencia de una instalación no define sin embargo a perpetuidad el uso de la zona, ni alcanza a imponer a quienes accedan con posterioridad al lugar o su entorno la tolerancia de las inmisiones que siempre ha generado. La tesis defensiva de los demandados parece acogerse a la llamada teoría de la «prioridad en el uso» o de la «preocupación» que, en la solución de los conflictos de vecindad, ha postulado el obligado sometimiento a las inmisiones preexistentes de quienes con posterioridad se establecieran en el área afectada por ellas. Esta doctrina, de la que sí se hace eco algún texto legal foráneo, como el Código Civil italiano, limitándose a sugerir al Juez su consideración como criterio complementario (art. 844), carece sin embargo de apoyo legal en el Fuero Nuevo y en el Código civil, de supletoria aplicación, no cuenta con el favor de la doctrina patria y tampoco aparece respaldada para el Derecho general por la jurisprudencia».

### 2.1.5. Actividades autorizadas administrativamente

*A) Derecho estatal*

i) Es evidente que el particular dispone de acción para exigir, ante los órganos administrativos y los tribunales contencioso administrativos el cumplimiento de las reglamentaciones sobre distancias y establecimiento de medidas de resguardo a fin de evitar efectos nocivos sobre los vecinos o el entorno próximo. El mantenimiento de la legalidad en el ejercicio de actividades calificadas de molestas, insalubres, nocivas o peligrosas supone en la práctica el ejercicio ante la jurisdicción contenciosa de pretensiones privadas (por ej., SS. de la Sala Tercera, Sección Cuarta, del TS 18 febrero 1972, 14 mayo 1992 y 10 junio 1992).

Pero en la vía contenciosa no puede el particular lograr, como regla general, la indemnización de los daños sufridos. La posibilidad de que en el expediente sancionador la Administración declare este derecho entre particulares sólo es posi-

ble cuando expresamente una norma así lo establezca (por ejemplo, en esta sede de protección al medio ambiente, art. 47 Ley caza; en las leyes autonómicas, por ej., art. 102 Ley aragonesa 5/2002, de caza).

Nada impide tampoco que el particular ejercite la acción de resarcimiento de daños sufridos ante la jurisdicción civil y, al mismo tiempo, pretenda conseguir de la Administración la adopción de medidas correctoras en el ejercicio de la actividad industrial o, incluso, la revocación en su caso de la licencia administrativa. Solución que sin duda es posible, como muestra la lectura de las SSTS, Sala 1ª, 14 julio 1982 y Sala 4ª, 23 marzo 1983. Se trata, respectivamente, de la condena por la jurisdicción civil a indemnizar los daños causados en una finca naranjera a causa de las emanaciones de polvo de las instalaciones industriales de las empresas demandadas y de la supeditación en vía contencioso-administrativa de la licencia de actividad de una de esas mismas empresas demandadas al cumplimiento y efectividad de una serie de medidas correctoras (para lo cual se cita como apoyo, precisamente, la condena en vía civil a la indemnización de daños a los vecinos).

ii) El particular dispone de la vía civil para lograr la indemnización de daños y el cese de la actividad dañosa. Frente a la alegación de los demandados de tratarse de cuestiones de competencia de la Administración, los tribunales del orden civil han declarado que la existencia de licencia –acto administrativo de cobertura de la actuación– no excluye la competencia civil. Así se afirma en las Sentencias de 23 diciembre 1952, 5 abril 1960, 14 mayo 1963, 12 diciembre 1980, 17 marzo 1981 y 3 diciembre 1987. Contra, sin embargo, pero es absolutamente minoritaria, la Sentencia de la Sala Primera del Tribunal Supremo de 20 de enero de 1983, que excluye la competencia de la jurisdicción civil, por entender que el art. 236 del texto refundido de la Ley del Suelo debe ser interpretado restrictivamente, y «cuando la discrepancia surge entre particulares y el hipotético infractor se haya amparado por un acuerdo de la administración, no podrá pretenderse sin más el derribo acudiendo a la jurisdicción común, desprovista de facultades para anular el acto legitimador emanado del órgano administrativo competente».

iii) El control por parte de la jurisdicción civil, se dice, no se hace de la licencia, sino de la actuación del tercero que, amparado en ella, incumple los deberes de las relaciones de vecindad. Así, aun cuando la jurisprudencia confirma la adopción en vía civil de medidas correctoras, declara que no es competente para revisar la concesión de la licencia administrativa (SS., Sala 1ª, 19 febrero 1971, 3 diciembre 1987 y 23 septiembre 1988; también, en relación a la acción de resolución de un contrato de arrendamiento de local de negocio, por ejercicio de actividad de panadería molesta por olores y ruidos a los vecinos, S. de la misma Sala de 20 marzo 1989).

iv) La duda que se plantea es la de si, dado el carácter técnico de estas materias, el Juez puede imponer medidas de precaución que superen los límites de inmisión administrativamente autorizados. La doctrina civilista suele entender que sí, con el argumento de que las disposiciones administrativas atienden al inte-

rés general, pero no excluyen que puedan ser determinantes en el orden civil. La jurisprudencia suele reiterar que el cumplimiento de las disposiciones administrativas no es suficiente cuando se revelan insuficientes. Esta doctrina, elaborada en sede de responsabilidad por daños, es reiterada en el ámbito de las inmisiones, pero lo cierto es que suelen reproducirse en casos en los que se han incumplido los cánones administrativos. En efecto, en muchas ocasiones, a pesar de las afirmaciones grandilocuentes de los tribunales, a lo que se condena es precisamente a la adopción de las medidas reglamentariamente exigidas, y a no producir emisiones por encima de los mínimos autorizados legalmente (señaladamente, en las de 23 diciembre 1952, 14 mayo 1963, 12 diciembre 1980 y 3 diciembre 1987).

v) Otras veces, por el contrario, la Sala 1ª se ha considerado incompetente para adoptar medidas de corrección con el argumento de la competencia de la Administración para aplicar los estándares administrativos. Pero en estos casos, la lectura detenida de las sentencias suele poner de relieve que no ha quedado acreditada la producción de ningún daño, lo que en definitiva, equivale a declarar que las molestias son tolerables y conformes a los usos del lugar y no vulneran, en consecuencia, el uso de las demás fincas (SS. 16 julio 1991, 18 marzo 1992). La S. 2 febrero 2000 declara la incompetencia de la jurisdicción civil para interpretar y aplicar «normas puramente administrativas» que eviten los daños perjudiciales (en particular, si las normas sobre distancias mínimas de un plan de ordenación se aplicaban al caso) en un caso en el que no se aprecian su existencia por la Audiencia (que, además declara que la granja estaba en suelo rústico y respetaba las distancias fijadas en el planeamiento). En definitiva, podemos añadir, porque la vía civil no es la adecuada para exigir la mera defensa de la legalidad, y únicamente debe ponerse en marcha cuando el incumplimiento genere unas molestias o unas perturbaciones al sujeto privado que reclama.

vi) La jurisdicción contencioso-administrativa se ha cuidado de señalar que las licencias concedidas al amparo del Reglamento de 1961 –actividades molestas, insalubres y peligrosas– generan un vínculo permanente con la Administración. De tal manera, que la actividad está siempre sometida a la condición implícita de tener que ajustarse a las exigencias del interés público, lo que habilita a la Administración para intervenir en la actividad, incluso de oficio, e imponer las medidas de corrección y adaptación que resulten necesarias y, en último término proceder a la revocación de la autorización (en este sentido, Sentencia de la Sala Tercera, Sección Cuarta, del Tribunal Supremo de 10 junio 1992).

En mi opinión, que la jurisdicción civil ordene la adopción de medidas de precaución superiores a las exigidas por la Administración supone, de modo indirecto, atribuirse una función de control de la licencia que no le corresponde (así lo hace, en la jurisprudencia menor, la SAP Murcia 13 febrero 2001, que condena a reparar en forma específica eliminando un transformador o desviando su tendido –actividad reglada y reglamentada, que respetaba las prescripciones administrativas– por el temor de los vecinos de la posibilidad de un daño).

*B) Derecho navarro*

Para el Derecho navarro, la STSJ Navarra 3 mayo 2004, con cita de la jurisprudencia de la Sala 1ª del TS, afirma la «neutralidad» de la licencia administrativa de la actividad para los derechos de los particulares y advierte que la licencia hace la actividad lícita administrativamente, pero ilícita si es abusiva o contraria a la buena fe de tal forma que la conducta queda embebida en la regla de la normalidad del «uso razonable» a que se refiere la ley 367 Comp. Navarra, y la jurisdicción civil puede ordenar en tal caso, a pesar de la existencia de licencia para la actividad, su cese (en el caso, por lo demás, la granja cumplía los requisitos del momento en el que se otorgó la licencia, en 1960, pero no las impuestas por la normativa foral actualmente vigente).

*C) Derecho catalán*

Frente a la interpretación jurisprudencial del Derecho estatal y declarada vigente en Navarra por su Tribunal Superior de Justicia, el art. 3.5 Ley 13/1990 excluye la acción de cesación cuando la actividad goza de licencia administrativa (a la vista de la Ley catalana 3/1998, de intervención integral de la Administración Ambiental, parece que habrá que entender que la regla es aplicable a las instalaciones sometidas al régimen de autorización, licencia o comunicación, pues en todo caso existe un control administrativo). En particular, sólo faculta al propietario afectado por inmisiones, aunque sean sustanciales, pero que procedan de instalaciones autorizadas administrativamente, a solicitar la adopción de medidas técnicamente posibles y económicamente razonables para evitar las consecuencias dañosas. Si aun así las consecuencias no pudieran evitarse, el propietario podrá reclamar la indemnización de daños sufridos.

Algunos autores de «Derecho común» han criticado la solución catalana, por entender que resulta poco satisfactoria la preferencia por la actividad industrial económica frente a la protección de los derechos subjetivos a la salud e integridad de las personas. En realidad, en mi opinión, esta valoración debe ser matizada. Lo que hace la Ley catalana es excluir que pueda ejercerse la acción de cesación como acción negatoria en el ámbito civil. Esta opción no es criticable y merece respeto, porque no excluye la protección de los derechos privados, sino sólo la competencia de la jurisdicción civil para ordenar el cierre de una actividad que opera con licencia administrativa. Puesto que ésta procede de un acto administrativo, y se dicta conforme a las normas de Derecho público promulgadas atendiendo al interés general, no resulta criticable que el control de esa licencia (que es en definitiva en lo que se traduce el cierre de la actividad) se atribuya a la jurisdicción contenciosa. Posiblemente, una norma semejante conduzca, en el Derecho catalán, a reducir las reclamaciones ante la jurisdicción civil y reconducirlas al orden contencioso-administrativo. Pero es importante insistir que el art. 3.5 sí permite lograr en la vía civil, aunque la inmisión proceda de una actividad autorizada administrativamente, «la adopción de las medidas técnicamente posibles y económicamente razonables». Sólo impide la condena en la vía civil al cierre de la actividad. Así lo advierte la

STSJ Cataluña 3 octubre 2002, que rechaza el motivo del recurso de casación en el que el demandado, para eludir la realización de una serie de reparaciones para evitar la producción de daños a que fue condenado por la Audiencia, invocaba que gozaba de las correspondientes licencias administrativas.

La posibilidad de quien soporta la inmisión se limita en estos casos a obtener ante la vía civil, conforme al art. 3.5, la indemnización de los daños que se sigan produciendo en el futuro, lo que equivale, en esta forma de indemnización de daños futuros, a una suerte de expropiación de algunas de las facultades del vecino que debe seguir soportando las perturbaciones. A este propietario le queda abierta, cuando sea posible, la vía contencioso-administrativa para controlar la legalidad del ejercicio de la actividad o, incluso, la revisión de la licencia.

He dicho más arriba que la Ley permite reaccionar preventivamente frente a peligros de ilegítimas inmisiones futuras (art. 1.1). A la vista de la regulación catalana de las inmisiones provocadas por instalaciones autorizadas administrativamente, parece razonable entender que la tutela preventiva, en estos casos, debe ejercerse exclusivamente en la vía administrativa, en el expediente de concesión de la autorización.

Ahora bien, será difícil, por lo demás, negar la eficacia en los territorios de las Comunidades Autónomas de la interpretación jurisprudencial que tiende a extender la protección constitucional (fundamentalmente, art. 18, pero también art. 15) frente a determinadas inmisiones: en aplicación de esta doctrina, la STS, Sala 1ª, 29 abril 2003, considera irrelevante, frente a una intromisión en los derechos fundamentales, la existencia de una licencia municipal. Por esta vía sería posible reaccionar, también en Cataluña, frente a determinadas inmisiones, al margen de la Ley 13/1990.

### 2.1.6. Prescripción de la acción

*A) Derecho estatal*

En el sistema del Derecho estatal debe entenderse que la acción negatoria frente a las inmisiones es imprescriptible, puesto que no se puede adquirir por usucapión la mera facultad de perturbar. No es aplicable, por tanto, el plazo previsto para las acciones reales sobre inmuebles en el art. 1963 CC, que sólo se refiere a la acción del dueño para excluir la existencia de un derecho real (una servidumbre), y que fija el plazo de prescripción en treinta años, en consonancia con el plazo de adquisición por usucapión extraordinaria del derecho. Aun admitiendo que el derecho a perturbar pudiera configurar el contenido de una servidumbre (y adquirirse por usucapión como un derecho autónomo, con la simultánea prescripción de la acción negatoria del derecho real), serían aplicables los límites aplicables a todos los derechos, lo que excluye la usucapión de un derecho a perturbar contra los límites legales imperativos o que provoquen daños a las personas o a la salud, como límite de orden público.

En la práctica jurisprudencial se ha admitido que «el mero transcurso del tiempo no puede ejercer el menor protagonismo» cuando se trata de defender «la tranquilidad, la salubridad y la vida de las personas» (STS, Sala 1ª, 3 mayo 1990). Esta solución se ve favorecida cuando la acción de cesación se ejerce como manifestación de la de responsabilidad por daños y a ésta se le aplica la doctrina sobre daños continuados, pues mientras estos sigan produciéndose no corre el plazo de prescripción.

*B) Derecho catalán*

En Cataluña, el art. 2.5 Ley 13/1990 establece que: «La acción negatoria prescribirá a los cinco años a partir de que el propietario tenga conocimiento de la perturbación ilegítima». A pesar del tenor literal del precepto, parecería razonable entender que sólo prescribe a los cinco años la acción de indemnización, que en la Ley se regula de forma conjunta con la acción de cesación, pero no esta última, cuyo plazo de ejercicio no empezaría a correr mientras tenga lugar la perturbación. La perturbación que pervive debe considerarse como un nuevo acto que mantiene viva la acción. Desde el primer momento de la promulgación de la Ley, la doctrina ha criticado la solución legal y ha propuesto una reforma legislativa que distinga entre las pretensiones de cesación y de resarcimiento, estableciendo –es la solución aplicable en el Derecho estatal– la imprescriptibilidad de la primera, para evitar la vulneración de derechos constitucionalmente protegidos (salud o medio ambiente) y fijando un plazo de cinco años para la indemnización (Egea). La Sección de Derecho patrimonial del Observatorio de Derecho Privado de Cataluña ha elaborado una propuesta de modificación legislativa en este sentido:

«La acción negatoria no prescribe. La pretensión para reclamar la indemnización por los daños y perjuicios producidos por la perturbación ilegítima que se pretende hacer cesar prescribe a los cinco años, computables a partir de que el propietario tenga conocimiento».

La STSJ Cataluña 19 marzo 2001, en un caso de inmisiones de ruido, polvo y temblores ocasionados por una harinera, tras criticar el precepto legal y sugerir la necesidad de una reforma legislativa, se atiene a la letra de la disposición y considera aplicable el plazo de cinco años. El TSJ descarta que sea aplicable el art. 1968 CC a la acción negatoria, pues prevalece lo dispuesto en la Ley autonómica, también para la indemnización de daños, aunque la perturbación se iniciara antes de su entrada en vigor, pues el plazo no empezó a correr hasta entonces. En dos sentencias posteriores, que no resuelven un caso de inmisiones, pues se refieren al ejercicio de acción negatoria de servidumbres (16 septiembre 2002 y 14 octubre 2002), el TSJ Cataluña niega la aplicación del plazo de cinco años a la acción negatoria de servidumbres y, por lo que aquí interesa, en medio de una confusa argumentación, declara que «el plazo de prescripción de la acción negatoria al cabo de cinco años tiene sentido claro y coherente en el supuesto de inmisiones, ya que en este caso no entra en colisión con ninguna otra norma sobre usucapión por un período de tiempo más largo».

En definitiva, mientras no se modifique la Ley catalana, y a diferencia de lo que sucede en el resto del territorio español, en Cataluña la acción negatoria de inmisiones no es imprescriptible, con el resultado de que la vía civil puede resultar inoperante para lograr la cesación de la actividad perturbadora.

## 2.2. Responsabilidad civil (inmisiones nocivas)

### 2.2.1. Idea general

*A) Derecho estatal*

Además de las reglas especiales para sectores determinados (energía nuclear, hidrocarburos) el art. 1908 CC, especialmente en sus apartados 2 y 4, contiene una enumeración de supuestos de responsabilidad limitada al estado de la tecnología de la época en que se redactó el CC (1889): humos excesivos nocivos a las personas o a las propiedades; emanaciones de cloacas o depósitos de materias infectantes construidos sin las precauciones adecuadas al lugar en que estuviesen. Por ello se propugna la aplicación del precepto a la producción de cualesquiera daños que se originen con ocasión de una actividad industrial, peligrosa o insalubre.

Frecuentemente, las reclamaciones de indemnización de daños derivados de la emisión de humos han venido planteando y resolviéndose al amparo de la regla general del art. 1902, si bien adoptando mecanismos que prescinden de la culpa del agente y tienden si no a una responsabilidad objetiva sí a una por riesgo. En algunas decisiones jurisprudenciales, invocados de manera genérica los arts. 1902 y 1908, la argumentación del TS se ciñe al primero (SS. 23 junio 1913, 23 diciembre 1952 y 5 abril 1960) o, de forma conjunta a los dos, como si fueran aplicación del mismo principio (SS. 30 octubre 1963 y 18 septiembre 1992). Con más razón esto sucede cuando el daño es causado por emisiones de otras sustancias (como polvo, STS 17 marzo 1981) o por ruidos (STS 3 septiembre 1992) y vibraciones (SS. 12 febrero 1981 y 4 mayo 1982) para los que, teóricamente, el art. 1908 podría aplicarse por analogía.

A partir de la STS 12 diciembre 1980, la jurisprudencia construye, a través de una analogía generalizadora, una teoría sobre las inmisiones. En particular, se afirma que:

«si bien el CC no contiene una norma general prohibitoria de toda inmisión perjudicial o nociva, la doctrina de esta Sala y la científica entienden que puede ser inducida de una adecuada interpretación de la responsabilidad extracontractual impuesta por el art. 1902 de dicho cuerpo legal y en las exigencias de una correcta vecindad y comportamiento según los dictados de la buena fe que se obtienen por generalización analógica de los arts. 590 y 1908, pues regla fundamental es que la propiedad no puede llegar más allá de lo que el respeto al vecino determina».

Con posterioridad, la jurisprudencia, sin descartar la aplicación del art. 1902, ha venido destacando que la responsabilidad por daños por emanaciones tóxicas está sometida al art. 1908, que consagra una «responsabilidad objetiva» (SS. 14 julio 1982, 16 enero 1989, 24 mayo 1993 y 7 abril 1997).

En sede de responsabilidad por daños no debe plantear ningún reparo la doctrina jurisprudencial conforme a la cual ni la autorización administrativa ni el cumplimiento de los estándares administrativos exoneran de indemnizar los daños realmente producidos. La doctrina de que las licencias se otorgan sin perjuicio de los derechos de terceros encuentra aquí plena aplicación, sin que sea preciso llegar a afirmaciones como la vertida en la STS, Sala 1ª, 29 abril 2003, en el sentido de que

«la autorización administrativa de una industria no es de suyo bastante para entender que fue otorgada ponderando un justo y equitativo equilibrio entre el interés general y los derechos de los afectados».

La responsabilidad civil puede nacer cuando se den sus presupuestos con independencia, también, de que se hayan adoptado las medidas de precaución previstas en los reglamentos, o de que se hayan satisfecho los cánones a la Administración (canon de vertidos, por ejemplo).

Ya he advertido antes [apartado II.A).1.a] el reflejo en la vía civil de la doctrina del TEDH y del TC acerca de la aplicación de la doctrina de los derechos fundamentales frente a las inmisiones (STS, Sala 1ª, 29 abril 2003). Por lo que se refiere al régimen de responsabilidad por daños esta interpretación flexible del art. 18 de la Constitución supone la admisión de la aplicación del régimen previsto en la LO 1/1982, con sus peculiaridades en sede de indemnización de daños.

*B) Derecho catalán*

La Ley catalana considera la reclamación de daños como contenido de la acción negatoria (arts. 2.2 y 3.1 Ley 13/1990). En palabras de la STSJ Cataluña 19 marzo 2001

«la Ley Catalana permite la reclamación de daños y perjuicios al margen de las normas específicas de la responsabilidad extracontractual de los arts. 1902 y siguientes del Código Civil, cosa que es tanto como decir que, causado el perjuicio a consecuencia de una perturbación ilegítima, además de la cesación, habrá de asumirse el pago de la correspondiente indemnización, con independencia de que exista culpa o negligencia por parte del perturbador».

Realmente, como he dicho, en el ámbito del CC se ha llegado también a prescindir de la culpa en este ámbito. La cuestión, sin embargo, tiene interés, como diré más adelante, por lo que se refiere a la prescripción de la acción.

También presenta interés el dato de que, en determinadas circunstancias, la Ley catalana contempla una «indemnización de daños» que no tiene naturaleza resarcitoria de un daño ya producido, como sucede en el régimen general de los

arts. 1902 y ss. CC, sino que se ofrece como compensación a las perturbaciones que hay el deber de soportar por estar la actividad amparada por la correspondiente licencia y no ser posibles técnicamente ni económicamente razonables medidas que eliminen totalmente los daños.

No debe excluirse la aplicación de la doctrina de los derechos fundamentales a determinadas inmisiones en las Comunidades Autónomas, con las consecuencias que de ahí se derivan por aplicación del régimen jurídico de la LO 1/1982 a las que ya me he referido antes.

### 2.2.2. Legitimación

*A) Derecho estatal*

i) Están legitimados para ejercitar la acción de responsabilidad por daños quienes acrediten haber sufrido un perjuicio real, en su propiedad o en su persona (el propietario no puede exigir indemnización por daños morales si la vivienda está arrendada, pues él no los ha sufrido: SAP Asturias 10 abril 2000). Se ha admitido la legitimación del presidente de la comunidad de propiedad horizontal para reclamar no sólo los daños materiales en los elementos comunes, sino también en los elementos privativos y los daños personales sufridos por los propietarios (SAP Madrid 20 noviembre 2000).

ii) Para los daños a bienes de dominio público, las leyes sectoriales (aguas, costas, residuos, espacios naturales, evaluación del impacto ambiental...) permiten que la Administración imponga la sanción y concrete el deber de reparación. Esta solución se generalizó a partir del art. 130 Ley 30/1992 y art. 22 Reglamento de procedimiento sancionador. Algunas Leyes desvinculan la posibilidad de imponer la reposición del procedimiento sancionador (por ej., Ley 4/2005, de Navarra, de intervención para la protección ambiental). Cuando no sea así, en el caso hipotético de que no mediara infracción administrativa, la Administración podría exigir la reparación del daño por la vía civil conforme al art. 1902 CC.

iii) No faltan voces doctrinales que defienden la legitimación de las organizaciones ecologistas para interponer demandas por «daño ambiental», considerando que a tal solución se llega por aplicación analógica de las normas previstas para las asociaciones de consumidores (art. 11.2 y 3 LECiv). Al argumento apuntado más arriba acerca de la inexistencia de norma que autorice el ejercicio por las asociaciones ecologistas de interponer acciones de cesación, y aun de la inconveniencia de aplicar por analogía disposiciones previstas para asociaciones sometidas a cierto control, como sucede con las de consumidores, debe añadirse ahora, en sede de responsabilidad, la dificultad que suponen las condenas a indemnizar daños difusos, y la posibilidad de someter al causante por esta vía a un número ilimitado de reclamaciones por el mismo daño.

Ahora bien, lo cierto es que en la práctica jurisprudencial española se ha abierto un cauce para reconocer la legitimación de las asociaciones ecologistas para exigir la reparación del daño medioambiental. Se trata de la doctrina sostenida por la Sala 2ª del Tribunal Supremo por la que se estima que la acción popular penal confiere legitimación para el ejercicio de la acción de responsabilidad por daños (SS. 1 abril 1993 –acción ejercitada por una asociación dirigida al pago de una indemnización a la Comunidad Autónoma por la muerte de una especie protegida–; 1 febrero 1997 –reparación de daños causados en un río, restitución del mismo a su anterior estado e indemnización de daños–). Esta tesis jurisprudencial, que puede conducir a resultados loables, choca con la opinión de la doctrina que mantiene que la acción popular o pública es la penal (art. 101 LECrim), no la civil, por lo que el acusador popular no estaría legitimado para ejercitar la acción civil en el proceso civil acumulado. Esta acción debería ser ejercitada en cambio por el Ministerio Fiscal (art. 112 LECrim).

*B) Derecho catalán*

La Ley catalana 13/1990 regula la acción de indemnización de daños como un contenido de la acción negatoria del propietario (o, admite la doctrina en una interpretación extensiva, de un titular de un derecho real de goce), por lo que si resulta perjudicado un sujeto diferente (arrendatario, empleado, precarista...) la indemnización de daños queda sometida al régimen general previsto en el Derecho estatal (Código Civil: pero, ¿aplicando el plazo de prescripción de tres años previsto en la Ley catalana 29/2002, primera Ley del Código civil de Cataluña, para las pretensiones derivadas de responsabilidad extracontractual, art. 121-21?; parece que se impone la respuesta positiva).

### 2.2.3. Prescripción

*A) Derecho estatal*

De acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal Supremo, el plazo de prescripción de un año de la acción de responsabilidad civil (arts. 1968.2 y 1969 CC) no empieza a computarse para los daños continuados hasta la «total verificación del daño», es decir, hasta que no cese la actividad dañosa (por todas, STS, 1ª, 11 febrero 2002). En tales casos, la doctrina suele entender que no deben resarcirse todos los daños causados desde el inicio de la actividad dañosa sino sólo los producidos durante al año anterior. En la práctica, sin embargo, los tribunales mantienen un criterio muy flexible y conceden indemnizaciones a un tanto alzado referidas a todo el período que han durado las molestias, lo que no es de extrañar porque habitualmente durante todo el tiempo se han producido reclamaciones extrajudiciales por partes de los afectados.

*B) Derecho catalán*

El art. 2.5 Ley 13/1990 sólo establece un plazo de prescripción de cinco años para la acción negatoria en el caso de perturbación ilegítima. Aunque expresamente no se menciona en el art. 2.5, el art. 3 reconoce al propietario del inmueble afectado por la perturbación ilegítima el derecho a recibir la indemnización correspondiente por los perjuicios causados. Debe entenderse por ello que el plazo de cinco años es aplicable a esta pretensión indemnizatoria. Pero nada dice el art. 2.5 de la acción que corresponde a quien soporta una perturbación legítima y que, conforme a la propia Ley, puede exigir la indemnización de los daños sustanciales producidos en el pasado y una compensación económica de los que puedan sufrir en el futuro.

Dada la confusa regulación de la Ley catalana es discutible si a esta acción le resultaba aplicable el plazo de prescripción de la acción de responsabilidad extracontractual (la SAP Barcelona 9 enero 1998 aplica el año del art. 1968 CC: desde la entrada en vigor de la Ley 29/2002, 30 diciembre, que aprueba la primera Ley del Código civil de Cataluña, las pretensiones derivadas de la responsabilidad extracontractual prescriben en Cataluña a los tres años) o el de cinco previsto en la Ley 13/1990 para la acción negatoria.

La propuesta de modificación legislativa elaborada por la Sección de Derecho patrimonial del Observatorio de Derecho Privado de Cataluña a la que me he referido antes completa la regulación fijando también un plazo de prescripción de la reclamación de indemnización por los daños y perjuicios producidos y la compensación económica prevista para las inmisiones legítimas que causan daños sustanciales, que se hace coincidir con los mismos cinco años (así, se propone añadir un nuevo apartado al art. 3 Ley 13/1990 del siguiente tenor:

«La pretensión para reclamar la indemnización por los daños y perjuicios o la compensación económica a la que se refieren los apartados 4 y 5 de este precepto prescriben a los cinco años computables a partir de que el propietario tenga conocimiento».

*XII*

# Política ambiental del Reino Unido

AGUSTÍN GARCÍA URETA

## *Sumario*

*Página*

1. Algunos datos físicos a considerar ..... 350
2. Un repaso a la evolución general de la política ambiental en el Reino Unido ..... 350
3. Evolución de la organización administrativa del ambiente ..... 354
   3.1. Sobre la transferencia de poderes a las regiones en el Reino Unido . 354
   3.2. El Ministerio de Medio Ambiente (*Department of the Environment, food and the Regions*, DEFRA) ..... 355
   3.3. La Agencia de Medio Ambiente (*Environment Agency*) ..... 356
   3.4. Las autoridades locales ..... 358
4. Evolución de algunos sectores ambientales relevantes ..... 359
   4.1. Cuestiones generales ..... 359
   4.2. Evaluación de impacto ambiental ..... 359
   4.3. Control integrado de la contaminación y protección de la atmósfera 361
   4.4. Residuos y suelos contaminados ..... 363
   4.5. Protección de la naturaleza ..... 365
   4.6. Derecho de aguas ..... 367
   4.7. Derecho urbanístico ..... 367
   4.8. La protección del ambiente y el Convenio Europeo de Derechos Humanos ..... 368

Reseña Bibliográfica ..... 369

## 1. ALGUNOS DATOS FÍSICOS A CONSIDERAR

El Reino Unido posee, junto con Irlanda, una configuración posiblemente única en Europa, ya que su situación como isla le proporciona ciertas ventajas que los otros países continentales no poseen. Tiene una superficie de aproximadamente 244.000 km$^2$, con una población que ronda los 62 millones de habitantes y una densidad estimada de 231 personas por km$^2$, aunque en Inglaterra esta cifra se sitúa en las 360. Estos números ya dan una muestra de los problemas con los que se enfrenta, sobre todo en materia de suelo. Cerca de un 80% se utiliza para la agricultura, aunque se está produciendo una reducción del mismo a un 70%, debido a que las explotaciones agrícolas británicas son bastante eficientes, si se las compara con las situadas en otros Estados miembros de la Unión Europea. Aproximadamente un 9% del suelo se utiliza para actividades forestales y el restante está ocupado por el proceso urbanizador que se concentra, sobre todo, en el suroeste, alrededor de Londres, aunque existen importantes núcleos urbanos en el centro, caso de Birmingham, Manchester y Leeds (entre otros). El norte (Escocia) no ofrece tanta densidad poblacional, si bien existen algunas áreas de importancia alrededor de Glasgow y Edimburgo. El resto de esta región permanece, en buena medida, escasamente poblada. De hecho, se calcula que aproximadamente 25.000 personas abandonan el norte cada año, mientras que sureste gana unas 70.000. Otra de las características del Reino Unido es su situación insular que le permite dispersar la contaminación a causa de la lluvia y de la corriente de aire (*jet stream*) que cruza todo el país y que encuentra pocos obstáculos montañosos a su paso. Los ríos británicos son de trayecto corto y caudaloso, de tal manera que el punto más alejado del mar está situado a unos 120 kilómetros de distancia, aproximadamente, aspecto que facilita la evacuación de efluentes contaminantes. Esta circunstancia ha proporcionado una ventaja a la industria británica si se la compara con otros sectores de la Europa continental, v.g., Alemania y Países Bajos, sujetos a restricciones debido a su localización. Esto, con todo, no ha evitado la acusación de que una parte de las deposiciones ácidas que se producen en los bosques de la Europa continental y en los países escandinavos está causada por la contaminación originada en el Reino Unido. Esta imputación dio lugar a la introducción, con el Acta Única Europea (1986), de una cláusula en el Tratado CE por la que se han de tener en cuenta los datos científicos y técnicos a la hora de preparar la normativa ambiental comunitaria [art. 174.3, (primer inciso)], ya que el Reino Unido, bajo el gobierno de Margaret Thatcher, discutía las evidencias científicas que la acusaban de ese efecto.

## 2. UN REPASO A LA EVOLUCIÓN GENERAL DE LA POLITICA AMBIENTAL EN EL REINO UNIDO

Como en todos los países, en el Reino Unido también ha habido un tipo de legislación que se podría llamar, desde una perspectiva general, ambiental. Cuestión diferente sería hablar de una política ambiental (coherente). Haciendo un breve repaso histórico es bien conocido el caso de la ejecución de un ciudadano

londinense en el siglo XVII por quemar carbón durante las sesiones del Parlamento, contraviniendo una orden de la Reina Isabel I. La Revolución Industrial experimentada por este país a finales del siglo XVIII (con anticipación al resto de países europeos) trajo consigo la necesidad de adoptar medidas de control de la contaminación atmosférica, y en general de mejora de la salubridad, debido a la expansión de las ciudades y con ello el incremento de condiciones muy poco higiénicas tanto en relación con el saneamiento o el tratamiento de los residuos. Sin embargo, habrá que esperar prácticamente hasta la segunda mitad del siglo XIX para encontrarse con normas generales en esta materia, como las *Diseases Prevention Acts 1848* y *1855*, respectivamente, la *Alkali Works Regulation 1863*, la *Sewage Utilization Act 1865*, o la *Public Heath Act 1875*, que ponen de manifiesto las resistencias existentes en aquel entonces para que los poderes públicos interviniesen en estas materias. De ahí que estas normas tuviesen una naturaleza más potestativa que obligatoria. Este criterio de política ambiental ha sido común en el Reino Unido, lo que explica la escasa incidencia de la normativa victoriana en las condiciones de salubridad de las ciudades. Unidas a las disposiciones en materia de salubridad comenzaron a aparecer, de forma más tardía, las de carácter urbanístico. Sin embargo, el enfoque no resultó coherente en un inicio. Motivadas por las precarias condiciones de las ciudades, se adoptaron algunas medidas con el fin de demoler edificios (*Artizans' and Labourers' Dwellings Act 1868*), aunque resultaron insuficientes en la medida en que se requería llevar a cabo una planificación sistemática del espacio. Habrá que esperar hasta el siglo XX para advertir un cambio en las orientaciones normativas y la necesidad de dotarse de un cuerpo coherente de normas. Así surgieron la *Public Health Act* de 1936 y la de 1961, y la *Control of Pollution Act* de 1974. Aparte de éstas, un hito en la materia se produjo con la *Town and Country Planning Act 1947*, base de toda la política urbanística ulterior.

La política ambiental del Reino Unido ha experimentado distintos impulsos en los años setenta y noventa del siglo XX, a consecuencia de las novedades que se produjeron en tales décadas, esto es, la celebración de las Conferencias de Estocolmo (1972) y de Río de Janeiro (1992). En la década de los setenta, una vez que los efectos de la primera conferencia se diluyeron, las consideraciones ambientales vieron reducida su posición entre las prioridades de los poderes públicos. Sin embargo, es a partir de 1985 cuando comienza a pergeñarse una nueva política ambiental, indudablemente ligada a las transformaciones que se suscitaron en las Comunidades Europeas, sobre todo a partir de la adopción del Acta Única Europea. Habrá que esperar hasta 1990 para encontrar el primer informe medianamente desarrollado sobre la política ambiental de este país (*This Common Inheritance*), con un paralelo en 1994 (*Sustainable Development, the UK Strategy*). De esta época son la *Environmental Protection Act 1990* y *1995*, dando paso a la correspondiente agencia ambiental. Sin embargo, no hay que concebir a estas normas como leyes generales de protección del ambiente sino como disposiciones que pretenden regular determinados factores del medio. En esta época hay que añadir dos eventos de carácter internacional en los que participó el Reino Unido, por una parte el Convenio sobre el cambio climático y el Convenio de biodiversidad. A partir de mediados de la

década de los noventa, la política ambiental se ha visto marcada por las novedades producidas en el Derecho comunitario, caso del sistema del control integrado de la contaminación y, en particular, por el cambio climático en el que el Reino Unido se ha mostrado muy activo, presionado también por diversos informes científicos provenientes de este país. Esta última cuestión está influyendo profundamente la política ambiental del Reino Unido, ya no sólo por el incremento del precio del petróleo, sino, en especial por causa de los compromisos adquiridos bajo el Protocolo de Kioto, lo que parece plantear una vuelta a la energía nuclear. Además, las evidencias científicas presentadas por instituciones públicas como el *Natural Environment Research Council*, en materia de cambio climático, no resultan muy halagüeñas para el Reino Unido, en la medida en que apuntan a una reducción de la influencia de la corriente del golfo, que mantiene estables las temperaturas en este país. Sin embargo, las emisiones de gases de efecto invernadero se han incrementado un 2,1% desde 2002 y se prevé que el volumen del tráfico rodado aumente en un 25% para la próxima década y que el aéreo llegue a los quinientos millones de vuelos para 2030. En este contexto, algunas de las medidas adoptadas en el Reino Unido han recibido atención debido a su novedad. Éste es el caso del impuesto de circulación, por un importe de 8 libras, aprobado por el Alcalde Londres, en vigor el 17 de febrero de 2003, trayendo consigo una reducción de un 15% en el tráfico. Este mecanismo va a ser implantado en otras áreas de la ciudad. Sin embargo, aunque diversas ciudades, caso de Manchester o Birmingham manifestaron inicialmente su interés en el sistema, sólo Edimburgo parece querer implantarlo en la actualidad.

Algunas decisiones del Parlamento de Westminster han tenido un impacto no sólo mediático sino en amplios sectores de la población, caso de la caza del zorro, que trasciende esta práctica, iniciada en el siglo XVI, para afectar a las relaciones del mundo rural con el urbano. La *Hunting Act* 2004, que se encuentra en vigor desde el 18 de febrero de 2005, y que ha tenido su paralelo en Escocia, fue el resultado de un largo período de discusiones y desencuentros en el Parlamento y ha dado paso a distintas acciones judiciales no sólo ante los tribunales británicos sino también ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, por lo que habrá que esperar a sus resultados. Hay otros aspectos que habría que añadir en este repaso de la política ambiental en el Reino Unido. Uno de ellos pasa por la incidencia del Derecho comunitario. Este país no ha escapado a las distintas normas aprobadas por las instituciones europeas. La visión de este ordenamiento no siempre ha sido positiva sino, más bien, todo lo contrario. El Derecho comunitario implicaría una invasión constante de normas (*the incoming tide*), que vendría a reducir el omnipresente papel del Parlamento de Westminster. Para el Reino Unido, como para otros Estados miembros de la Unión Europea, la integración en esta organización supranacional en 1973 supuso un cambio en la orientación de la política ambiental, sobre todo por lo que respecta a la necesidad de establecer obligaciones concretas y vinculantes, lo que ha ocasionado algunos problemas. En este país existe una tradición de acuerdos voluntarios, por los que aquellos afectados por la normativa ambiental puedan adaptarse a nuevos requisitos, por medio de compro-

misos que no tengan necesariamente carácter vinculante. Con todo, esto no implica que este país incumpla las obligaciones adquiridas con la Unión, como lo demuestra que su récord en materia de transposición de la normativa comunitaria es bueno, y así lo constata la Comisión Europea en sus informes anuales sobre la aplicación del Derecho comunitario. Esto, sin embargo, no ha evitado las críticas a la política ambiental seguida por los sucesivos gobiernos conservadores y, en algunas materias, por el laborista actualmente en el poder. Como ejemplo baste señalar el importante choque que se produjo entre la Comisión (en concreto su comisario de medio ambiente Ripa di Meana) y el gobierno de este país bajo el partido conservador, a raíz de una serie de proyectos de construcción que, en opinión del primero, venían a infringir la Directiva 85/337 de evaluación de impacto ambiental. El roce terminó con la dimisión del primero. No obstante, en términos generales, el Reino Unido transpone correctamente la normativa ambiental comunitaria, sin que se hayan producido numerosos asuntos ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, a pesar de que algunos aspectos de la política ambiental del Reino Unido no se han enmendado correctamente. Éste es el caso de la aplicación de la Directiva 76/160, relativa a las aguas de baño. Otros sectores, como es el caso del acceso a la información, se han visto modificados por la normativa europea (Directiva 90/313 y actual Directiva 2003/4), modificando los patrones de transparencia de las Administraciones.

En la evolución de la política ambiental es preciso añadir otras consideraciones. Por una parte, la existencia de una robusta social civil que se ha movilizado tradicionalmente en contra de proyectos y políticas promovidas desde el gobierno. No obstante, hay que considerar el asociacionismo como un valor en sí mismo, lo que se pone de manifiesto en el hecho de la que la *Royal Society for the Protection of Birds* cuente con más de un millón de socios, 1.300 empleados, más de 13.000 voluntarios, y unos ingresos que superan los 50 millones de libras esterlinas. En tercer lugar, como en otros Estados de la Unión Europea, las autoridades locales se han embarcado en la adopción de las denominadas Agendas 21 locales que engloban una serie de actividades en pro del ambiente, ya sea desde la perspectiva del ahorro energético, el transporte, la protección de la biodiversidad o los problemas de salud. Un cuarto aspecto es la incidencia de determinados comités creados con el fin de proporcionar distintas opiniones bien fundadas sobre temas relativos al ambiente. En este punto merece destacar la *Royal Comisión on Environmental Pollution*, creada en 1970 y con una reputada labor consultiva, así como otros dos comités, ubicados en el ámbito parlamentario, *House of Lords Select Committee on the European Communities* (en la actualidad *European Union Committee*) y *House of Commons Select Committee on the Environment, Transport and the Regions*. Estos comités no sólo sirven para el intercambio de opiniones en la materia, sino que inciden en el diseño de las distintas políticas que afectan al ambiente. En los últimos tiempos se han planteado diversas iniciativas en materia ambiental que todavía no han fructificado. Entre las posibles novedades futuras se encuentra la creación de un tribunal ambiental al que puedan acudir las organizaciones conservacionistas sin necesidad de justificar un interés particular en el asunto que se presente ante el tribunal. Sin

embargo, no parece que este objetivo se vaya a materializar en un corto espacio de tiempo, aunque encontraría respaldo en el Convenio sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en asuntos ambientales (1998). El único movimiento reseñable ha sido la posibilidad, en Escocia, de que determinados recursos bajo la *Nature Conservation (Scotland) Act 2004*, puedan ser llevados ante un órgano jurisdiccional especial (*Scottish Land Court*). Otros aspectos que se están desarrollando en la actualidad, caso de la transferencia de poderes a las regiones (Escocia, Gales e Irlanda del Norte), así como la incorporación del Convenio de Derechos Humanos, en particular, por medio de la *Human Rights Act 1998*, pueden plantear modificaciones respecto de la política ambiental, aunque una buena parte de la misma se siga pergeñando en Bruselas. En general, y al igual que en otros Estados miembros de la Unión Europea, la política ambiental del Reino Unido ha experimentado una clara transformación. Frente a la desidia de los gobiernos durante la década de los años ochenta, que ignoraron los llamamientos para atajar distintos problemas, caso de las deposiciones ácidas, en la actualidad se percibe una mayor concienciación de que es preciso adoptar medidas coherentes en pro del ambiente. Posiblemente, la clave radique en una mayor integración y coherencia entre las políticas adoptadas por los distintos departamentos ministeriales, objetivo que dista de ser alcanzado.

## 3. EVOLUCIÓN DE LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA DEL AMBIENTE

### 3.1. Sobre la transferencia de poderes a las regiones en el Reino Unido

El Reino Unido se puede caracterizar por dos circunstancias que han sido comunes a otros Estados del entorno europeo y occidental. Por una parte, la inexistencia de una política ambiental consistente. Por otra, la diversidad de organismos que han estado encargados de la protección del medio, aspecto que se ha modificado con la creación de las agencias ambientales que vienen a aglutinar, en buena medida, la estrategia en esta materia. El Reino Unido ha sido tradicionalmente un Estado centralizado, tendencia que se incrementó durante el último y prolongado mandato del partido conservador. Con la subida al poder del partido laborista se inició un proceso de transferencia de poderes a las Regiones. Éste se ha concretado en la adopción de la *Scotland Act 1998*, *Government of Wales Act 1998* y *Northern Ireland Act 1998*, y la creación de tres Parlamentos. No obstante, la transferencia efectuada a estas Regiones resulta dispar. Mientras que en el caso Escocés y de Irlanda del Norte los poderes atribuidos resultan más amplios, esto no ocurre en Gales cuya autonomía resulta de carácter marcadamente administrativo. De hecho, su Parlamento no puede dictar Leyes (*Acts*) a diferencia de los Parlamentos escocés y norirlandés. Igualmente el grado de autogobierno de Escocia y de Irlanda del Norte excede con mucho del de Gales en relación a las materias en las que puede dotarse de una política propia. Incluso la organización administrativa pone de manifiesto que los redactores de la *Scotland Act 1998* y *Northern Ireland Act 1998*, por una parte, y la *Government of Wales Act 1998*, por la otra, eran conscientes de las

diferencias de grado entre dichos ejecutivos. Así como en el Escocia e Irlanda del Norte, el gobierno de la región es denominado *Executive* y a la cabeza del mismo se encuentra un *First Minister*, en Gales dicho órgano sólo alcanza a denominarse *Executive Committee*, estando dirigido por un *First Secretary*. Por lo que respecta a las Regiones en las que se divide Inglaterra (que acumulan el 85% de la población) las asimetrías son mayores si se tiene en cuenta que no existe previsión alguna respecto de éstas. El sistema de distribución de competencias que han diseñado las tres Leyes de transferencia tiene interés (y complejidad) sobre todo en el caso Escocés y Norirlandés, porque, a diferencia de anteriores experiencias, se ha optado por establecer una única lista que contenga todas aquellas materias que corresponden al Parlamento británico. La protección del ambiente queda, en principio, en manos de las Regiones al no ser una materia estrictamente reservada al Parlamento de Westminster. Ahora bien, existen algunos sectores relacionados con aquél en los que el Gobierno de Londres sigue siendo competente, v.g., procedimientos científicos con animales, energía: electricidad (generación, distribución y suministro), petróleo y gas (incluyendo, por ejemplo, la propiedad, la exploración y la explotación de yacimientos), carbón, energía nuclear (incluyendo la seguridad de las instalaciones y la responsabilidad por daños), conservación de la energía, transporte (transporte por carretera, por ferrocarril y marítimo, transporte aéreo), otras materias (transporte de material radioactivo). Como en otros Estados, la amplitud del concepto de «ambiente» puede suscitar dificultades a la hora de determinar las líneas divisorias entre una materia y otra. Con todo, y desde una perspectiva general, la elaboración de la política ambiental en el Reino Unido (Inglaterra y Gales) corresponde principalmente al Gobierno de Londres, si bien existe un Ministerio expresamente encargado de esta política. Los distintos departamentos ministeriales están obligados a considerar las implicaciones ambientales de las actividades que desarrollan. Las relaciones entre la Administración central y las que han surgido a raíz del proceso de transferencia de poderes a las regiones, se han materializado en una serie de acuerdos generales y en distintos otros bilaterales.

### 3.2. El Ministerio de Medio Ambiente (*Department of the Environment Food and the Regions*, DEFRA)

Éste es el principal órgano encargado de la gestión y desarrollo de la política ambiental, pero no únicamente de esto como se desprende de su denominación, ya que abarca también las competencias del anterior Ministerio de Agricultura, así como las relativas al mundo rural. Su configuración actual data de 2001, cuando el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación se fusionó con el de Medio Ambiente, Transporte y Regiones, aunque su concreta creación como tal superministerio se remonta a 1997. En la actualidad cuenta con unos 8.000 funcionarios. Tiene su sede en Londres, pero cuenta con oficinas regionales, incluyendo una en Gales (Cardiff). Su presupuesto suele rondar los 15.000 millones de libras. En su cabeza se sitúa el *Secretary of State* (Ministro), responsable de todo el Ministerio y

representante del Reino Unido en el Consejo de Ministros de medio ambiente de la Unión Europea, así como en las negociaciones de acuerdos internacionales en esta materia. Esta figura se acompaña de cuatro *Ministers* (Secretarios de Estado), divididos en las siguientes áreas: Primera: medio ambiente, que abarca temas como el cambio climático, asuntos ambientales de carácter horizontal, organismos modificados genéticamente, compuestos químicos, residuos, incluyendo los de naturaleza radiactiva. También se encarga de la Agencia de Medio Ambiente. Segunda: asuntos rurales y calidad de vida urbana, lo que abarca la caza con perros, cauces fluviales, las distintas áreas de protección de la naturaleza, calidad del ambiente atmosférico, entre otras. Tercera: pesca, agua y naturaleza. Cuarta: alimentación, energías renovables y sector agrícola. Como se puede apreciar, el papel del Ministerio de Medio Ambiente es muy amplio, aunque se condensa principalmente en la preparación de las líneas básicas de la política ambiental. Además, el *Secretary of State* tiene una posición central en materia de urbanismo y en la ejecución de la política ambiental, lo que incluye importantes potestades i) normativas, ii) de control de los presupuestos y iii) de orientación por medio de las circulares administrativas que le corresponde a él adoptar y que constituyen un medio importante de interpretación de la normativa que se adopta en las materias de su departamento.

En las otras Regiones del Reino Unido existen también los correspondientes departamentos de medio ambiente.

### 3.3. La Agencia de Medio Ambiente (*Environment Agency*)

Como en otras materias que afectan al ambiente en el Reino Unido, la creación de la Agencia, con la *Environmental Protection Act 1995*, no resultó fácil. Ésta aglutina buena parte de la organización ambiental. De esta manera, tanto la Autoridad Nacional encargada de los Ríos (*National Rivers Authority*), como el Organismo encargado de la Contaminación y del control integrado de la contaminación (*Her Majesty's Inspectorate of Pollution*), han quedo incluidas en la Agencia. No obstante, ésta no aglutina todas las funciones relativas al ambiente ni todos los sectores relacionados con éste. Otras agencias se encargan de la conservación de la naturaleza y las entidades locales aúnan la competencia en materia urbanística con otras de carácter ambiental. Algunos organismos, como el responsable de la supervisión del agua para el consumo humano (*Drinking Water Inspectorate*), se sitúan fuera de la Agencia, aunque dentro de DEFRA.

Resultaría muy prolijo (y descriptivo) precisar en concreto todas las atribuciones de la Agencia, de ahí que se indiquen las principales reconocidas desde su creación.

a) En materia de aguas: Control de la contaminación en el medio acuático. Esto incluye la fijación de objetivos de calidad ambiental, la prevención de la contaminación y la potestad sancionadora e inspectora. La gestión en materia de aguas, incluyendo la autorización para la extracción de caudales. Control de las inunda-

ciones. Normativa en materia de pesca. Control de la navegación y conservación de los recursos hídricos. Vertidos en aguas continentales.

b) En materia de residuos: Autorizaciones de instalaciones de gestión de residuos o de vertederos. Registro de actividades que quedan exceptuadas de autorización para la gestión de residuos. Control de la entrega de residuos. Empleo de lodos de depuradoras en la agricultura. Vertidos de residuos en el mar.

c) Procesos industriales: Control de las emisiones procedentes de actividades industriales, que quedan bajo el control de la Agencia, de acuerdo con lo establecido en la *Environmental Protection Act 1990*. No obstante, la Agencia no cubre todas instalaciones sujetas a este mecanismo de protección, correspondiente algunas de ellas a las autoridades locales. Autorizaciones.

d) Otras funciones: circulares en materia de control integrado de la contaminación. Investigación en materia ambiental: entrada en cualquier propiedad, con acompañamiento policial si se presume que las funciones de la agencia se van a ver obstaculizadas; instalación de equipos de medición. Circulares en materia de suelos contaminados.

e) Órdenes de restauración o de adaptación a las condiciones de la autorización y el ejercicio de la potestad sancionadora. En el período 2004/2005, la Agencia impuso sanciones por un importe superior a las 770.000 libras esterlinas.

La Agencia puede solaparse con otros organismos, sobre todo, aquellos encargados de la protección de la naturaleza y con las autoridades locales, aunque no resulta competente en todos aquellos sectores que indudablemente tienen que ver con el ambiente, caso de la energía nuclear, de cuyo control se encarga el *Nuclear Installations Inspectorate*. Aunque la Agencia es un órgano independiente, de acuerdo con el art. 1.1 de la *Environment Act 1995*, sin embargo el Ministro de Medio Ambiente puede establecer orientaciones que han de ser seguidas por aquélla, tanto en materias concretas, como puede ser el control integrado de la contaminación o las autorizaciones sobre gestión de residuos, como en asuntos generales. Existen otras agencias ambientales en Escocia (*Scottish Environmental Protection Agency*, SEPA), cuyo presupuesto depende del Parlamento Escocés y que tiene algunas diferencias con su homóloga de Inglaterra y Gales, careciendo, por ejemplo, de potestad sancionadora, que habrá de ejercerse por medio del fiscal general para esta Región. Sin embargo, sus potestades en materia de contaminación atmosférica van más allá de las de la agencia para Inglaterra y Gales. En Irlanda del Norte, la agencia encargada de ejecutar la política ambiental es la *Environment and Heritage Service* (EHS). No obstante, ha de tenerse en cuenta que la autonomía norirlandesa fue suspendida por el Gobierno británico el 14 de octubre de 2002 y, en el momento de escribir esto todavía no ha sido reestablecida.

La actividad de la Agencia no ha estado exenta de críticas que han puesto en evidencia su poca transparencia y a la falta de instrucción de procedimientos sancionadores. De ahí que se la haya llegado a calificar como un «tigre sin dentadura». Igualmente, ha sido objeto de crítica su tendencia a la procedimentalización

frente a la consecución de objetivos de calidad ambiental o la ausencia de criterios claros respecto de temas de trascendencia, caso de la regulación de los organismos modificados genéticamente. A lo anterior habría que añadir la confusión sobre sus funciones y la actuación de los funcionarios, más centrada en las pequeñas empresas que en las grandes corporaciones.

### 3.4. Las autoridades locales

La estructura administrativa relativa a las autoridades locales se divide, principalmente, en dos escalones fuera de las áreas metropolitanas: por una parte, los *county councils* y los *district councils*, que son los que aglutinan la mayoría de las atribuciones ambientales. Estos dos no tienen una relación jerárquica entre sí, sino que su situación depende de las competencias que ejercen. Aparte de éstos, existen en las áreas metropolitanas los denominados *metropolitan districts*. La ciudad de Londres (*Greater London*) tiene una estructura compleja. Por una parte, consta de 32 *London Boroughs*, que tienen encomendadas las principales funciones de carácter local. A éstos hay que unir la *City of London*, entidad más reducida que sólo cubre 2.6 $km^2$, y que se administra por su propia autoridad, denominada *The Corporation of London*. Sin embargo, Londres ha vuelto a recuperar la figura del Alcalde, tras el referéndum celebrado en virtud de la *Greater London Authority (Referendum) Act 1998*, y también la figura de la *Greater London Authority* como entidad administrativa para toda la ciudad. De hecho, la *Greater London Authority Act 1999* recoge diversas competencias del Alcalde de Londres en diversas materias, caso del transporte, en el que ha tenido una importante repercusión la implantación de un impuesto de circulación en 2003, al que anteriormente se ha hecho alusión. Sin embargo, las funciones del Alcalde abarcan otras facetas de la política ambiental, ya sea la gestión de los residuos o la calidad de la atmósfera. Las principales funciones que corresponden a las autoridades locales en materias relativas a la protección del medio abarcan el urbanismo, los suelos contaminados, el control de la contaminación acústica, la contaminación atmosférica, en todo aquello que no esté atribuido a la Agencia, como ocurre con las prohibiciones de circulación en el caso de contaminación atmosférica, las medidas sanitarias, en general, incluyendo los residuos urbanos, y el control integrado de la contaminación, salvo las competencias de la agencia. Como en otros países del entorno de la Unión Europea, las autoridades locales se enfrentan a dos problemas. Por una parte, la intervención de las autoridades centrales, que son las que marcan la pauta en materia ambiental. En segundo lugar, las dificultades financieras que coartan la actuación que éstas tienen atribuidas, como sucede con la gestión de los residuos o los suelos contaminados. De ahí que el gobierno británico y, en su caso, los regionales, tengan que proporcionar fondos extra para poder garantizar las distintas políticas de las que las autoridades locales son competentes. El problema es que dichos fondos no siempre resultan suficientes.

## 4. EVOLUCIÓN DE ALGUNOS SECTORES AMBIENTALES RELEVANTES

### 4.1. Cuestiones generales

La inexistencia de una Constitución escrita en el Reino Unido implica que no se puedan encontrar una serie de principios relativos a la protección del ambiente, como sucede con la Constitución española de 1978. No obstante, ésta es una afirmación general. El Derecho de este país está directamente influenciado tanto por el Derecho internacional, comunitario como por el Convenio Europeo de Derechos Humanos que, aunque no menciona expresamente al ambiente como derecho, sí que ha dado paso a importantes sentencias en virtud de la incidencia de la contaminación o el ruido en la vida privada de las personas, derecho que goza de protección bajo el art. 8 CEDH y ahora en virtud de la *Human Rights Act 1998* (aplicable a partir del 2 de octubre de 2000). Esta última incorpora las exigencias del CEDH en el ordenamiento jurídico de este país. Por otra parte, la *House of Lords* ha manifestado que determinados principios generales de la política ambiental, caso del desarrollo sostenible, pueden ser tenidos en cuenta por ellos, una vez que han sido acogidos por las autoridades británicas (*Pepper v. Hart* [1993]). Esta posición diverge de anteriores sentencias en las que se había considerado que la decisión de una autoridad local de subvencionar el transporte público por motivos ambientales era ilegal, debido a que la normativa aplicable en el caso exigía que dicho sistema de transporte se gestionase de forma económica. De esta manera, resultaba exigible un análisis coste-beneficio que no incluía los beneficios de carácter ambiental (*Bromley L.B. v. Secretary of State* [1982]). No obstante lo anterior, el Reino Unido ha contado con mecanismos de Derecho privado que han servido, si bien limitadamente, para la protección del ambiente a través de las correspondientes acciones en el caso de las relaciones de vecindad y para la protección de la propiedad (*law of nuisance*). Éstas se han desarrollado esencialmente por medio de la jurisprudencia. Sin embargo, este sistema tiene sus límites. Para poder plantear las correspondientes acciones judiciales es preciso que se haya producido un daño en los bienes patrimoniales de un tercero que, en consecuencia, estará legitimado para su defensa (*Hunter v. Canary Wharf* [1997]). Otros terceros en los que no concurra esta circunstancia carecerán de tal consideración, salvo que se acuda por la vía penal. Además, estas acciones tienen por objeto el daño al derecho de propiedad pero no a otros factores ambientales, caso del paisaje. En todo caso, los tribunales han admitido la existencia de responsabilidad en el caso de sustancias que salgan de una propiedad contaminando otra (*Rylands v. Fletcher* [1868], doctrina ligeramente modificada en el asunto *Cambridge Water Co. V. Eastern Counties Leather* [1994]).

### 4.2. Evaluación de impacto ambiental

El Reino Unido ha contado con un sistema de evaluación ambiental integrado en la legislación urbanística, que ha requerido tradicionalmente (pero de forma

genérica) la consideración de todas aquellas cuestiones relacionadas con la concesión de una autorización para la ejecución de proyectos de construcción, incluyendo, por tanto, las ambientales. De hecho, en el debate en el Parlamento de Westminster sobre la Directiva 85/337, un lord citó como ejemplo el requerimiento de la Reina Isabel I a los *sheriffs* de Hertfordshire y Middlessex para que llevasen a cabo un estudio sobre las implicaciones de la construcción de un acueducto en un río navegable. Es, sin embargo, con la Directiva 85/337/CEE –a la que tanto se opuso el gobierno británico durante más de cinco años– que se establece un sistema formal de evaluación. Éste se instauró en un primer momento por medio de las *Town and Country Planning (Assessment of Environmental Effects) Regulations 1988*, que fueron sustituidas en 1999 (para incorporar la Directiva 97/11), modificadas ulteriormente y cubriendo otros sectores específicos, caso de las *Environmental Assessment (Uncultivated land and semi-natural areas) (England) Regulations 2001*. La misma construcción del tunel bajo el Canal de la Mancha y de las correspondientes vías férreas exigió la aprobación de una normativa específica en la materia (*The Channel Tunnel Rail Link (Assessment of Environmental Effects) Regulations 1999*). Otro de los problemas que se planteó inicialmente fue el relativo a los proyectos que no precisaban de una autorización para su ejecución, de acuerdo con la normativa urbanística, pero que sí podían requerir una evaluación de impacto. Por ello, se tuvo que introducir una modificación en la *Town and Country Planning (General Permitted Development) Order 1995*, exigiendo que en el caso de proyectos sujetos a evaluación, se exigiese la correspondiente licencia urbanística.

En términos generales, la implantación formalizada de las exigencias de la evaluación de impacto ambiental ha ocasionado problemas similares a los de otros Estados miembros de la Unión Europea. La aplicación de la Directiva 85/337 no ha resultado del todo satisfactoria en el Reino Unido, debido a otros factores adicionales. En primer lugar, la oposición del gobierno británico a un mecanismo que siempre consideró como un obstáculo para el desarrollo económico. Como se ha señalado anteriormente, esto dio lugar a un enfrentamiento con la Comisión Europea a consecuencia de una serie de proyectos de construcción de carreteras. Por otra parte, las autoridades locales no han contado con la preparación suficiente para calibrar las implicaciones ambientales de los proyectos, a lo que se incluye la poca calidad de los estudios de impacto y su tendencia a justificar la necesidad de llevar a cabo el proyecto más que a evaluar sus efectos ambientales. En este terreno, las decisiones judiciales que han tratado de estas cuestiones han sido habitualmente deferentes con la Administración. Hay que tener en cuenta, además, que el test de control de la discrecionalidad administrativa no suele anular las decisiones de aquélla, entendiendo que es la Administración la que está en mejores condiciones para considerar los efectos ambientales de un proyecto. No obstante, la *House of Lords* ha indicado, en el asunto *Berkely v. Secretary of State for the Environment* (2000), que la discrecionalidad administrativa no puede evitar el cumplimiento sustancial de los requisitos de la Directiva. Con todo, la modificación de la Directiva 85/337 (por medio de la Directiva 97/11) ha introducido determinados cambios en la normativa existente respecto del contenido de la decisión final, así como del procedi-

miento a seguir en el caso de proyectos con efectos transfronterizos, cuestión que había quedado omitida al transponerse la Directiva de 1985. Igualmente, la jurisprudencia del TJCE ha aportado criterios de control de las decisiones administrativas en esta materia. No obstante lo anterior, algún asunto suscitado en el Reino Unido ha tenido trascendencia comunitaria. Una sentencia de la *House of Lords* en el asunto *R v. North Yorkshire Country Council* ex parte *Brown* (1990) declaró, que la fijación de condiciones en determinadas autorizaciones constituía, en realidad, la concesión de una autorización, por lo se requería, en su caso, una evaluación de impacto. Esta sentencia dio paso a una modificación de la normativa británica. A raíz de esta sentencia, y de una explotación minera no sujeta a evaluación, se planteó ante el TJCE, en el asunto *The Queen, a instancia de Delena Wells v. Secretary of State for Transport, Local Government and the Regions*, una cuestión prejudicial en la que se consideró la invocación de las disposiciones con efecto directo de la Directiva en las denominadas «relaciones triangulares».

Por lo que respecta a la evaluación de planes y programas, el Reino Unido dio paso a la transposición de la Directiva 2001/42 en 2004, fecha límite para su incorporación en los ordenamientos internos (*The Environmental Assessment Regulations 2004*, con sus paralelas para Escocia, Gales e Irlanda del Norte). Por ello no es posible todavía efectuar un análisis de las implicaciones reales de esta norma en la práctica administrativa de este país. Lo que sí resulta claro es que las estimaciones iniciales acerca del número de evaluaciones que se debían efectuar, que rondaban la cifra de 100 en el ámbito de las Administraciones y 25 en el sector privado, resultaron claramente escasas, teniendo en cuenta que sólo en Escocia se preveían llevar a cabo unas 200 por parte de la Administración.

### 4.3. Control integrado de la contaminación y protección de la atmósfera

El Reino Unido, como otros países del entorno europeo, ha experimentado diversos mecanismos de control de la contaminación, lo que afecta directamente a las Administraciones. Un enfoque integrado no sólo persigue que los distintos factores ambientales sean considerados conjuntamente, sino que las autoridades involucradas lo sean también. Por ello, la *Environmental Protection Act 1990* estableció los mecanismos necesarios para lograr este objetivo, con anticipación a la Directiva 96/61. De hecho, sólo establecía el marco jurídico ya que fueron necesarios ulteriores desarrollos. El sistema entró en vigor en 1991 para las nuevas industrias, modificaciones sustanciales de las ya existentes y para las plantas de combustión. El resto de procesos fueron sucesivamente sujetos durante un período de cinco años que finalizó el 31 de enero de 1996. De esta manera, esta norma recogía dos sistemas. Por una parte, el control integrado de aquellas actividades más contaminadoras, bajo la intervención de la Agencia de Medio Ambiente. Por otro, el control ordinario de la contaminación (*Local Air Pollution Control*) atribuido a las autoridades locales. Mientras que el control integrado se aplicaba a aquellas actividades más contaminantes y a sus emisiones sobre cualquier factor del ambiente, el segundo tenía por objeto las emisiones en el aire. La necesidad de incorporar plenamente

los requisitos de la Directiva 96/61 llevó a la aprobación de la *Pollution Prevention and Control Act 1999* (que modifica la *Environmental Protection Act 1990*) estableciendo una serie de reformas en este materia. Los nuevos requisitos normativos, que tienen como horizonte el año 2007, establecen un sistema parecido al anterior por lo que se refiere a las autoridades competentes: Por una parte, aquellas instalaciones que quedan sujetas a la Agencia Ambiental (85% aproximadamente) y sobre las cuales se vienen a aplicar la totalidad de requisitos del sistema integrado de la contaminación. Por otra parte, las autoridades locales se encargan de otro grupo de instalaciones con menor efecto contaminante. Estas autoridades también son las competentes respecto de aquellas instalaciones sujetas al control de contaminación atmosférica (*Local Air Pollution Control*). En todo caso, el Ministro de Medio Ambiente se reserva la capacidad de emitir directrices sobre aquellas condiciones que deban (o no) aparecer en las autorizaciones o acerca de aquellos objetivos que se deban alcanzar por medio de las condiciones que se añadan a una autorización.

El sistema instaurado en el Reino Unido resulta bastante complejo y refleja algunas de las dificultades que se suscitan con la transposición de la Directiva 96/61/CE en los Estados miembros de la UE (incluyendo la mera incorporación de la normativa relevante). El TJCE ha condenado al Reino Unido por la no incorporación en plazo de todas las obligaciones de la Directiva (*Comisión v. Reino Unido*, asunto C-39/01 [2001]). Este país reconoció que se había dado cumplimiento a la mayor parte de la Directiva 96/61 en Inglaterra, Gales y Escocia, pero que no había concluido aún la adaptación del Derecho interno respecto a Irlanda del Norte, Gibraltar y los territorios «off-shore» del Reino Unido. Por otra parte, ciertas definiciones que son necesarias a los efectos de autorizar un proceso industrial, caso de las mejores técnicas disponibles, ocasionan incertidumbre a pesar de las aclaraciones que ha ido dictando el Gobierno. Otro problema ha sido el solapamiento con otras autorizaciones, caso de las licencias urbanísticas, que mantienen su propio ámbito de aplicación. Por ello, las normas que se adoptaron con el fin de garantizar la plena aplicación de la Directiva, con el horizonte de 2007, persiguen una mayor coordinación entre las autoridades, centrales y locales, estableciéndose mecanismos de informe sobre aquellos aspectos en los que cada una sea competente, aunque corresponda a la otra autorizar la instalación en cuestión, como sucede con las licencias de obras o los requisitos de contaminación acústica. Con todo, se achaca al sistema en su conjunto una falta de transparencia, debida, en parte, a la amplia discrecionalidad con la que cuentan las autoridades encargadas de llevar adelante el mecanismo de control integrado.

Por lo que respecta a la contaminación del aire, ésta siempre ha constituido un problema en el Reino Unido, como lo puso de manifiesto el episodio de diciembre de 1952 que causó más de cuatro mil muertes en Londres. La evolución de la política ambiental en los últimos años ha pasado por la adaptación a los diferentes requisitos de la normativa comunitaria, unificándose anteriores leyes (*Clean Air Acts 1956* y *1968*) en la *Clean Air Act 1993*. Los tribunales han adoptado una visión amplia de la contaminación atmosférica, sosteniendo que resulta aplicable a activi-

dades de demolición de instalaciones industriales y que no es necesario probar que la contaminación haya salido de la instalación, extendiéndose fuera de ella, para entender que se está ante una emisión (*O'Fee v. Copeland*, 1996). En este terreno hay que destacar la labor de una agencia, *Her Majesty's Inspectorate of Pollution* que, de 1987 a 1996, tuvo en sus manos el control de la contaminación atmosférica, hasta ser reemplazada por la agencia ambiental. Como en el caso de esta última, su actividad estuvo sujeta a críticas, que incidieron en su falta de transparencia y escasez de procedimientos sancionadores contra las instalaciones industriales en general. A lo anterior se añadía la carencia de un servicio jurídico propio, que se suplía con la contratación de abogados externos, lo que explicaría la poca preparación de sus acciones judiciales. En todo caso, la regulación actual sobre la contaminación atmosférica pasa por el mecanismo del control integrado de la contaminación.

### 4.4. Residuos y suelos contaminados

La política del Reino Unido en materia de residuos ha presentado bastantes problemas. De hecho, la acción de los poderes públicos no surge hasta entrada la década de los años 70, por medio de la *Control of Pollution Act 1974*, que pretendió establecer un sistema coherente en esta materia. Sin embargo, los problemas tanto administrativos, v.g., el papel de las autoridades locales, que eran a la vez titulares de las instalaciones de depósito de los residuos y se encargaban igualmente de la concesión de autorizaciones, como la falta de planes que determinasen los objetivos a conseguir, y la ausencia de potestades de control, llevaron a plantearse una reforma sustancial, que se ha plasmado principalmente en la *Environmental Protection Act 1990*. Ésta ha concretado el papel de las autoridades locales, dejando el grueso de la normativa en manos de las Agencias de medio ambiente, ha incrementado las obligaciones sobre productores y gestores y ha introducido nuevos tipos delictivos, como el tratamiento, o vertido de residuos que pueda acarrear la contaminación del ambiente. La atención de los poderes públicos por esta materia es creciente, como lo manifiesta la creación en 1996 de un impuesto relativo al depósito de residuos en vertederos, gravado sobre los titulares de éstos que, a su vez, lo repercuten en los productores de residuos, afectando así a los aproximadamente 100 millones de toneladas que se calcula se depositan en los vertederos en el Reino Unido. En este país se aplica, como no podría ser de otra manera, la misma definición de residuo que aporta la Directiva 75/442, modificada por la Directiva 91/156. El TJCE ha condenado al Reino Unido por incumplimiento de las Directivas 75/442 (residuos), 91/689 (residuos peligrosos) y 94/62 (residuos de envases). En concreto, el TJCE ha apreciado que este Estado miembro no había aprobado planes de gestión de residuos que abarcasen la totalidad de este país (*Comisión v. Reino Unido*, asunto C-35/00, 2002). Una de las dificultades con las que se encuentra la política en materia de residuos es, sin duda, el del reciclado. En la actualidad, cuatro quintas partes de los residuos urbanos acaban en el vertedero, aunque para el año 2005 el Gobierno británico había establecido como objetivo que un 25% los

mismos fuesen objeto de reciclado. Como en otros ámbitos, las autoridades locales se encuentran con problemas financieros para hacer frente a tales objetivos. De ahí que las autoridades centrales hayan destinado partidas que rondan los 140 millones de libras esterlinas en los últimos años.

Por lo que respecta a los suelos contaminados, su régimen jurídico estaba previsto de manera inicial en la *Environmental Protection Act 1990*, y fue objeto de desarrollo por medio de la *Environment Act 1995*. Ahora bien, el desarrollo de estas disposiciones ha estado sujeto a muchos debates y cambios de orientación, sobre todo en relación con la necesidad de apoyar a las autoridades locales para llevar a cabo las funciones que tienen encomendadas, lo que ha exigido la aportación de fondos provenientes del Gobierno central. Se trata de una materia que, como otras relativas al Derecho ambiental, se encuentra sujeta a numerosas definiciones que resulta preciso tener en cuenta a los efectos de determinar el significado jurídico de las normas relevantes. El concepto de suelo contaminado se define en la *Environmental Protection Act 1990* como cualquier suelo que, en opinión de la autoridad local en cuyo territorio se localice, se encuentre en una situación tal, debido a sustancias, tanto en la superficie como en el subsuelo, que se produzca un daño significativo o que exista una probabilidad significativa de producirse tal daño; o se cause contaminación de las aguas o se pueda producir tal contaminación. Las cifras sobre la posible extensión territorial de los suelos contaminados en el Reino Unido hablan por sí solas. De acuerdo con el Ministerio de Medio Ambiente, se calcula que se encuentran afectadas unas 360.00 hectáreas, aunque como el propio Ministerio ha señalado, no todas las localizaciones implican un riesgo real para las personas o los bienes. Posiblemente sea difícil cuantificar la superficie exacta o precisar el número de localizaciones que deberían considerarse como contaminadas. Algunas fuentes apuntan que unas 100.000. A lo anterior se añade, obviamente, el coste de la limpieza que se calcula en unos 15.000-20.000 millones de libras esterlinas. Generalmente, la restauración de los lugares se llevará a los efectos de dar un uso adecuado (*suitable for use*). Esto quiere decir que el suelo debe quedar libre aquellas sustancias que llevaron a declararlo contaminado. Por ello, la restauración puede quedar, en principio, en este estadio. Sin embargo, siempre cabe que vaya más allá en el caso de que se pretenda dar al suelo ulteriores usos, ya sean industriales o residenciales.

Hasta la fecha y debido a la lentitud en la aplicación de los requisitos normativos en esta materia, no es posible hacer un balance adecuado de la implantación de los requisitos de la *Environmental Protection Act 1990*. Las críticas se han centrado en los diversos vaivenes que ha sufrido esta materia, aparte de su complejidad. Entre estos aspectos hay que mencionar el limitado número de inspecciones que se están llevando a cabo a los efectos de la identificación de los lugares, debido a los pocos recursos con los que cuentan las autoridades locales. Sin embargo, no se han suscitado muchos litigios a causa de la aplicación de las disposiciones sobre suelos contaminados, aunque las previsiones apuntan a un incremento en los años venideros. A esto hay que añadir que el sistema establecido pretende, en primer

lugar, el acuerdo antes que la imposición de medidas de restauración, lo que dará paso a diferentes interpretaciones de las normas relevantes.

### 4.5. Protección de la naturaleza

Como en otros países del entorno europeo, la necesidad de proteger la naturaleza ha ido teniendo una mayor acogida en el Reino Unido debido al progresivo deterioro de la misma, teniendo en cuenta que inició la revolución industrial con anticipación al resto de Estados europeos, trayendo consigo una importante deforestación y degradación ambiental. Con todo, y a diferencia de otros sectores del ambiente, el Reino Unido se ha mostrado favorable a la adopción de medidas de protección de los hábitats y de las especies de flora y fauna, en una época en que las Comunidades Europeas carecían de una expresa competencia en la materia, lo que se puso de manifiesto con la adopción de la Directiva 79/409/CEE relativa a las aves silvestres.

A los efectos de la conservación de la naturaleza existen diversas agencias encargadas. Como en otras materias, ha sido la *Environmental Protection Act 1990* la que ha determinado el marco jurídico-organizativo alterando la situación existente con la *National Parks and Access to the Countryside Act 1949*. Por una parte, *English Nature* (con competencia en Inglaterra), que se encarga de asesorar a las autoridades urbanísticas, emitiendo dictámenes en el caso de proyectos que puedan afectar a áreas protegidas, y de designar y gestionar algunas zonas de protección, caso de las denominadas *National Nature Reserves* y *Sites of Special Scientific Interest*. Esta agencia tiene sus paralelas en Gales, *Countryside Council*, en Escocia, *Scottish Natural Heritage*, y en Irlanda del Norte, *Environment & Heritage Agency for Norther Ireland*. A pesar de tener un contexto territorial determinado, las tres agencias vienen a ser similares, tanto en su estructura como en sus potestades. Sin embargo, a partir de 2007 se prevé la creación de una nueva agencia para Inglaterra (*Natural England*) que aglutine a la existente, *English Nature*, las competencias del departamento de desarrollo rural, que actualmente se localizan en DEFRA, y la *Countryside Agency*, esta última creada en 1999. Entre las potestades que tendrá atribuidas se pueden citar las siguientes: promover la conservación de la biodiversidad y el acceso al ambiente natural, así como la mejora del ambiente natural en su conjunto. Asimismo, podrá designar *Sites of Special Scientific interest*, *National Parks*, *Areas of Outstanding Natural Beauty*, y gestionar *National Nature Reserves*. Sin embargo, las reformas planteadas no han estado exentas de críticas que entienden que la nueva agencia puede verse incapaz de frenar proyectos de desarrollo que entren en conflicto con los objetivos que ésta debe perseguir. A lo anterior hay que añadir el temor de que el *Secretary of State* pueda dictar instrucciones a la nueva agencia interfiriendo en su labor, a diferencia de las anteriores que poseían un status de independencia.

Existe una amplia gama de espacios naturales protegidos en el Reino Unido, caso de los *Sites of special scientific interest*, SSSI), que pretenden ser una muestra de

los hábitats más representativos del Reino Unido. Una de las peculiaridades del sistema británico, que antes se ha indicado, es el enfoque voluntario frente a la imposición de estrictas normas. Esto se pone de manifiesto en el caso de la gestión de los SSSI, ya que diversas normas permiten la conclusión de acuerdos con cada uno de los propietarios de los lugares afectados por tal declaración. Sin embargo, la experiencia no ha resultado satisfactoria, sobre todo debido a la falta de fondos que permitan compensar a los titulares de derechos por los perjuicios ocasionados. Otras figuras responden a diferentes objetivos, caso de las *National Nature Reserves*, que se definen como áreas destinadas al estudio o la investigación de la flora, fauna o elementos geográficos o geológicos de interés, o para la protección de determinados elementos naturales que sean de especial interés. Ahora bien, el caso más sobresaliente es el de los Parques Nacionales. Estos ofrecen un ejemplo interesante de cómo las características físicas del Reino Unido inciden en la protección de la naturaleza, ya que estas áreas se encuentran afectadas por la presencia e incidencia humanas, calculándose que hay unos 200.000 residentes habituales en los Parques Nacionales, lo que implica una importante presión que se incrementa en los períodos vacacionales. Esta circunstancia difiere de la práctica en otros países, sobre todo los EEUU, en los que los Parques Nacionales se conciben como tierra de nadie (*no man's land*), a pesar de que sean objeto de visitas multitudinarias. Por ello, en el Reino Unido la designación de un Parque Nacional no afecta necesariamente al status de la propiedad, a pesar de que existen importantes parcelas de terrenos incluidos en los Parques que se sitúan en manos públicas, incluyendo propiedades de la Corona (*Crown Land*). Por lo que respecta a la administración de los Parques Nacionales, ha sido la *Environment Act 1995* la que ha venido a modificar de forma sustancial su organización, estableciéndose una autoridad para el Parque, lo que implica que asuma la gran mayoría de las competencias de las Administraciones encargadas de cuestiones urbanísticas. Esta transferencia de funciones no ha quedado sin crítica debido al temor de un aumento de la burocracia y de la falta transparencia. Este sistema se sigue, en buen medida en Escocia por medio de la *National Parks (Scotland) Act 2000*. Con todo, la peculiar situación de los Parques Nacionales no evita que se sigan efectuando proyectos de importancia, caso de la existencia de una central nuclear en los límites el Parque de Snowdonia (Gales).

Por lo que respecta a la incorporación del Derecho comunitario cabe realizar algunas apreciaciones. Por una parte, el Reino Unido ha designado más de doscientas zonas de especial protección para las aves, de acuerdo con la Directiva 79/409, y se ha remitido a la Comisión Europea una lista con casi trescientas áreas susceptibles de ser designadas zonas de especial conservación, bajo la Directiva 92/43. No obstante, el TJCE ha condenado al Reino Unido por no incorporar diversas obligaciones básicas exigidas por la Directiva 92/43 (hábitats) (*Comisión v. Reino Unido*, asunto C-6/04, de 20 de octubre de 2005; *Comisión v. Reino Unido*, asunto C-131/05, sentencia de 17 de noviembre de 2005).

### 4.6. Derecho de aguas

A pesar de la tradicional visión del Reino Unido como *the kingdom of the pouring rain*, la realidad no siempre ha reflejado esta perspectiva, ya que también se producen episodios de sequía, en particular en la costa este. El Reino Unido dio paso a la privatización del tratamiento, gestión, suministro e instalaciones receptoras en 1989, trasladando estas funciones a una serie de compañías. No obstante, el Parlamento británico autorizó la creación de distintas agencias con el fin no sólo de controlar a las empresas, sino en particular para cumplir con las obligaciones exigidas por la normativa comunitaria respecto de la calidad del agua. En un primer momento, de 1989 a 1996, se encargó de la calidad de las aguas la *National Rivers Authority*, creada por la *Water Act 1989*. En la actualidad se pueden distinguir las encargadas de la fijación de los precisos máximos que se pueden cobrar, caso de *OFWAT*, creada por la *Water Industry Act 1991* (modificada por la *Water Act 2003*), de la calidad de los ríos y de las aguas marítimas, competencia ésta atribuida a la agencia de medio ambiente, y de la regulación de la calidad del agua de uso humano (*Drinking Water Inspectorate*) y sus homólogas en las Regiones. La privatización no fue bien recibida en todos los sectores. Sin embargo, en términos generales, la calidad del agua ha mejorado y los precios se han mantenido en límites razonables. Sin embargo, el mayor reto al que se enfrenta este sector es la aplicación de la Directiva marco 2000/60, lo que exige que las compañías del agua tengan que llevar a cabo cuantiosas inversiones en la mejora de la red.

### 4.7. Derecho urbanístico

No se puede hacer una reseña sobre la política ambiental en el Reino Unido sin tener en cuenta el Derecho urbanístico. La expresión *Town and Country Planning* goza de una amplia tradición en este país, adquiriendo carta de naturaleza en 1909 con la *Housing, Town Planning Act*. Las autoridades británicas eran conscientes de que una mejora de las condiciones de salubridad, por medio del saneamiento, no resultaba suficiente para afrontar el caos que existía en las ciudades en las que habían proliferado los barrios sin control. Sin embargo, no bastaba sólo con demoler edificios, sino que era preciso llevar a cabo una planificación sistemática del espacio. La actual normativa se concentra en la *Town and Country Planning Act 1990* y sus paralelas en las otras Regiones. La incidencia de esta rama del ordenamiento jurídico reside en que no existe ningún derecho al uso de la propiedad con fines urbanísticos si no se autoriza previamente por la Administración. El concepto principal a tener en cuenta es el de *development*, que se define como la ejecución de operaciones de construcción, ingeniería, minería u otro tipo de actividades en, sobre o bajo el suelo. Asimismo, la definición incluye la realización de cualquier cambio material en el uso de un edificio u otro tipo de suelo, esto es, un impacto físico, substancial y relevante a los efectos de la normativa urbanística.

Uno de los problemas que presenta el sistema urbanístico es la existencia de una presunción a favor de la concesión de licencias, que se ha visto habitualmente

apoyada por los tribunales, y que implica que aproximadamente un 90% de las solicitudes sea estimado. Esta circunstancia no ha escapado a las críticas por sus efectos sobre el ambiente. Con todo, los tribunales han sostenido que no corresponde al derecho urbanístico duplicar los controles que respondan a otras autoridades, v.g., ambientales (*Gateshead MBC v. Secretary of State for the Environment*, 1995). La concesión de una licencia urbanística puede hacerse de forma incondicional o bien sujeta a condiciones. En principio, la discrecionalidad de la Administración sería ilimitada, ya que la ley deja esta cuestión a su libre albedrío, aunque con sujeción a los distintos planes urbanísticos y circulares administrativas que deben ser tenidas en cuenta por las autoridades locales. Con todo, los tribunales han reaccionado contra una posible liberalidad a la hora de fijar estas condiciones, sujetándolas al principio de proporcionalidad o razonabilidad. El sistema de recursos contra las decisiones en materia urbanística ha sido objeto de variación. En la actualidad se encarga el denominado *Planning Inspectorate*, que es una agencia que depende de Viceprimer Ministro (*Deputy Prime Minister*), aunque al servicio del Ministro de Medio Ambiente. Cuenta con unos 800 miembros, de los cuales 300 son inspectores. Ahora bien, esta agencia puede contratar a personas externas a la agencia, rondando su número en unas 200. Todas ellas hacen frente a unos 40.000 recursos anuales. El inspector se encarga de examinar el recurso planteado. En contadas ocasiones, sin embargo, dicho recurso da paso a una institución bien asentada en el reunido, la *public enquiry*, a semejanza de un proceso jurisdiccional. En cualquier caso, el sistema de recurso sigue anclado en la regla de que sólo aquel que haya solicitado la correspondiente licencia puede recurrir su denegación. La *House of Lords* señaló, en el asunto *R (Alconbury) v. Secretary of State*, 2001), que el hecho de que el Ministro de Medio Ambiente diseñase la política urbanística y resolviese también los recursos en esta materia, incluyendo el poder de avocación (*call-in*), no implica una violación del art. 6 CEDH, ya que sus decisiones podían ser objeto de control judicial.

### 4.8. La protección del ambiente y el Convenio Europeo de Derechos Humanos

El ruido ocasionado por los aeropuertos británicos, en particular Heathrow, ha dado paso a una serie de pronunciamientos bajo el CEDH (*Powell y Rayner*, 1990). Han sido los asuntos *Hatton* de 2001 y 2003, respectivamente, los que han puesto de manifiesto la relación entre el art. 8 CEDH y la protección del ambiente, aunque ciertamente, tal derecho no aparece en el CEDH. No obstante, así como en la sentencia de 2001 el TEDH adoptó una postura estricta en relación con el plan de vuelos nocturnos en aquel aeropuerto, esta posición se vio modificada por la Gran Sala del TEDH, aceptando las decisiones adoptadas por las autoridades británicas y el balance de intereses que se había tenido en cuenta. Otros asuntos planteados en el Reino Unido han tratado de la compatibilidad de la legislación urbanística con el art. 8 CEDH en el caso de los gitanos y sus caravanas (*Coster v. Reino Unido*, 2001; *Lee v. Reino Unido*, 2001; *Connors v. Reino Unido*, 2004). Si bien el TEDH ha admitido la necesidad de proteger las consideraciones urbanísticas, el

último asunto condenó a este país por no motivar suficientemente el desahucio de una familia de este grupo étnico.

**Reseña bibliográfica**

ALDER, J., *Constitutional and Administrative law* (Palgrave, Hampshire, 2005).

ALDER, J., «Environmental Impact Assessment – The inadequacies of English Law», (1993) *Journal of Environmental Law* 203.

ALDER, J. y WILKINSON, D., *Environmental law & ethics* (Macmillan, London, 1999).

EVERARD, M., «Implementing the Water Framework Directive: Opportunities and risks», (2002) *Water Law* 30.

DEFRA, *Integrated Pollution Prevention and Control. Practical Guide.* Edition 4, 2005, accesible en Internet, www.defra.gov.uk

FARTHING, J., MARSHALL, B. y KELLET, P., *Pollution prevention and control-The new regime* (Lexis Nexis, Hampshire, 2003).

GARCÍA URETA, A., «La Transferencia de Poderes a las Regiones en el Reino Unido: El Caso de Escocia», (1999) *Revista Vasca de Administración Pública* 133.

JONES, B. y PARPWORTH, N., *Environmental liabilities* (Shaw & Sons, Crayford, 2004).

ROSS, A., «The UK approach to delivering sustainable development in Government: A case study in joined-up working», (2005) *Journal of Environmental Law* 27.

PONTIN, B. y WILLMORE, C., «Displacing remedies from environmental to planning law: The enforcement of contaminated land legislation in Britain», (2006) n. 6 *Yearbook of European Environmental Law* 97.

THORNTON, J. y BECKWITH, S., *Environmental law* (Thomson, London, 2004).

TROMANS, S., «Environmental Impact Assessment: Recent Decisions and Practical Issues», (2001) *Environmental Liability* 18.

*XIII*

# Política ambiental de Italia

José Luis Bermejo Latre

## *Sumario*

*Página*

1. Trayectoria y valoración general ..... 371
2. Los principales exponentes de la normativa ambiental italiana ..... 376
   2.1. Calidad del aire y control de la contaminación atmosférica ..... 376
   2.2. Contaminación acústica ..... 378
   2.3. Calidad de las aguas y protección del suelo contra la erosión y la contaminación ..... 379
   2.4. Gestión, valorización y eliminación de los residuos ..... 380
   2.5. La protección del paisaje ..... 381
   2.6. La protección de la biodiversidad: fauna, flora y espacios naturales protegidos ..... 383
   2.7. Contaminación electromagnética ..... 386
   2.8. Contaminación radioactiva ..... 386
3. La organización administrativa italiana dedicada a la protección del medio ambiente: análisis de la evolución y funciones, órganos de representación y participación ..... 387
4. Conflictos ambientales y estado de los recursos naturales ..... 390

Bibliografía ..... 394

* * *

## 1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL

Las décadas de los años sesenta y setenta del siglo XX vieron surgir y consolidarse las primeras normas ambientales en Italia, al calor de una creciente preocupación ecológica en el contexto mundial (entrada en vigor en 1970 de la *Environmental Protection Act* estadounidense; Conferencia de la ONU en Estocolmo de 1972,

informe titulado «Los límites del desarrollo», dirigido por Dennis MEADOW en 1972, introducción del artículo 30 sobre la protección, conservación y valorización del medio ambiente en la Carta de la ONU sobre los derechos y deberes económicos de los Estados de 1974) y gracias al papel motor de la entonces Comunidad Económica Europea (I Programa de Acción Ambiental de 1973, promulgación de la Directiva 79/409/CEE, del Consejo, de 2 de abril, relativa a la Conservación de las Aves Silvestres, precursora de la actual legislación europea de espacios naturales protegidos).

Una de las especificidades del Derecho ambiental italiano reside en la distinción entre las bellezas naturales o paisajísticas y el medio ambiente como objetos de protección jurídica diferenciados, contando aquéllas con una primera expresión normativa que data de 1939, unos antecedentes que se remontan a los años veinte del siglo XX y una mención específica en el artículo 9 de la Constitución italiana, además de gozar de estructuras administrativas propias para su gestión (en 1974 se constituyó, a instancias del ministro Spadolini, el Ministerio para los Bienes Culturales y Ambientales, que hoy pervive bajo el nombre de Ministerio para los Bienes y las Actividades Culturales y convive con el Ministerio de Medio Ambiente y Tutela del Territorio desde 1986).

No obstante, y a pesar de la innegable proyección ambiental del paisaje (que se añade a su marcado componente cultural y urbanístico), se ha de insistir en la relativa juventud de la normativa ambiental en sentido propio, cuyo entronque constitucional se buscó en el artículo 32 de la Constitución (referido a la protección de la salud como derecho del individuo e interés de la colectividad) y cuya consagración legal vendría de la mano del proceso de regionalización masiva, como se verá en el epígrafe dedicado a la evolución orgánica de la administración ambiental en Italia.

En efecto, la primera referencia normativa formal y precisa al medio ambiente se halla en un Decreto del Presidente de la República de 13 de febrero de 1964, de protección frente a la radioactividad. A partir de entonces, las reformas de la legislación urbanística en 1967 y 1968 incorporaron menciones a los «complejos ambientales» y a las «zonas de carácter ambiental», manifestando la Ley de 23 de diciembre de 1978, de reforma del Servicio Sanitario Nacional, la aspiración por una planificación urbanística ambientalmente compatible, al atribuirse a las Unidades Sanitarias Locales la facultad de verificar la compatibilidad de los instrumentos de planeamiento urbanístico con la tutela del medio ambiente y de la salud. Contemporáneamente fue aprobada la Ley de 10 de mayo de 1976, para la tutela de las aguas frente a la contaminación («Ley Merli»), que sometió los vertidos a autorización administrativa.

Pero fue la primera delegación de competencias a las recién constituidas Regiones el factor desencadenante del éxito de las políticas ambientales. El Decreto del Presidente de la República de 24 de julio de 1977 (DPR 616/1977) se refirió a la valorización del ambiente natural como sinónimo de la defensa de la naturaleza,

superando anteriores concepciones reduccionistas e integrando la protección del medio ambiente en la materia urbanística, manteniendo y confirmando la categoría conceptual de los bienes ambientales como expresión emblemática (junto a las áreas naturales protegidas) de la atención del Legislador por la naturaleza. De acuerdo con esta norma, al Estado le restaba el ejercicio directo únicamente de una serie de funciones administrativas tasadas, limitándose en los restantes casos a las funciones de dirección y coordinación, identificando, las líneas fundamentales de la ordenación del territorio nacional, con particular referencia a la articulación territorial de las intervenciones de interés estatal y a la tutela ambiental y ecológica del territorio así como a la defensa del suelo. La regionalización de las competencias ambientales tuvo una incidencia positiva en la defensa de la naturaleza, en la medida en que se multiplicó la actividad pública (tanto legislativa como administrativa) a favor de la protección ambiental. Baste el ejemplo de la declaración de espacios protegidos: hacia 1983 las Regiones habían declarado como parque natural una superficie de unas 476.000 hectáreas, un tercio por encima de la cubierta por los parques nacionales (unas 316.000 hectáreas).

A partir de mediados de la década de los ochenta y hasta la fecha, la transposición de las Directivas comunitarias y el cumplimiento de los compromisos internacionales en materia ambiental se han convertido en factores determinantes de la orientación de las políticas ambientales en Italia. Así lo atestigua el origen de la mayoría de los textos capitales del Derecho ambiental italiano, proveniente de la ratificación de los Convenios internacionales o de la incorporación al Derecho interno de las Directivas comunitarias. Italia es parte originaria de todos los Convenios internacionales suscritos en materia de protección del medio ambiente: contaminación atmosférica transfronteriza a larga distancia (Ginebra), cambio climático (ONU, con sus importantes Protocolos de Montreal, Kyoto y Göteborg), contaminación marítima por buques (la serie de Londres), seguridad nuclear (Viena), cursos de agua transfronterizos y lagos internacionales (Helsinki), protección de la biodiversidad (Río de Janeiro), información y participación en materia ambiental (Aarhus)... Asimismo, y a pesar de los continuos retrasos y defectos advertidos por la Comisión Europea –y sancionados por el Tribunal de Justicia–, la transposición de las Directivas comunitarias en materia ambiental ha dado sentido a los bloques temáticos cuantitativamente más importantes del Ordenamiento ambiental italiano: tal es el caso del Decreto Legislativo n. 351 de 4 de agosto de 1999 (que traspone la Directiva 96/62/CE, sobre la calidad del aire), la Ley n. 36, de 5 de enero de 1994 (Ley «Galli», de trasposición de las Directivas 91/271/CEE de tratamiento de aguas residuales urbanas y 91/676/CEE de protección frente a la contaminación por nitratos agrícolas) y de Decreto Legislativo n. 22 de 15 de febrero de 1997 («Decreto Ronchi», que traspone las Directivas 91/156/CEE, 91/689/CEE y 94/62/CE, de residuos y envases).

Más allá de las experiencias de carácter estrictamente normativo, las políticas ambientales se han servido de otros vehículos programáticos, financieros, fiscales y de fomento. Por ejemplo, la introducción del impuesto ecológico sobre el consumo

de hidrocarburos fósiles con la Ley de presupuestos para 1999 (la llamada «*carbon tax*»), para orientar el mercado energético e industrial hacia una mayor eficiencia y mejores condiciones ambientales; la aprobación de la Estrategia para el Desarrollo Sostenible por Deliberación del Comité Interministerial para la Planificación Económica n. 57 del 2 agosto 2002 (con el propósito de integrar la tutela ambiental en las políticas económicas e industriales), la aprobación del Plan Nacional de Transportes, o la institución de premios para estimular la innovación ambiental (de tecnologías limpias, ciudades sostenibles y ciudades para niños y niñas).

El caos en que ha acabado sumida la normativa ambiental a lo largo de estos años, derivado de la acumulación de normas de diversas fuentes tanto en sentido formal como funcional (Parlamento nacional, Asambleas Regionales; textos refundidos; reglamentos presidenciales, gubernamentales, ministeriales; Acuerdos de Programa, normas presupuestarias y financieras, penales y administrativas), no es exclusivo de esta materia. Sin embargo, es en estos mismos momentos cuando se ha tratado de poner remedio eficaz al problema, habiendo sido insuficiente al efecto el proceso de simplificación administrativa iniciado en 1997 por el Ministro Bassanini. Así pues, a instancias del Ministro Matteoli, el Parlamento delegó en el Gobierno la reordenación, coordinación e integración de la legislación ambiental (Ley n. 308 de 15 de diciembre de 2004), con el objetivo de realizar un Código del Medio Ambiente a través de la aprobación de una serie de Textos Unicos en los que se resume la acción normativa ambiental considerada por bloques temáticos: gestión de residuos y saneamiento de sitios contaminados; protección del suelo contra la erosión y lucha contra la desertificación, protección de las aguas frente a la contaminación y gestión de los recursos hídricos; gestión de espacios protegidos y conservación de especies protegidas de la fauna y flora; responsabilidad civil por daños al medio ambiente; procedimientos de evaluación de impacto ambiental, ambiental estratégica y de autorizacion ambiental integrada; protección del aire y reducción de emisiones a la atmósfera. En estos momentos, la Comisión de Sabios encargada de preparar los borradores de Decreto legislativo ha aprobado todos ellos, salvo el relativo a la gestión de las áreas protegidas y a protección de la fauna).

El planteamiento adoptado para la redacción del Código se asienta sobre cuatro pilares: transposición de las Directivas restantes por incorporar al Ordenamiento italiano, sistematización de todas las disposiciones vigentes en cada sector, ordenación de las disposiciones relativas a todas las autorizaciones de signo ambiental (salvo las previstas para las grandes obras públicas) y unificación de la disciplina general de las evaluaciones ambientales bajo la responsabilidad de una Comisión específica en el Ministerio de Medio Ambiente. Entre las principales novedades del texto resalta la introducción de mecanismos expeditivos de recaudación de haberes para el resarcimiento inmediato de los daños ambientales, el nacimiento de la Autoridad de Control de Aguas y Residuos en sustitución del Comité de vigilancia del uso de recursos hídricos y del Observatorio nacional de los residuos, la revisión de la tarifa sobre los residuos, la agregación de las actuales Autoridades de Cuenca

en Autoridades de distrito encargadas de elaborar Planes hidrológicos de referencia; la introducción del análisis de riesgo para las operaciones de saneamiento de sitios contaminados...

Que la reordenación y simplificación normativa operada por el Código pueda alterar la tendencia de relativa degradación ambiental que sufre Italia es harto improbable. Porque resulta que, a pesar del alto grado de –sedicente– concienciación ciudadana por los problemas del medio ambiente, los datos objetivos que podrían reflejar la preocupación real por la conservación de la naturaleza no son nada alentadores (por único ejemplo, el aproximadamente 18% de construcciones realizadas sin licencia en el país). Esta inclinación a la inobservancia del Ordenamiento jurídico, y en particular del ambiental, se hace más patente si se traslada al plano institucional, cuando se comprueba la permanente tardía transposición de las Directivas comunitarias. No en vano Italia acumula más de treinta condenas del Tribunal de Justicia durante el período considerado frente a las casi veinte españolas, por la falta de adaptación del Derecho interno en materia de calidad de aguas para cría de moluscos, limitación de las emisiones sonoras de cierta maquinaria industrial, declaración de zonas de protección de las aves, protección de las aguas contra la contaminación producida por nitratos agrícolas, evaluación de impacto ambiental de ciertas infraestructuras (caso de la variante «*Lotto zero*" Teramo-Giulianova), mantenimiento de animales salvajes en parques zoológicos, incineración de residuos, gestión de lodos de depuradora, gestión de los residuos en numerosos vertederos...

Todo lo dicho contrasta con la intensa actividad desempeada por el Tercer Sector italiano dedicado a la protección ambiental, integrado por entidades casi seculares (como el *Club Alpino Italiano,* entidad de carácter turístico-deportivo pero de innegable vocación ambiental), una pléyade de asociaciones de ámbito local y regional dedicadas específicamente a determinados problemas ambientales, asociaciones de tipo profesional (*Associazione Analisti Ambientali*), organizaciones sectoriales (*Lega Italiana dei Diritti dell'Animale*) y secciones nacionales de entidades generalistas de ámbito global (*Green Cross, WWF, Greenpeace, Birdlife*).

De todas ellas, tres merecen especial mención por haberse consolidado a lo largo del período considerado: en primer lugar, el *Fondo per l'Ambiente Italiano* es una fundación privada para la tutela del patrimonio artistico y natural, fundada en 1975 bajo el modelo de los *National Trust* británicos, entre otros por el catedrático de Derecho Administrativo –y notable ambientalista– Alberto Predieri esta fundación cuenta hoy con 62.000 contribuyentes y gestiona 36 bienes paisajísticos. Seguidamente, la *Lega Italiana Protezione Uccelli*, activa desde 1965 y reconocida desde 1985, que aglutina a 42.000 contribuyentes y gestiona una red de 58 espacios protegidos menores y centros de recuperación de aves, además de desarrollar proyectos de conservación, ciencia, consultoría, sensibilización y educación ambiental, *lobby* y vigilancia. Finalmente, ha de tenerse en cuenta *Legambiente,* la asociación ambientalista más difundida de Italia, que aglutina a más de 110.000 miembros y contribuyentes a través de sus cículos locales y comités regionales. Esta asociación desarrolla

importantes actividades de información y sensibilización ambiental, llevando a cabo campañas cuyos títulos son expresivos de la atención prestada a los diversos campos sensibles del medio ambiente (*Goletta Verde, Treno Verde, Salvalarte, Mal'Aria, Cambio di Clima*). Asimismo, es responsable de las publicaciones anuales *Ambiente Italia*, Informe sobre las ecomafias, *Ecosistema Urbano, Mare Monstrum, Comuni Ricicloni* y de la revista mensual *La Nuova Ecologia*.

En general, cabe afirmar que las políticas ambientales en la Italia de las pasadas tres décadas se han caracterizado por un equilibrio paradójico a todos los niveles: la hipertrofia y la complejidad normativa son el reflejo de una voluntad política de agotar las soluciones a los problemas ambientales; el liderazgo mundial en la protección del medio natural ha sido empañado por el retraimiento a la hora de poner en práctica los objetivos propuestos por las normas internacionales en la materia; la descentralización competencial ha propiciado el crecimiento de fórmulas e instancias de prevención y control de las agresiones al entorno, a costa de la dispersión y debilidad burocrática que ponen en riesgo la efectividad de la normativa. Finalmente, la paradoja se manifiesta en la actitud de la industria y de la ciudadanía frente a la conservación de la naturaleza, en la medida en que ambas presentan una buena respuesta formal a las cuestiones ambientales pero una deficiente ejecución: la industria ambiental italiana (medios de transporte ecológicos y limpios, fuentes de energía renovables, nuevos combustibles, sistemas avanzados de tratamiento de aguas residuales, sistemas de gestión integrada y reciclaje de residuos) es puntera, pero sigue a la zaga de la alemana, facturando el 20% de ésta; existe un bajo uso de las ecocertificaciones y ecoetiquetas, un alto consumo de terrtitorio y agua y una elevada producción de residuos urbanos (525 kg per capita, de los que un 63% se eliminan en vertedero), y el transporte sigue realizándose masivamente por carretera (un 68% en trayectos superiores a 50 km). Así las cosas, sólo cabe esperar que el pujante desarrollo económico que caracteriza la Italia de nuestro tiempo pueda servirse de las nuevas fuentes de negocio agrícola, industrial y turístico que brinda la protección del medio ambiente, y servir a su mantenimiento y regeneración.

## 2. LOS PRINCIPALES EXPONENTES DE LA NORMATIVA AMBIENTAL ITALIANA

### 2.1. CALIDAD DEL AIRE Y CONTROL DE LA CONTAMINACIÓN ATMOSFÉRICA

La normativa italiana en materia de protección de la calidad del aire es el resultado de la adhesión de Italia a los Convenios internacionales en materia de contaminación atmosférica transfronteriza y lucha contra las emisiones de compuestos orgánicos volátiles, protección de la capa de ozono, contaminantes orgánicos persistentes y, últimamente, cambio climático. En este sentido, desde los inicios de la década de los años 80 se promulgaron leyes de ratificación de los respectivos Tratados y ejecución de sus previsiones, tales como las Leyes n. 289 de 27 de abril

de 1982 (Ginebra I, 1979), n. 146 de 12 de abril de 1995 (Ginebra II, 1991), n. 277 de 4 de julio de 1988 (Viena, 1985), n. 549 de 28 de diciembre de 1993 (Protocolo de Montreal 1987) y, última y notablemente, la n. 120 de 1 de junio de 2002 (Protocolo de Kyoto). Asimismo, la internalización de las sucesivas Directivas sobre protección de la calidad del aire (muchas de ellas provenientes de la ratificación por parte de la Unión Europea de los citados Convenios internacionales) ha configurado el contenido de la normativa y de la política de protección contra la contaminación atmosférica.

Así pues, todas las normas italianas en la materia, desde el DPCM 28 marzo 1983 (que fijó los límites máximos aceptables de concentración y exposición a sustancias contaminantes del aire y las metodologías de muestreo y análisis de los datos) han seguido las mismas pautas, siendo el hito más destacable el Decreto Legislativo 4 agosto 1999 n. 351 de transposición de la Directiva 96/62/CE (evaluación y gestión de la calidad del aire) y su reglamento de desarrollo (DM n. 60 de 2 de abril de 2002, de aplicación de las Directivas filiales 1999/30/CE sobre $SO_2$, $NO_x$, plomo y partículas PM10; 2000/69/CE sobre benceno y CO y 2002/03/CE, sobre el ozono troposférico. A lo largo de la década de los años 80 y 90 se sucedieron las correspondientes normas reglamentarias en virtud de las que se precisaban y actualizaban los valores máximos de concentración de contaminantes y los plazos de cumplimiento, alguno de los cuales se extiende más allá del período considerado.

A grandes rasgos, la política de protección de la calidad del aire se asienta sobre la existencia de redes de vigilancia y control de la contaminación atmosférica de cara al intercambio de información y a la constitución de la red europea *Euroairnet*; la fijación de valores máximos y de alerta, cuyo alcance determina la activación de medidas de planificación (planes regionales de tutela y saneamiento) y de limitación municipal del tráfico rodado; el establecimiento de modalidades de progresivo cese de la producción, comercialización, uso de sustancias nocivas para el ozono; la imposición de cantidades máximas de benceno e hidrocarburos aromáticos en las gasolinas; la obligación de control periódico de las emisiones de determinadas industrias e instalaciones y de los vehículos a motor de todo tipo... No obstante, a partir de finales de los años 90 se ha dado paso a instrumentos alternativos tales como la promoción de soluciones imaginativas de movilidad urbana («domingos sin coche», *car sharing*), además de las medidas financieras para la de renovación del parque automovilístico y la reconversión de vehículos a gas y metano, promoción de los biocombustibles.

Últimamente se viene prestando especial atención a los problemas derivados de las emisiones de $CO_2$, tras la ratificación del Protocolo de Kyoto. el Plan de Acción Nacional para la reducción de las emisiones de gases con efecto invernadero ha sido recientemente revisado por Deliberación del Comité Interministerial para la Planificación Económica de 19 de diciembre de 2002, y se ha emprendido la asignación de cuotas de emisión de dichos gases por virtud de la Ley 30 dicembre 2004, n. 316. El objetivo de reducción, como se verá más adelante, resulta dema-

siado ambicioso frente al esfuerzo industrial exigible, de modo que puede verse peligrosamente comprometido si no se refuerzan las políticas de energía y transporte (por el momento, las más atentatorias contra la atmósfera y a la vez las que están demostrando una mayor rigidez).

### 2.2. Contaminación acústica

La atención a este problema de contaminación ambiental es relativamente reciente, datando de la Ley marco n. 447 de 26 de octubre de 1995, de contaminación acústica, norma que distingue las fuentes sonoras en dos categorías (fijas y móviles) e introduce, como parámetros y objetivos generales de prevención y tutela, diversos valores límite («de emisión», «de inmisión absoluto o diferencial», «de atención», «de calidad»).

La Ley obliga a los municipios a zonificar su territorio a efectos acústicos (algo ya dispuesto por un DPCM de 1 de marzo de 1991), sobre la base de los criterios definidos por las leyes regionales. Además, se impone a los Municipios en los que se superen los valores de atención la obligación de aprobar planes de saneamiento acústico, y a los Municipios de más de 50.000 habitantes la de cumplimentar un informe bienal sobre el estado acústico de su territorio. Existen también las figuras del Plan trienal regional de saneamiento acústico, la evaluación de impacto acústico y de clima acústico de ciertas actividades y las autorizaciones municipales para el desarrollo de actividades temporales ruidosas, entre otras.

Por lo demás, esta Ley se completa con una serie de Decretos de desarrollo (DM de 31 de octubre de 1997, DPCM de 14 de noviembre de 1997, DPCM de 5 de diciembre de 1997, DPR de 18 de noviembre de 1998, DM de 16 de marzo de 1998, DPCM de 16 de abril de 1999, DM de 3 de diciembre de 1999, DM 29 de noviembre de 2000, DPR 30 de marzo de 2004), que fijan los valores límite de las fuentes sonoras y las técnicas de detección y medición de la contaminación acústica, establecen los requisitos acústicos pasivos de los edificios, disponen la metodología de medición del ruido y la adopción de procedimientos antiruido en cada aeropuerto civil por parte de comisiones específicas, adoptan medidas de prevención de la contaminación acústica derivada del tráfico rodado y ferroviario (mediante la la instalación de dispositivos de control y contención en las vías y la adopción de planes de contención del ruido), y determinan los requisitos acústicos de las fuentes sonoras en lugares de entretenimiento, baile y espectáculo público.

Semejante marco normativo, basado en la legislación regional de desarrollo de la normativa estatal y orientación de las actividades municipales de prevención y saneamiento, la planificación multinivel y los instrumentos de control preventivo anudados al otorgamiento de ciertas licencias de obras a desempeñar en zonas especialmente sensibles, resulta complicado y rígido, lo cual ha determinado su bajo grado de aplicación y cumplimiento (en términos de la escasez de planes acústicos municipales aprobados). La Directiva 2002/49/CE de 25 de junio, transpuesta al Ordenamiento italiano por el Decreto legislativo n. 194, de 19 de agosto

de 2005, abunda en esta óptica de prevención y reducción de los efectos nocivos del ruido ambiental. A la citada Ley marco se han incorporado nuevos instrumentos (mapas acústicos estatégicos, planes operativos, modalidades de medición, obligaciones de consulta e información al público), en un sentido que parece complicar el panorama de las técnicas de protección frente al ruido.

### 2.3. Calidad de las aguas y protección del suelo contra la erosión y la contaminación

Italia es un país de elevado riesgo hidrogeológico: baste pensar en las inundaciones de finales de la década de los 90, que motivaron la activación de 109 intervenciones urgentes de protección civil en 1998 y 678 en 1999, o en el número de municipios con riesgo hidrogeológico muy elevado (1173 sobre 8104) y elevado (2498) resultante del Mapa nacional. Por ello, la normativa en materia de protección de las aguas y del suelo responden a parámetros comunes, de manera que se facilita la interacción entre ambos mecanismos de tutela. La contaminación por filtraciones de elementos químicos afecta igualmente a masas hídricas que al suelo, y su consideración debe ser, por lo tanto, unitaria.

Sucesora de la citada «Ley Merli» (basada principalmente sobre la reglamentación de las concentraciones de sustancias químicas presentes en los vertidos pero ajena a aspectos cruciales como la carga global de vertidos, la calidad de la masa hídrica receptora o las fuentes difusas de contaminación), el jalón normativo más significativo del período considerado en materia de recursos hídricos es la Ley n. 36, de 5 de enero de 1994 («Ley Galli»), que transpuso las Directivas 91/271/CEE, de aguas residuales urbanas y 91/676/CEE, de contaminación por nitratos agrícolas. Posteriormente, esta norma fue profundamente modificada por el Decreto legislativo de 11 de mayo de 1999, n. 152, que introdujo importantes reformas y reorganizó el sistema de protección de la calidad de las aguas y de realización de vertidos.

En este sentido, cabe afirmar que la normativa se ajusta a los objetivos ambientales dispuestos por las Directivas comunitarias, a través de la fijación de plazos y umbrales de carga para la depuración de los vertidos de aguas residuales urbanas, la aprobación del Plan Regional de Protección de las Aguas (un Plan parcial sectorial del Plan de Cuenca), la clasificación del estado ambiental de las masas hídricas superficiales y subterráneas y el correlativo establecimiento de medidas de protección, la formulación de medidas y directrices para favorecer el ahorro de agua, la autorización de vertidos (provincial si no median infraestructuras públicas, y municipal si el vertido se realiza al alcantarillado) y la determinación de aguas no aptas para el baño.

Las Autoridades de Cuenca (*Autorità di Bacino*) para cada río, de ámbito nacional, interregional y regional, tienen la obligación de alaborar Planes parciales de calidad de las aguas y de reducción del riesgo hidráulico, según un enfoque de oferta, mientras que las Autoridades de Ámbito Territorial Óptimo (unidad territo-

rial de referencia de los servicios hídricos relacionados con el ciclo integral del agua basada en criterios hidrográficos) se encargan de realizar la gestión sostenible del agua para consumo, de acuerdo con un enfoque de demanda. La calidad de las aguas de baño se encuentra bajo la responsabilidad, por su parte, de las Regiones, que, de acuerdo con el DPR n. 470, de 8 de junio de 1982 (sucesivamente modificado con arreglo a la normativa comunitaria, deben controlarla durante los meses de abril a septiembre, disponiendo programas de mejora y recuperación de las zonas temporalmente inidóneas. Como puede apreciarse, se trata de un complejo sistema competencial y de instrumentos de planeamiento y programación, a los cuales escapa, por ejemplo, el acusado problema de sobreexplotación de acuíferos subterráneos.

En materia de protección del suelo contra la erosión y la contaminación, la Ley n. 183, de 18 de mayo de 1989, de protección del suelo, se sirve prácticamente de las mismas instituciones de la normativa en materia de aguas: fundamentalmente, el Plan de Cuenca y los Planes de Ordenación Hidrogeológica (*Piani di assetto idrogeologico*) para hacer frente a deslizamientos, aluviones y avalanchas, todavía en vía de elaboración (en estos momentos hay 20 aprobados, 13 proyectos adoptados y 5 preparados); y los programas puntuales de intervención hidráulicos, hidrogeológicos y forestales. Es la Provincia, desde 1990, la entidad responsable de las competencias administrativas de tutela del suelo, que se manifiestan expresamente en el Plan territorial de coordinación. Las Regiones realizan censos de sitios contaminados de cara a la adopción de planes de saneamiento, cuya realización y actualización se encuentra en demora continua... Una vez más, el entramado de planes complica la situación, máxime si se tiene en cuenta que también los hay en el nivel estatal (el Programa de Acción Nacional de Lucha contra la Sequía y la Desertificación de 1999, exigido por la Ley n. 170 de 4 de junio de 1997, de ratificación del Convenio de la ONU en la materia de 1994).

Finalmente, también la normativa relativa a la minería contiene consideraciones de tipo ambiental, tales como la necesidad de adopción de un plan extraordinario de saneamiento y recuperación ambiental de zonas extractivas abandonadas (prevista por la Ley n. 388 de 23 dicembre 2000), o la exigencia de un somero estudio de evaluación ambiental de las obras derivadas de las concesiones de explotación de recursos, por la Ley n. 896 de 9 de diciembre de 1986.

### 2.4. Gestión, valorización y eliminación de los residuos

Las políticas relacionadas con la gestión de los residuos no presentan originalidades de relieve en el entorno italiano, por cuanto derivan íntegramente de la normativa comunitaria y se compadecen adecuadamente con ella. La norma más significativa es el Decreto Legislativo 5 febbraio 1997 n. 22 («Decreto Ronchi»), que sienta los principios de responsabilidad del productor de residuos, de prevención en la producción, de reutilización reciclaje y recuperación energética y vertido como solución residual. El gran hallazgo de esta norma fue la sustitución de la

TARSU (Tasa de Residuos Sólidos Urbanos, mera aplicación de una cuota municipal diversificada únciamente según los usuarios, multiplicada por la superficie ocupada) por un sistema de tarifa calculado sobre la base de varios factores (número de miembros del núcleo familiar, dimensiones de la vivienda ocupada y una parte variable calculada sobre el peso de residuos producidos), representativos del coste íntegro del servicio. Esta sustitución estaba prevista para 2001 y ha sido sucesivamente postergada, hasta que el nuevo Código del Medio Ambiente la frustre definitivamente al reimplantar la filosofía de la «tasa».

En Italia se produce un total de unos 125 millones de toneladas de residuos (54 de especiales –de los que casi 5 son peligrosos–, 30 de urbanos y 37 de escombros), dato que no puede ser disociado de las magnitudes poblacionales (unos 58 millones de habitantes) y macroeconómicas (se trata de la sexta economía del mundo, con un PIB de 1600 trillones de dólares). A lo largo del período considerado se ha observado uan reducción en el crecimiento de la producción de residuos urbanos, pero ha aumentado la producción de residuos especiales en un 10%, sobre todo de los peligrosos (un 28% del citado 10%).

También resulta notable la puesta en marcha en 1998 del Consorcio Nacional de Envases (*Consorzio Nazionale Imballaggi*), *pool* creado por 1.400.000 empresas para la puesta en marcha del Sistema Integrado de Gestión de los envases y sus residuos previsto por las Directivas comunitarias. Gracias al mismo los progresos en materia de reciclaje son notables, recuperándose en torno al 60% de los envases introducidos en el mercado (6,7 millones de toneladas).

### 2.5. La protección del paisaje

La actual política de tutela paisajística es heredera de la Ley de 29 de junio de 1939, n. 1497, *de protección de las bellezas naturales*, afectada fundamentalmente por un notable jalón normativo, cual es la conocida como «Ley Galasso» (Ley n. 431, de 8 de agosto de 1985). Esta ley produjo una ampliación en el objeto de la tutela del paisaje al someter genéricamente a vínculo de inmodificabilidad porciones de territorio paisajísticamente sensibles (territorios costeros hasta 300 metros; riberas de lagos hasta 300 metros; cursos de agua; montañas por encima de los 1.200 ó 1.600 metros sobre el nivel del mar en los Apeninos y en las islas o en la cadena alpina respectivamente; glaciares y sus circos; parques, reservas nacionales y/o regionales y sus áreas periféricas; bosques; las áreas asignadas a las comunidades agrarias y las zonas gravadas por usos cívicos; humedales; volcanes y zonas de interés arqueológico), requiriendo para las mismas la adopción de instrumentos de planificación de sesgo urbanístico.

La ambición de la «Ley Galasso» en materia de protección y planificación del paisaje, a pesar de la indiscutible validez de su técnica y principios, condujo a una inaplicación de sus previsiones, obstaculizadas además por una fuerte contestación social. La fragmentación de las competencias en el nivel regional llevó a una asincronía en el cumplimiento de sus postulados. Así pues, en el contexto global de

simplificación de textos normativos activado por la «Ley Bassanini 2» n. 127, de 15 de mayo de 1997, la disciplina de ambas leyes fue vertida con posterioridad en el título II (arts. 138 a 165) del «Texto refundido de las disposiciones vigentes en materia de bienes culturales y ambientales» (TUBCA), aprobado por Decreto legislativo n. 490, de 29 de octubre de 1999. Dicho texto mantuvo, debidamente actualizado, el esquema tradicional de la legislación estatal paisajística precedente. No obstante, el TUBCA se vio pronto superado tanto por la aprobación del Convenio Europeo del Paisaje en 2000 –en cuya elaboración participó activamente Italia– y la nueva distribución de competencias ambientales entre el Estado y las Regiones, de resultas de la reforma constitucional de 2001. Ambos factores suscitaron la aprobación del nuevo «Código de los Bienes Culturales y del Paisaje» por Decreto legislativo n. 42, de 22 de enero de 2004, en vigor desde el 1 de mayo de aquel año. Los arts. 131 a 182 del Código se mantienen fieles a la filosofía de las leyes paisajísticas precedentes, aunque introducen una serie de novedades al régimen tradicional, en recepción del Convenio Europeo del Paisaje (por ejemplo, el reforzamiento de la planificación paisajística y la posibilidad de su elaboración concertada entre las Administraciones estatal y regional, la integración de la restauración y recuperación de los paisajes degradados en las acciones de tutela y planificación y la posible externalización de las actividades y servicios públicos de valorización, entre otros).

El sistema de tutela del paisaje parte de la selección de determinadas áreas de particular belleza natural o singularidad geológica y demás lugares panorámicos, ya sea mediante una declaración administrativa singular participada por el público o directamente (en el caso de las áreas protegidas por la «Ley Galasso»). La declaración de los bienes paisajísticos como tales conlleva la obligación de las Administraciones regionales de aprobar planes paisajísticos o planes urbanístico-territoriales con específica consideración de los valores paisajísticos. Ambos planes, sometidos al mismo régimen jurídico, definen las transformaciones del territorio compatibles con los valores paisajísticos, las acciones de recuperación de los inmuebles y de las áreas sometidas a tutela, así como las intervenciones de valorización del paisaje. Para reforzar el mecanismo de planificación, el Código prevé la concertación entre las Administraciones regionales y los Ministerios de Bienes Ambientales y Culturales y de Medio Ambiente y Tutela del Territorio para la elaboración conjunta de los planes o para su actualización y control.

Los planes paisajísticos zonifican el territorio en función de los valores paisajísticos presentes, atribuyen objetivos de calidad paisajística y prescriben los elementos constitutivos y las tipologías y materiales de construcción admisibles; prevén las líneas de desarrollo urbanístico compatibles con los diversos niveles de valor reconocidos para preservar el valor paisajístico del territorio; y disponen la recuperación de los inmuebles y de las zonas sometidas a tutela degradadas, ya sea para restaurar los valores preexistentes o para realizar nuevos valores paisajísticos coherentes e integrados con aquéllos. En la medida en que los planes no precisen las condiciones para la transformación del territorio, cobra sentido la autorización paisajística, debiendo los titulares de inmuebles vinculados someter sus proyectos

de obras y edificaciones a autorización de la Administración regional. La exigencia de autorización paisajística es excepcional, debido a que el Código se inspira en una filosofía de simplificación y agilización de los procedimientos administrativos, en la medida en que los planes paisajísticos permiten la explotación programada y reglada del territorio y, con ello, la transformación armónica del paisaje. Así pues, la protección dinámica, basada en la técnica de planificación y programación de los usos del territorio en clave estética, cultural y ambiental, se combina con una tutela estática, basada en la ejecución y control puntual de algunos usos del territorio a través de la figura de la autorización paisajística de dichos usos.

Hoy por hoy, la normativa italiana protege aproximadamente 141.000 $km^2$ de territorio con valor paisajístico, casi el 48% de la superficie nacional. Se trata de un porcentaje muy notable, sobre todo si se compara con el aproximadamente 10% del territorio ocupado por las diversas modalidades de espacios naturales protegidos.

### 2.6. La protección de la biodiversidad: fauna, flora y espacios naturales protegidos

En un primer momento, la protección de especies de la fauna y la flora se articuló sobre la base de Leyes dictadas para adaptar el Ordenamiento interno a las obligaciones derivadas de los Convenios internacionales ratificados por Italia en materia de protección de especies animales y vegetales en peligro de extinción, aves y de las especies migratorias, áreas protegidas del Mediterráneo, humedales de importancia internacional, patrimonio cultural y natural mundial, conservación de la vida salvaje y del ambiente natural en Europa... En este sentido, se promulgaron las Leyes n. 874 de 19 de diciembre de 1975 (Washington), n. 184 de 6 de abril de 1977 (París, 1972), n. 812 de 24 de noviembre de 1978 (París 1950), n. 30 de 25 de enero de 1979 (Barcelona I), n. 42 de 25 de enero de 1983, (Bonn), n. 127 de 5 de marzo de 1985 (Ginebra), DPR n. 448 de 13 de marzo de 1976 (Ramsar) y n. 503 de 5 de agosto de 1981 (Berna).

A partir de estas normas, en las que se alternan los mecanismos penales de protección con los estrictamente administrativos, el grueso de la protección de la fauna se encuentra en la disciplina de la caza, contenida en la Ley n. 157, de 11 de febrero de 1992 de protección de la fauna y ejercicio de la caza –y las Leyes regionales de desarrollo–. Esta Ley define la fauna salvaje como bien público estatal, sometiendo la actividad venatoria a estrictas normas de protección similares a las españolas (necesidad de licencia, estricto régimen de vedas, prohibición de cazar determinadas especies, creación de áreas destinadas a la reporducción y repoblación de especies, etc.). La Ley pretende la reducción antrópica sobre los hábitats naturales, y gracias a ella ha descendido el número de cazadores y se ha logrado recuperar la población de algunas especies animales amenazadas.

La fauna piscícola también cuenta con atención normativa desde los años 80, cuando se empezó a advertir su amenaza: se trata de la Ley n. 41 de 17 de febrero

de 1982, que prevé la redacción de planes para la racionalización y el desarrollo de la pesca marítima, en particular los Planes trienales de pesca y acuicultura, que contemplan el reposo biológico, el empleo de artes selectivas de pesca y la reducción progresiva de esta actividad.

A pesar de estas normas, más del 70% de los vertebrados (sobre todo peces, anfibios y reptiles) sigue amenazado, siendo la situación de los invertebrados preocupante. En el contexto del Convenio de Río de Janeiro sobre protección de la biodiversidad (ratificado por Ley n. 124 de 14 febrero 1994) y de la línea de acción «Naturaleza y biodiversidad: proteger un recurso único» del VI Programa de Acción Ambiental, fue recientemente adoptada la Estrategia de acción para la protección de la biodiversidad, con el objetivo de detener la pérdida de biodiversidad antes de 2010 (iniciativa *Countdown 2010*).

La protección de espacios naturales representa un importante instrumento de lucha contra la pérdida de hábitats y de especies, y se asienta sobre una normativa relativamente reciente, la Ley marco n. 394 de 6 de diciembre de 1991, de áreas protegidas. A la promulgación de esta ley precedió una intensa actividad de las Regiones desde el momento de su creación a mediados de los años 70, en el sentido de incrementar la superficie y el número de áreas protegidas de ámbito regional. La Ley estatal confirmó la vocación regional de esta diciplina, aunque sigue reservando al Estado amplias competencias en materia de protección de espacios marítimos, fijación de objetivos unitarios de calidad y seguridad para todos los espacios protegidos, así como para la gestión de sus propios espacios. La Ley establece las diversas tipologías de protección (Parque Nacional, Parque Natural Regional y Reservas Naturales Nacionales y Regionales, que integran la Lista Oficial de Áreas Naturales Protegidas, actualizada anualmente), define sus características generales y las claves para su gestión, a través de instrumentos de planificación territorial y programación socioeconómica multinivel: Programa trienal estatal, Líneas fundamentales de ordenación del territorio estatales, Planes de las Areas (Plan de parque y Plan plurianual socioeconómico), Planes provinciales de mejora ambiental para la reproducción de la fauna salvaje... De acuerdo con esta normativa, la figura más exitosa ha sido la de los Parques, en detrimento de las Reservas y otras categorías menores.

En un país mediterráneo, en la ruta migratoria de multitud de aves, además de las áreas protegidas conforme a la normativa específica glosada resultan dignas de mención las zonas Ramsar, para cuya tutela se debe acudir hoy al Decreto legislativo n. 152 de 1999. Estos humedales de importancia internacional pueden ser designados por las Administraciones regionales bajo diversas categorías, a los efectos de imponer mayores restricciones en los vertidos en aguas superficiales pertenecientes a la cuenca hidrográfica afectada. El éxito es notable: si en 1976 fueron designadas 18 humedales de unas 12.600 hectáreas, la superficie protegida experimentó un notable incremento hasta la fecha, en que existen 50 humedales por un total de 58.500 hectáreas.

Como país de vocación marítima, Italia hace gala también de una normativa específica para la protección del mar (Ley n. 979, de 31 de diciembre de 1982), de acuerdo con la cual es posible declarar como Áreas Naturales Marinas Protegidas y Reservas Naturales Marinas determinados territorios costeros. La superficie acuática protegida bajo este régimen representa únicamente el 2,8% de las aguas costeras nacionales, si bien dicha superficie se incrementa hasta el 30% si se tiene en cuenta el Santuario para los Mamíferos Marinos creado en 1999 junto con Francia y Mónaco bajo los auspicios del Convenio de Barcelona, que cuenta con una extensión de unos 100.000 $km^2$.

Al régimen de protección de espacios naturales descrito se suma el proceso de implementación de la Red Natura 2000, mediante la transposición de las Directivas de Aves y de Hábitats. La transposición de la primera de ellas se demoró hasta la Ley de caza de 1992, en tanto que la segunda fue incorporada al Ordenamiento italiano por DPR n. 357 de 8 de septiembre de 1997 (modificado por el DPR n. 120 de 12 de marzo de 2003 y completado por el Decreto de 3 de septiembre de 2002, que contiene las directrices para la gestión de espacios de la citada Red). En este contexto de retraso generalizado, que condujo en 1993 a un procedimiento de infracción instruido por la Comisión, la designación de las primeras ZEPAs se realizó directamente sobre la base de la normativa comunitaria en 1988, incrementándose sólo en 1995. Hoy existe un total de 504 ZEPAs, que cubren una superficie total de aproximadamente 2.500.000 hectáreas (8,2% del territorio nacional). Por lo que se refiere a las Zonas Especiales de Conservación, el proceso de selección y propuesta a la Comisión Europea se inició a partir de 1996, a través del «Proyecto *Bioitaly*". Actualmente, frente al objetivo comunitario de designar como Zona de Especial Conservación un total de 3.600.000 hectáreas, Italia presenta un total de 2.256 espacios de la Red Natura 2000, que cubren 4.500.000 hectáreas, un 14,6% del territorio nacional. Estas cifras se encuentran sometidas a fluctuación, en la medida en que está expresamente previsto que las Regiones efectúen una evaluación periódica de la adecuación de las ZECs a los objetivos de la Directiva de Hábitats. Un 35,5% de los hábitats a nivel nacional se considerada en buen estado de conservación, mientras que un 5,8% presenta un estado de conservación medio.

Finalmente, la masa forestal merece una cierta atención en este apartado, a la vista de su carácter de hábitat de especies y como suma de las mismas, además de su importancia de cara a la minimización de los impactos del cambio climático. Italia cuenta con una superficie forestal de 7 millones de hectáreas, que viene incrementándose constantemente en el período considerado gracias a las repoblaciones y a la expansión natural del bosque en zonas agrícolas marginales. El valor ambiental de este recurso botánico se mide hoy en términos relacionados con la contaminación atmosférica, en la medida en que se estima que los bosques italianos fijan unos 1.000 millones de toneladas de carbono. Es por ello que la prevención de los incendios forestales integra un capítulo notable de las políticas ambientales, prevención de la que se ocupa la Ley marco n. 353 de 21 de noviembre de 2000, sobre incendios forestales. Esta Ley prevé la adopción de Planes Regionales de

previsión, prevención y lucha activa contra los incendios, planes que no han logrado paliar el desastre anual que supone la quema constante de unas 100.000 hectáreas anuales (127.000 en 1978; 91.000 en 2003).

### 2.7. Contaminación electromagnética

La alta densidad de emisoras de radio, así como la rápida implantación de la telefonía móvil en Italia, reveló de inmediato el alto potencial contaminante de las instalaciones vinculadas a estas tecnologías, más allá de su mero impacto visual. La primera atención normativa a esta fuente emergente de contaminación, conocida como «electrosmog», tuvo lugar a través de una norma reglamentaria, el DM n. 381 de 10 de septiembre de 1998, que fijó los umbrales de radiofrecuencia compatibles con la salud humana. Posteriormente, la Ley marco n. 36 de 22 de febrero de 2001, de protección frente a las exposiciones a compos eléctricos, magnéticos y electromagnéticos y sus reglamentos de desarrollo (sendos DPCM de 8 de julio de 2003) confirmaron dichos límites máximos de exposición (de 20 a 60 V/m en cualquier situación y 6 V/m en lugares de permanencia prevista superior a 4 horas) añadiendo las figuras de los valores de alerta y los objetivos de calidad. La superación de los límites máximos obliga a los titulares de las instalaciones emisoras de campos magnéticos de entre 100 kHz y 300 GHz y de redes de transporte de energía eléctrica (50 Hz) a emprender acciones de saneamiento; mientras que las autoridades regionales pueden determinar las áreas de respeto, en las que se prohíbe la construcción de edificios con destino a la permanencia inferior a 4 horas.

La Ley prevé la creación de un registro nacional de fuentes fijas y móviles de campos electromagnéticos (instalaciones de telefonía móvil, radioeléctrica y de radiodifusión, trazados de líneas de transporte eléctrico de hasta 150 kV), a partir de los inventarios regionales. Las autoridades regionales son responsables de la actividad de control tanto en fase preventiva como de funcionamiento de las instalaciones sujetas a la Ley, así como de la adopción de instrumentos y acciones para el logro de los objetivos de calidad electromagnética.

En su momento, la determinación de los límites de radiofrecuencia fue regulada por una circular conjunta de los Ministerios de Medio Ambiente, de Comunicaciones y de Sanidad de 1999, que fue reemplazada por sendas normas técnicas de 2001, dedicadas a la medición y valoración de los campos electromagnéticos en los intervalos de frecuencia contemplados y a ofrecer pautas para la instalación respetuosa de antenas radioemisoras. El protagonismo de la normativa técnica en esta disciplina revela la dependencia de las Administraciones públicas respecto del estado de la ciencia, común a todos los Estados y lógica en un contexto de incertidumbre a la hora de abordar estas fuentes «fronterizas» de contaminación.

### 2.8. Contaminación radiactiva

Aunque cabe afirmar *grosso modo* que Italia es un país desnuclearizado, tras el referéndum de 1987 y la sucesiva anulación en 1990 del programa energético nu-

clear, no cabe desconocer el riesgo de contaminación radiológica. A pesar del cierre definitivo de las cuatro centrales nucleares y sus respectivas instalaciones de fabricación de combustible, éstas se encuentran en espera de su desmantelamiento, hecho que generará residuos radiactivos cuya gestión habrá que atender en breve. Además, existen cuatro reactores nucleares dedicados a la investigación física y biomédica (Costanza, TRIGA RC-1, TAPIRO y TRIGA MARK II), que se añaden a las instalaciones hospitalarias que emplean esta tecnología en su funcionamiento. Aparte de la protección frente a la contaminación nuclear proveniente de fuentes artificiales, la normativa también atiende a la radiactividad originada por fuentes naturales presente en atmósfera, suelo y alimentos, resultante de la persistencia de los efectos residuales de las explosiones bélicas y de accidentes como el de la central de Chernobyl, así como de la presencia en el ambiente de radón (cuya concentración media *indoor* supera en un 80% la media mundial).

La normativa en la materia está representada por el Decreto Legislativo n. 230 de 1995, dictado en trasposición de las respectivas Directivas Euratom 80/836, 84/467, 84/466, 89/618, 90/641 y 92/3 y modificado por los Decretos Legislativos n. 241 de 2000 para trasponer la Directiva 1996/29/EURATOM y 257/01). De este cuadro normativo resulta la necesidad de autorización preventiva para las instalaciones, establecimientos, laboratorios o gabinetes médicos susceptibles de emplear materiales o aparatos radiactivos, así como también para la gestión y almacenamiento de los residuos radiactivos generados. A cada autorización otorgada se incorpora el establecimiento de límites máximos de radiactividad. Finalmente, para el control de la radiactividad natural existe una Red nacional de vigilancia de la radiactividad ambiental, activa desde 1987. En este sentido, existe la obligación a cargo de las Regiones de localizar las zonas de alta probabilidad de concentración de radón, así como de realizar campañas y actividades de control del citado gas y de reducción de la exposición al mismo, al detectar la superación de determinados umbrales. Las Agencias regionales y provinciales van cumpliendo desigualmente estas obligaciones, cuya vigilancia deberá extremarse, como se ha indicado, con el inicio del desmantelamiento de las instalaciones nucleares inactivas.

## 3. LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA ITALIANA DEDICADA A LA PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE: ANÁLISIS DE LA EVOLUCIÓN Y FUNCIONES, ÓRGANOS DE REPRESENTACIÓN Y PARTICIPACIÓN

Como es sabido, la Constitución italiana adoptó en 1947 un modelo de descentralización política y administrativa regional que tardó décadas en llevarse a efecto. Dicho modelo se asentaba sobre la distinción de regiones «de Estatuto especial» (Sicilia, Sardegna, Trentino-Alto Adige, Valle d'Aosta y Friuli-Venezia Giulia, instituidas por el propio Legislador Constituyente y con Estatutos que garantizaban una autonomía particular) y «de Estatuto ordinario» (recogidas en el art. 131 de la Constitución, que hasta principios de los años setenta no contaron con sus respectivos Estatutos). El art. 117 de la Constitución recogía el sistema original de distribución de competencias, permitiendo que las Regiones promulgasen normas legislati-

vas sobre determinadas materias, en el marco de los principios fundamentales establecidos por las leyes estatales y de acuerdo con el interés nacional y el de las restantes regiones. Entre las materias enumeradas en aquel precepto no se encontraba el medio ambiente (aunque sí materias conexas o con incidencia ambiental, tales como el urbanismo, la agricultura y los montes, las minas, la caza y la pesca en aguas interiores), como tampoco los Estatutos de las regiones especiales incluían mención alguna al respecto, dado el desconocimiento jurídico del concepto de medio ambiente en el momento de la constitución de éstas.

El otorgamiento de los Estatutos a las Regiones ordinarias a partir de 1971 y la promulgación de la Ley de 22 de julio de 1975, de delegación de competencias a favor de las Regiones (ley que sería desarrollada por el importantísimo Decreto del Presidente de la República n. 616, de 24 de julio de 1977) marcaron el inicio de la ejecución del programa constitucional de regionalización de Italia. Tanto la Ley de delegación como el Decreto 616/1977 (en particular, sus arts. 80 y 82) situaron en la esfera regional de competencias administrativas las relativas a la protección del medio ambiente y de las bellezas naturales, ambas vinculadas al urbanismo y ordenación del territorio. La voluntad de transferencia de competencias ambientales a Regiones y Entes Locales se concretó finalmente en el Decreto legislativo n. 112, de 31 de marzo de 1998, el cual, dando cumplimiento al programa de regionalización propuesto en la Ley n. 59, de 15 marzo 1997 («Ley BASSANINI I»), dedicó todo un título a la reordenación de funciones en materia de ordenación del territorio, protección del medio ambiente y urbanismo. Este decreto sigue la técnica de reservar al Estado una escueta serie de funciones, quedando las restantes automáticamente a cargo de las Regiones, que deben a su vez delegar en los entes locales todas aquellas tareas que no requieran su intervención homologadora. Con esta norma se superaba el planteamiento original de distribución competencial, de acuerdo con el cual el grueso de las competencias se atribuían al Estado, el cual delegaba parte de ellas a las Regiones.

De acuerdo con los postulados del Decreto 112 de 1998, al Estado corresponde definir los objetivos de calidad ambiental (en parte derivados de los condicionantes comunitarios) y las directrices generales de las políticas ambientales sectoriales, cuya implementación corresponde a las Regiones (que a su vez pueden delegarlas más o menos significativamente a las Provincias). A las Provincias y Municipios se atribuyen competencias en materia de control y aplicación de las normas. La programación sectorial, y en particular la estratégica, se ha reconducido a la esfera competencial regional, manteniendo el Estado las competencias generales relativas a las directrices y criterios generales de programación. La regionalización de las funciones de programación ambiental exige una labor estatal coordinadora e integradora de dichas políticas, con total respeto a la autonomía regional pero garantía del cumplimiento de los compromisos derivados de las Directivas comunitarias y de un mínimo nivel común de protección de los recursos que evite configurar situaciones de competencia negativa entre las Regiones (es decir, situaciones de *dumping* ambiental respecto a la localización de industrias). La Administración esta-

tal juega por lo tanto un rol coordinador y homogeneizador en el campo de la tutela del paisaje, por el singular interés general que éste representa para el conjunto de la nación.

Actualmente nos hallamos en un contexto de reafirmación constitucional del modelo descrito, de resultas de la reforma operada por las Leyes constitucionales n. 3 de 18 de octubre de 2001 y n. 131 de 5 de junio de 2003. Hoy el art. 117 de la Constitución cuenta con una nueva redacción y un nuevo apartado s) en el que se reserva al Estado la competencia exclusiva sobre la legislación en materia de tutela del medio ambiente y los ecosistemas –que comprende, a su vez, la potestad reglamentaria, si bien delegable a las Regiones–, mientras que otras materias conexas tales como la protección de la salud, la ordenación del territorio y la puesta en valor de los bienes ambientales son de competencia legislativa concurrente entre Estado y Regiones. En este contexto, la legislación estatal fija principios fundamentales a desarrollar por las legislaciones regionales, mientras que las funciones administrativas se atribuyen a los Municipios salvo que, para asegurar su ejercicio uniforme, sean conferidas a Provincias, Ciudades Metropolitaneas, Regiones o al Estado, sobre la base del principio de subsidiariedad, diferenciación y adecuación. Los Municipios, Provincias y Ciudades Metropolitanas ostentan funciones administrativas propias y conferidas por ley estatal o regional. Por otra parte, la valorización de los bienes ambientales queda relegada al nivel de competencia concurrente con el Estado.

Como se ha dicho, la eminencia de las bellezas paisajísticas respecto del medio ambiente como objeto de protección jurídica ha provocado la existencia de dos estructuras ministeriales específicamente dedicadas a la gestión de las políticas ambientales: los actuales Ministerios de Bienes y Actividades Culturales (creado como Ministerio de Bienes Culturales y Ambientales por Decreto-ley n. 657, de 14 de diciembre de 1974) y de Medio Ambiente y Tutela del Territorio (creado como Ministerio de Medio Ambiente por la Ley n. 349, de 8 de julio de 1986, norma que, por cierto, sirvió de vehículo para la transposición de la Directiva de Evaluación de Impacto Ambiental).

A este Ministerio le asiste un Consejo Nacional del Medio Ambiente, órgano consultivo con mandato trienal presidido por el Ministro, en el que participan representantes de las Regiones, Municipios y Provincias, y que se encarga de elevar informes y propuestas en materia de reconocimiento de asociaciones ambientalistas e iniciativas para realización de estudios. Del Ministerio dependen una serie de Comités administrativos dedicados al apoyo técnico en determinadas cuestiones (el «*Ecolabel-Ecoaudit*», instituido en 1995; el «de Lucha contra la sequía y la desertificación», instituido en 1997; el «de Vigilancia del uso de los Recursos Hídricos», configurado como órgano independiente de la Administración pública, instituito en 1994; la «de Evaluación de Impacto Ambiental», para las declaraciones de competencia estatal; y la Comisión Técnico-Científica del Ministerio, creada en 1991 y encargada últimamente de la evaluación técnico-económica las inversiones públicas con impacto ambiental a través de los llamados «*Nuval*» (Núcleos de Evaluación

de inversiones públicas). También dependen del Ministerio el Observatorio Nacional de Residuos (*Osservatorio Nazionale sui Rifiuti*) y el Registro nacional de empresas gestoras de residuos (*Albo Nazionale delle imprese che effettuano la gestione dei rifiuti*), ambos de inminente sustitución por la Autoridad creada por el futuro Código del Medio Ambiente; así como el Cuerpo de Guardas Forestales del Estado (*Corpo Forestale,* proveniente del Ministerio de Política Agrícola y Forestal, integrado en el de Medio Ambiente desde 1999) un Comando de los *Carabinieri* dedicado a la tutela ambiental (al modo del SEPRONA de la Guardia Civil española), así como una sección de la autoridad portuaria (*Corpo delle Capitanerie di Porto*) dedicada al medio ambiente marino.

Por su parte, el rasgo más notable del Ministerio de Medio Ambiente es la adopción del modelo de administración ambiental por agencias, inspirado por la figura de la Agencia Europea de Medio Ambiente, operativa desde 1994. Así pues, la Agencia para la Protección del Ambiente y para los Servicios Técnicos (APAT, surgida en 2002 de la fusión entre la Agencia Nacional para la Protección del Ambiente –ANPA, que data a su vez del Decreto Legislativo de 30 de julio de 1999, n. 300– y el Departamento para los Servicios Técnicos Nacionales de la Presidencia del Consejo de Ministros), desarrolla tareas y actividades técnico-científicas de interés nacional para la protección ambiental, la tutela de los recursos hídricos y la protección de los suelos contra la erosión, operando sobre la base de programas de objetivos y prioridades trienales y desarrollando actividades de colaboración, consulta, servicio y respaldo a todas las restantes Administraciones públicas, mediante los correspondientes convenios. La APAT desarrolla sus funciones en un contexto de autonomía técnico-científica y financiera, aunque se encuentra sometida a los poderes de dirección y control del Ministerio de Medio Ambiente y Tutela del Territorio y al control del Tribunal de Cuentas (*Corte dei Conti*).

A su vez, las Regiones han reproducido el modelo estatal, disponieno de Departamentos dependientes de la Administración regional (*Assessorati all'ambiente*) y creando las Agencias Regionales homólogas y colaboradoras de la APAT.

Finalmente, la Administración estatal periférica en materia de tutela del paisaje, de acuerdo con el Decreto legislativo n. 3, de 8 de enero de 2004, está compuesta por una Dirección General para los Bienes Culturales y Paisajísticos, de la que dependen las Direcciones Regionales sobre la materia operantes en las Regiones con Estatuto ordinario, Friuli-Venezia Giulia y Sardegna –es decir, todas salvo Sicilia, Valle de Aosta y las provincias autónomas de Trento y Bolzano–. Las Direcciones Regionales coexisten con las veintiocho Superintendencias (*Soprintendenze*) que ejercen labores puntuales de tutela paisajística en el ámbito de algunas Provincias.

## 4. CONFLICTOS AMBIENTALES Y ESTADO DE LOS RECURSOS NATURALES

De acuerdo con los sucesivos Informes de la OCDE sobre los logros ambientales (que abarcan desde 1984 hasta 2002), Italia hace gala de una buena eficiencia

energética, cuenta con una estimable superficie de espacios naturales protegidos, es líder en agricultura biológica y ha cumplido con los objetivos nacionales e internacionales de reducción de emisiones de $SO_2$, metales pesados y sustancias orgánicas persistentes. Sus puntos débiles son la calidad del aire urbano, el polvo en suspensión y el ozono troposférico, la calidad de las aguas y su depuración, la cantidad de residuos y su eliminación en vertederos alegales, y el elevado número de especies animales en peligro de extinción.

En materia de calidad del aire, durante los años noventa se apreció una disminución notable de diferentes emisiones contaminantes (46% menos de óxidos nitrosos, 22% de monóxido de carbono, 53% de benceno y 50% de dioxinas y furanos. En 1990 se fijaron límites a las emisiones de óxidos nitrosos y sulfurosos para todas las instalaciones industriales, incluidas las centrales eléctricas. El ozono troposférico sigue siendo problemático, habiéndose superado los niveles máximos en varios municipios varios días al año (sobre todo en Roma, Milán y Palermo). Las partículas ásperas respirables PM10 son una amenaza, habiéndose superado los umbrales de este contaminante en varias ciudades (Brescia, Florencia, Milán, Roma, Taranto, Turín y Venecia). Las redes de vigilancia de la calidad atmosférica no están homogéneamente implantadas en el territorio.

El consumo anual de agua es de 980 $m^3$ *per capita*. Las tarifas del agua para uso doméstico se doblaron prácticamente a lo largo de los noventa, a pesar de ser todavía baratas respecto a los estándares de la OCDE (por ejemplo, en Roma el agua cuesta 0,29 dólares/$m^3$). La calidad de las aguas superficiales mejoró poco en los años noventa, elevándose sustancialmente la de las de baño. El tratamiento de las aguas residuales urbanas alcanza el 63%, dejando al margen el caso de Milán –cuyo sistema de depuración se prevé entre en funcionamiento inminentemente– y los vertidos directos al mar a lo largo del litoral Adriático septentrional, el golfo de Taranto, el Mar Tirreno y los estuarios de los ríos Arno y Tíber, comunes hasta hace poco.

La gestión y eliminación de los residuos sigue siendo una asignatura pendiente, en la medida en que la producción de residuos urbanos y especiales aumentó durante la década de los noventa. El mero vertido es el principal sistema di eliminación para el 75% de los residuos. Algunos vertederos, sobre todo meridionales, ofrecen bajos costes (30 euros por tonelada) y frecuentemente no satisfacen los requisitos técnicos. La recogida selectiva aumenta considerablemente, así como la reutilización y el reciclaje. Para orientar la gestión de los residuos se adoptaron medidas económicas y fiscales (un impuesto sobre los vertederos y contribuciones a cargo de los productores, importadores y usuarios de embalaje para sufragar los costes de la recogida selectiva). Aunque Italia sigue padeciendo del tráfico ilegal de residuos, realiza notables esfuerzos para el saneamiento de lugares contaminados.

En materia de protección de la naturaleza y de la biodiversidad, la superficie de espacios protegidos se ha doblado en diez años, paralelamente al aumento del gasto destinado al efecto. Sólo el 30% de las costas ha quedado al margen de la

urbanización, aunque las reservas marinas existentes están bien gestionadas. La agricultura biológica ha crecido rápidamente, siendo Italia uno de los países líder en este ámbito (el 9% de las tierras agrícolas se dedican a cultivos orgánicos). Persiste el riesgo de extinción de muchas especies animales, a pesar de programas de protección para mamíferos de gran tamaño (lobo, oso, lince). Un 40% de los mamíferos se encuentran amenazados, un 20% de aves y un 35% de los reptiles. El 5,5% del territorio está en riesgo de desertificación, aunque existe un plan nacional para luchar contra ella.

En lo tocante a los transportes, el número de vehículos particulares creció un 16% en los años noventa, existiendo 56 coches por cada 100 personas en 2000. La política de incentivos fiscales ha permitido una renovación del parque automovilístico y una reducción de las emisiones contaminantes, todavía no satisfactoria del todo a la vista de los porcentajes de camiones y autobuses de más de 10 años (50 y 60% respectivamente). El Ministerio de Medio ambiente y tutela del territorio dedicó 7,7 millones de euros anuales para fomentar la adquisición de nuevos vehículos impulsados por metano, gas y eléctricos durante el bienio 2001-2003, habiéndose promovido en general la introducción de carburantes ecológicos y el aumento de las gasolineras de metano, anticipando el cumplimiento de la normativa comunitaria. Aunque se redujo la emisión de contaminantes debidos al transporte por carretera, las de $CO_2$ aumentaron un 16% en los años noventa, a pesar de la adopción de medidas innovadoras para la movilidad sostenible, tales como restricciones del tráfico, timbres azules (*bollini blu,* acreditaciones de emisión respetuosa de gases), guardias electrónicos, coches compartidos, y otras tecnologías para la gestión del tráfico. En la actualidad, Italia está lejos de cumplir sus objetivos de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero: las emisiones superan en un 15% el objetivo nacional de reducción del 13% respecto a 1990, año de referencia.

Hecha esta panorámica integral del estado de los recursos naturales y de los problemas generales de conservación del medio ambiente, merece la pena reflejar algunas cuestiones puntuales que amenazan el éxito de las políticas ambientales italianas.

En primer lugar, la subsidencia de Venecia y la contaminación de su laguna por los vertidos de la industria petroquímica son una cuestión crítica y fatal en el panorama ambiental italiano, a la luz de sus implicaciones histórico-artísticas, turísticas y económicas. El conjunto palustre urbano, formado por 118 islas en una laguna abierta al mar por varios puntos, sufre inundaciones periódicas (las «aguas altas», al menos dos al mes), y se hundió 24 cm durante el siglo XX. Para evitar que el salitre corroa los pilares de madera de la ciudad y acelere su decadencia, se ha puesto en marcha un sistema de 72 diques móviles que para 2011 permitirá cerrar la laguna al mar (Proyecto Mose, gestionado por el Consorcio *Venezia Nuova,* formado por los principales constructores y sociedades de ingeniería de la región y ejecutado a un 20%). La irreversibilidad del sistema y el riesgo de estancar el agua de la laguna han levantado acerbas críticas, ya que el cierre de los diques en

las mareas muy altas dañará el ecosistema acuático. La idea de cerrar los pasillos que conectan la laguna con el mar se concretó tras las desastrosas inundaciones de 1966, cuando la plaza de San Marcos quedó sepultada bajo metro y medio de agua. Hasta ahora, la sociedad municipal *Insula* se encarga de drenar los 90 kilómetros de canales internos, de restaurar puentes y fachadas, de proteger el alcantarillado y las redes de servicios; elevando poco a poco (50.000 $m^2$ hasta ahora) las zonas más bajas de la ciudad. Las mareas habituales elevan el nivel del agua unos 120 cm.

En segundo lugar, también data de antiguo la idea de construir un puente sobre el estrecho de Messina para el año 2014, idea que se ha concretado recientemente al ser adjudicado el proyecto en 2005 a un grupo de empresas encabezado por Impregilo, la mayor constructora de Italia. Las primeras ideas de este proyecto datan del siglo XIX, pero hasta 1969 no se convocó el oportuno concurso de ideas, que ganó un túnel submarino posteriormente desechado a favor de otro puente, también abandonado hasta ahora. El puente, con un tablero de más de tres kilómetros de largo suspendido a 65 metros de altura, colgando de torres de 382 metros gracias a una red de cables de acero de 1,2 metros de grosor, albergará una autopista de tres carriles por sentido, dos vías de ferrocarril y dos vías de emergencia para dar servicio a 6.000 vehículos a la hora y 200 trenes al día, aunque su elevado impacto ambiental, algunas incertidumbres geológicas y el riesgo sísmico de la zona (recuérdese el terremoto de Messina de 1908) amenazan seriamente la obra.

En el mismo contexto de afectación al medio ambiente y los ecosistemas, sigue arrastrando polémica la construcción de algunas notables infraestructuras viarias (conexión de alta velocidad ferroviaria Turín-Lyon a través de Val di Susa, autovía de la Valtellina, circunvalación Exterior Este de Milán) y de otros tipos, tales como la ampliación del aeropuerto de Malpensa (Milán), la construcción y sucesiva ampliación de una instalación para el almacenamiento subterráneo de residuos tóxicos industriales en Collegno (Turín), el funcionamiento de una central municipal de ciclo combinado en Brescia desde 1998, la instalación en 2001 en los Apeninos de los primeros aerogeneradores, visibles desde el Parque Nacional de los Montes Sibilinos, el proyecto de creación de una estación de esquí en Moso en Passiria (Bolzano), en un área clasificada como LIC y ZEPA o la extracción de agua del lago Trasimeno (Umbría) para uso agrícola y consumo, drenaje que ha bajado el nivel del agua y degradado los hábitats.

Otras cuestiones de no menor importancia han puesto en evidencia las dificultades de activar una tutela ambiental compatible con el desarrollo económico, tales como la polémica creación de algunos espacios protegidos (por ejemplo, el área marina de Punta Campanella, cuyo proceso se extendió desde 1982 hasta 1997, debido a la falta de participación de las colectividades locales interesadas), o el ejercicio de ciertas actividades económicas tradicionales locales que tensionan la protección ambiental (por ejemplo, la pesca del pez espada con artes prohibidas en las costas del suroeste Cerdeña, debido a las dificultades de control del cumplimiento de la normativa). Finalmente, también resulta notable la aparición de nue-

vas fuentes de contaminación, como las radiaciones electromagnéticas («electrosmog»), manifestadas en el caso de la instalación en 1992 de una serie de antenas de radio y televisión en el área densamente habitada, a pesar de su interés arqueológico, de Monte Mario en Roma (antenas sobre cuyo derribo todavía penden litigios desde 1994).

## BIBLIOGRAFÍA

BELTRAME, G.: *Commenti alle principali leggi urbanistiche e ambientali*, CEDAM, Padova, 1998.

CASSESE, S.: *Trattato di diritto amministrativo. Diritto amministrativo speciale* (tres vols.), Milano, Giuffrè, 2000.

DELL'ANNO, P.: *Manuale di diritto ambientale*, 3ª ed., CEDAM, Padova, 2000;

— *Principi del diritto ambientale europeo e nazionale*, Giuffrè, Milano, 2005.

LUGARESI, N.: *Diritto dell'ambiente*, CEDAM, Padova, 2004.

PASQUALINI SALSA, C.: *Diritto ambientale. Principi, norme e giurisprudenza*, 7ª ed., Maggioli, Rimini, 2004.

*Environmental Performance Reviews* (1st Cycle). Italy. OECD, 1994.

*Environmental Performance Reviews* (2nd Cycle). Italy. OECD, 2002.

*Relazione sullo stato dell'ambiente 1997*, Ministero dell'Ambiente.

*Relazione sullo stato dell'ambiente 2001*, Ministero dell'Ambiente e Tutela del Territorio.

*XIV*

# Política ambiental de Francia

Diego J. Vera Jurado

## *Sumario*

*Página*

1. Aspectos constitucionales, principios generales y evolución normativa de la protección ambiental en Francia ..... 396
   1.1. Evolución y logros del sistema ambiental francés ..... 396
   1.2. La Constitución francesa de 1958 y la *Carta del medio ambiente* ..... 398
2. La Administración ambiental en Francia ..... 400
3. Regulación sectorial del medio ambiente en Francia. Especial referencia al Código ambiental francés ..... 403
   3.1. Principios generales de la regulación ambiental ..... 403
   3.2. Instrumentos básicos de protección ambiental ..... 404
      3.2.1. La evaluación de impacto ambiental ..... 404
      3.2.2. Consulta pública, información y participación ambiental ..... 405
         A) La consulta pública en las actuaciones con incidencia ambiental ..... 406
         B) Acceso a la información ambiental ..... 407
   3.3. Protección de la naturaleza y los recursos naturales ..... 408
      3.3.1. Planificación, administración y protección de las aguas ..... 408
      3.3.2. protección del aire y la atmósfera ..... 410
      3.3.3. Protección del medio ambiente natural ..... 411
         A) Parques y reservas naturales. La singularidad de los ecosistemas frágiles ..... 411
         B) Los paisajes y los ecosistemas frágiles ..... 412
         C) Los bosques, la flora y la fauna salvaje ..... 414

Bibliografía básica ..... 414

* * *

## 1. ASPECTOS CONSTITUCIONALES, PRINCIPIOS GENERALES Y EVOLUCIÓN NORMATIVA DE LA PROTECCIÓN AMBIENTAL EN FRANCIA

### 1.1. EVOLUCIÓN Y LOGROS DEL SISTEMA AMBIENTAL FRANCÉS

Francia ha desarrollado en el último cuarto de siglo una política ambiental que le convierte en un ejemplo significativo en esta materia. Los datos que avalan esta afirmación son diversos, y contrastan, de alguna forma, con algunas carencias que todavía se observan en su sistema normativo y de organización.

En el relato de logros hay que recordar que Francia fue pionera en la creación de un *Ministerio de Protección de la Naturaleza y el Medio Ambiente* (1971), encargado por aquel entonces de coordinar los esfuerzos del resto de los ministerios en los que se encontraban dispersas las competencias ambientales. Antes, incluso, se habían tomado algunas medidas legislativas importantes que reflejaban el interés que la sociedad francesa tenía por la protección ambiental y los recursos naturales, es el caso, por ejemplo, de la aprobación de la Ley sobre parques nacionales (1960) o una posterior, de 1964, que planteaba mecanismos de intervención económica, basados en el principio «quien contamina paga».

A partir de los años 70 y hasta finales de los 90 se suceden una serie de iniciativas que, con más o menos fortuna, han intentado solucionar los problemas relacionados con la protección ambiental y los recursos naturales. La política francesa ambiental se centró durante este período en la puesta en marcha de unas instituciones especializadas dedicadas a la recuperación y la eliminación de residuos (1976), al control de la calidad de aire (1981) y al control energético, especialmente las centrales nucleares (1982). Todas estas instituciones quedaron subsumidas en la denominada Agencia del Medio Ambiente y del Control de la Energía (ADEME) (1990). Todo ello desembocó, a su vez, en la adopción de un Plan Nacional de Medio Ambiente (1990), que condujo a la primera reforma de peso de la administración ambiental francesa con la creación en 1991 de 26 direcciones regionales del medio ambiente (DIREN). Asimismo, y durante este período, se consagra el medio ambiente como concepto normativo de interés general que tiene como exponente más significativo la Ley 76/76, de 10 de julio de 1976, sobre protección de la naturaleza (reformada por la Ley de 2 de febrero de 1995 y, posteriormente, por el Código ambiental de 2002). Esta norma va a impulsar una profunda transformación en el sistema normativo francés, teniendo entre sus aspectos más destacados la regulación de los estudios de impacto ambiental, de cuyo contenido tomaría buena cuenta unos años después la Directiva comunitaria 85/337/CEE. Además, esta norma incorpora principios y conceptos que permiten equiparar el interés general por la protección del medio ambiente al interés por el desarrollo económico y social, ambos constituyen valores desde los cuales se promueve la integración y la armonización de intereses. Esta iniciada transformación se confirma en ulteriores normas que, con diferentes matices, mantienen la orientación iniciada en la Ley de 1976 (Ley 3 de enero de 1977, tutela de los espacios acuáticos y

protección del patrimonio pesquero; Ley de 29 de junio de 1984 de protección forestal; Ley de 4 de diciembre de 1985 de conservación de los montes; Ley de 9 de enero de 1985, del litoral o Ley de 3 de enero de 1986, de aguas, entre otras). En esta dirección de aportaciones, la jurisprudencia también realiza alguna destacas intervenciones. En concreto, la jurisprudencia constitucional admitió relativamente pronto el carácter social y público de los elementos que componen el medio natural (CE, 15 de marzo de 1968, Commune de Cassis). Lo que en principio no dejaba de ser una hipótesis de remota conexión se torna bastante más cercana en alguna declaración posterior del Consejo de Estado francés, mediante la estrecha dependencia que a veces existe entre medio ambiente y la salud (resolución de 13 de enero de 1988). En cualquier caso, no se puede decir que esta esporádica doctrina haya calado mucho en la jurisprudencia ordinaria, que sigue negando en cualquier caso valor como derecho subjetivo a un principio ambiental tan relevante como la «calidad de vida».

Así las cosas, y a pesar de los importantes logros reseñados hasta este momento, es el período 1999-2001 el que marca la evolución de la política ambiental francesa. En efecto, la importancia del medio ambiente dentro de las políticas públicas se ha visto considerablemente reforzada a través de la renovación de la actuación pública, la modernización e impulso de la administración ambiental y, especialmente, la consolidación del dispositivo normativo. En este sentido, es necesario destacar la *Ley de orientación sobre ordenamiento y desarrollo sostenible del territorio* (1999) y la adopción del *Código del medio ambiente* (2000-2003), ambas especialmente vinculadas, como no podía ser de otra manera, a los contenidos ambientales del derecho comunitario.

A partir de 2002 se intensificó la atención al desarrollo sostenible por medio de la elaboración de una estrategia nacional, especialmente visible en el proyecto de la carta constitucional sobre medio ambiente; por medio de las políticas emprendidas sobre el agua, la naturaleza, los paisajes, la contaminación, la prevención o los riesgos; por medio de la ampliación de las capacidades en materia de evaluación ambiental o de análisis socioeconómico, y, finalmente, por medio de la acción internacional. Esta política nacional de desarrollo sostenible está supervisada por un Comité Interministerial de Desarrollo Sostenible (CIDD), creado en 2003 y que reemplaza a tres instancias anteriores: el Comité Interministerial del Medio Ambiente (CIEN), la Comisión Interministerial de Lucha contra el Efecto Invernadero (CIES) y el Comité Interministerial de Prevención de Grandes Riesgos Naturales (CIPRNM).

Como colofón de este relato de logros es necesario destacar la más reciente novedad del sistema normativo francés; la reforma constitucional de marzo de 2005. En ésta, junto a otras materias de calado constitucional, se aborda por vez primera la regulación constitucional del medio ambiente, solucionando, de esta manera, una de las principales carencias con las que se enfrentaba la protección ambiental en Francia.

En otro orden de cosas, hay que destacar que durante todo este período la política ambiental francesa también ha tenido una dimensión internacional significativa. En efecto, Francia se ha comprometido en más de un centenar de textos suscritos en el marco europeo y en una treintena de dimensión internacional. Además, ha asumido un papel promotor de muchos tratados, como en el caso de la adopción por parte de veinticuatro Estados, el 11 de marzo de 1989, de la Declaración de La Haya sobre protección de la atmósfera, o de la creación, en 1990, de un Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FEM) destinado a ayudar a los países más desfavorecidos. Francia ha propuesto, asimismo, que la Antártida sea declarada reserva natural y tierra de vocación científica, y que se establezca además a su alrededor un santuario para las ballenas. En este sentido, el propio Código de Medio Ambiente asume este compromiso internacional dedicando un apartado a la protección de la Antártida (en concreto, el libro VII sobre protección del medio ambiente de la Antártida –artículo L711-1 a L713-9–).

Se puede concluir que las prioridades estratégicas de Francia aúnan la lucha contra la pobreza, especialmente en los países más desfavorecidos, la promoción del desarrollo sostenible y la protección del medio ambiente. De esta manera, la conservación del medio ambiente, para ser duradera, debe integrarse en el desarrollo y contribuir a las necesidades vitales de las poblaciones y de los agentes económicos. En este sentido, las cumbres internacionales de Río de Janeiro (1992), Nueva York (1997), Kyoto (1997) y Johannesburgo (2002) han servido para que Francia se haya comprometido inequívocamente con la promoción del desarrollo sostenible como pilar básico de su sistema normativo.

### 1.2. La Constitución francesa de 1958 y la *Carta del medio ambiente*

Una de las circunstancias que es necesario destacar a la hora de describir y analizar el sistema jurídico francés es la ausencia de un concepto de ambiente, o cualquier otro similar, en el texto constitucional. Este silencio constitucional, aunque solventado a través de una amplia serie de iniciativas legislativas de especial significado, ha condicionado en cierta forma la construcción del sistema normativo ambiental en Francia de las últimas décadas. En efecto, la constitución francesa de 1958 no consagra en su primera redacción el ambiente ni el patrimonio natural como bienes constitucionalmente protegidos. Esta omisión, justificada inicialmente por el contexto histórico-jurídico en el que se crea la norma, no se ha vista corregida hasta fechas muy recientes.

Aunque la primera oportunidad de configurar un concepto constitucional de ambiente se presenta con la reforma constitucional de 17 de marzo de 2003, la situación no se corrige hasta el año 2005. Esta reforma constitucional tiene como antecedente más directo la aprobación de «*La Charte de l'environnement* «, en la que se establecen una serie de principios generales en materia de protección ambiental. En efecto, las leyes constitucionales de 1 de marzo de 2005 introducen determinadas modificaciones en el texto constitucional de 1958, que tienen una especial

incidencia sobre la protección ambiental y los principios que, con este objetivo, tienen que regir en todo el sistema normativo francés. En detalle, a través de esta reforma constitucional se modifica el Título XV («De las Comunidades Europeas y de la Unión Europea») y se añade la «*Carta del Medio Ambiente*» al texto constitucional de forma íntegra, configurando un nuevo panorama constitucional del medio ambiente. La novedad e importancia de esta reforma constitucional obliga, por tanto, a destacar los aspectos más significativos de su contenido.

En primer lugar, se establece en la *carta* un binomio derecho-deber sobre la protección del medio ambiente, y se hace en términos parecidos a los establecidos en el derecho comunitario o, incluso, en la propia Constitución Española. Así, se indica que «*Cada uno tiene el derecho de vivir en un medio ambiente equilibrado y respetuoso de la salud*» (artículo 1), teniendo, asimismo, los deberes de «*participar en la preservación y la mejora del medio ambiente*» (artículo 2); «*prevenir las alteraciones que es susceptible de provocar en el medio ambiente o, en su defecto, limitar sus consecuencias*» (artículo 3) o, finalmente, «*contribuir a la reparación de los daños que cause al medio ambiente, en las condiciones definidas por la ley*» (artículo 4).

En segundo lugar, se reconoce el principio de precaución y, de manera interrelacionada, la posibilidad de adoptar medidas cautelares ante posibles daños al medio ambiente. Los términos en los que se expresa la *carta ambiental* son, en este sentido, significativos: «*Cuando la producción de un daño, aunque incierta en el estado de los conocimientos científicos, pueda afectar de manera grave e irreversible al medio ambiente, las autoridades públicas velarán, mediante la aplicación del principio de precaución y en sus ámbitos de competencia, por la implantación de procedimientos de evaluación de riesgos y la adopción de medidas provisionales y proporcionadas con el fin de prevenir la producción del daño*» (artículo 5).

Un tercer apartado está referido a la vinculación entre políticas públicas y desarrollo sostenible, teniendo el texto francés como principal novedad la introducción del concepto de «progreso social» como elemento de ponderación y corrección del concepto de «desarrollo económico». En concreto, se destaca que: «*Las políticas públicas deben promover un desarrollo sostenible. A estos efectos, conciliarán la protección y mejoramiento del medio ambiente con el desarrollo económico y el progreso social*» (artículo 6).

En cuarto lugar, se regula el derecho de información y participación de todos los ciudadanos en las materias relativas al medio ambiente, resaltando, de manera expresa, que «*Toda persona tiene el derecho, en las condiciones y límites definidos por la ley, de acceder a los datos relativos al medio ambiente que posean las autoridades públicas y de participar en la elaboración de las decisiones públicas con incidencia en el medio ambiente*» (artículo 7).

Por último, la *carta ambiental* se refiere a los conceptos de «educación» e «investigación», y su vinculación a la protección del medio ambiente y los recursos naturales, los términos son los siguientes: «*La educación y la formación en el medio ambiente deben contribuir al ejercicio de los derechos y deberes definidos en la presente Carta*» (artículo

8) y «*La investigación y la innovación deben aportar su concurso a la preservación y mejoramiento del medio ambiente*» (artículo 9).

## 2. LA ADMINISTRACION AMBIENTAL EN FRANCIA

Como es bien sabido, lo que caracteriza al sistema administrativo francés es, entre otras cosas, el papel central que se otorga al Estado. En este sentido, el proceso de reforma de las autonomías territoriales de los años 80 no ha conducido a una real descentralización política, el Estado central permanece unitario y único titular de la potestad legislativa y de gran parte de las competencias de gestión. Esta situación tiene, consecuentemente, un efecto directo en la estructura administrativa del medio ambiente, que, con los matices que se apuntarán seguidamente, tendrá como protagonista principal al Estado y todos los entes a él vinculados.

Entrando detalles, podemos apuntar que la administración ambiental en Francia se articula en un ministerio, en estructuras interministeriales con competencias generales o especializadas y en una serie de organismos independientes con funciones consultivas y, en algunos casos, decisorias. Asimismo, se pueden destacar algunas estructuras regionales y locales que, con un significado más simbólico que real, intervienen también en la gestión del medio ambiente.

Sin ninguna duda el ministerio constituye el elemento básico en la estructura administrativa del medio ambiente. No obstante, la opción de encargar la gestión del medio ambiente a un ministerio *ad hoc* no ha sido una cuestión fácil, más bien al contrario, ya que ha suscitado un amplio debate a la hora de plantear el sistema más óptimo de organización administrativa. La situación inicial de la que se parte para tomar esta decisión era compleja: prácticamente todos los ministerios tenían competencias sobre alguna de las materias relacionadas con el medio ambiente y los recursos naturales. Así, y por citar nada más que un ejemplo, señalar que la protección de la atmósfera se realizaba por los Ministerios del Interior, Finanzas, Obras Públicas, Agricultura, Sanidad, Transportes, Industria y Ordenación del territorio. Es evidente que ante esta situación era necesario armonizar criterios y unificar las estructuras ministeriales existentes.

Este largo debate, que se inicia en los años 60, se concluye en mayo de 1991 con la configuración de un ministerio autónomo dotado de competencias amplias para poder ejercer las cuestiones ambientales, y cuya denominación actual es la *Ministère de l'Ecologie et du Développement Durable.* Sin entrar en mayores detalles, hay que indicar que este Ministerio está integrado básicamente por seis Direcciones generales (*Estudios económicos y evaluación ambiental*, *Aguas*, *Desarrollo sostenible*, *Naturaleza y playas*, *Prevención de la polución* y *Energía nuclear*), por un *Instituto ambiental* (IFEN) y por un *Servicio general de inspección ambiental* (IGE).

Asimismo, como prolongación lógica del *Ministerio*, se establece una organización periférica del Estado. Entre las innovaciones más destacadas de este ámbito están varias estructuras desconcentradas con cierto nivel de competencias: *las direc-*

*ciones regionales del ambiente* (conocida en sus iniciales francesas como DIREN), por una parte, y *las direcciones regionales de la industria, de la navegación y del ambiente* (conocida en sus iniciales francesas como DRIRE). En ambos casos estamos ante estructuras descentralizadas que utilizan la figura del delegado regional, pero con la capacidad de gestionar algunos servicios y utilizar instrumentos propios.

En esta misma línea de crear estructuras desconcentradas de gestión ambiental, aunque todavía con un carácter muy simbólico, podemos destacar las novedades introducidas por el referido *Código ambiental*. En concreto, se propone la creación en cada región de un *Comité Regional de Medio Ambiente*, dirigido por el Presidente del Consejo Regional o por su representante, este Comité estará compuestote la siguiente manera: en su mitad, de consejeros regionales, en su cuarta parte de representantes de las asociaciones de protección del medio ambiente autorizadas nombrados por el Prefecto de la región y, en su cuarta parte restante, de personalidades cualificadas designadas por el Presidente del Consejo Regional. El Presidente del Consejo Regional o el Presidente del Consejo Económico y Social Regional le confiará una misión de reflexión, de propuesta y de diálogo sobre todos los temas o proyectos de interés regional relacionados con el medio ambiente (artículo L131-29 CA).

La Administración local también aporta algunos elementos organizativos en la gestión del medio ambiente y los recursos naturales. Así, se creará, en cada departamento, un *Consejo Departamental de Medio Ambiente*. Este Consejo estará formado, principalmente, por miembros de la Comisión de Espacios Naturales, Perspectivas y Paisajes, del Consejo Departamental de Caza y Fauna Silvestre, de la Comisión Departamental de Canteras, del Consejo Departamental de Higiene y de la Comisión Departamental de Riesgos Naturales mayores. Estará presidido por el Prefecto o por su representante, que podrán someter a su consideración cualquier cuestión relativa al medio ambiente o a la calidad de vida del departamento (artículo L131-1CA CA).

Por otro lado, el sistema francés establece una serie de «administraciones independientes» que desarrollan una importante labor en materia ambiental. Es en este tipo de estructuras administrativas donde Francia es especialmente prolija y ambiciosa en sus propuestas. Destaca, con una especial relevancia práctica, la *Agencia de Medio Ambiente y de Control de la Energía*, que es un organismo público estatal de carácter industrial y comercial. Este organismo público desarrollará actuaciones dirigidas principalmente a la orientación, promoción, investigación, prestación de servicios, información e incentivación en cada uno de los ámbitos siguientes: 1° La prevención y lucha contra la contaminación del aire; 2° La reducción de la producción de residuos, su recuperación y valorización, la protección de los suelos y la restauración de los espacios naturales contaminados: 3° El reacondicionamiento y la vigilancia de instalaciones de almacenamiento de residuos; 4° La realización de ahorro de energía y materias primas y el desarrollo de energías renovables, especialmente de origen vegetal; 5° El desarrollo de las tecnologías limpias y de bajo consumo energético y 6° La lucha contra la contaminación acústica. La *Agencia*

dispone, asimismo, de una estructura desconcentrada, con una delegación en cada región del país (artículo L131-3 CA). No es, sin embargo, esta *Agencia* el único ejemplo de administración independiente ambiental, en esta misma línea, se pueden destacar los siguientes organismos públicos: *Agencia del Agua; Agencia Nacional para la gestión de los desechos radioactivos, Agencia de seguridad sanitaria ambiental, Instituto Nacional de ambiente industrial, Oficina Nacional forestal, Oficina Nacional de la flora y la fauna salvaje, Parques Nacionales, Instituto de radioprotección*, entre otros.

Asimismo, merece la pena citar, por la singularidad que presenta en el panorama europeo, a la *Comisión Nacional para el Debate Público*. Es, como en los casos anteriores, una autoridad administrativa independiente, que se encargará de garantizar el derecho de participación de los ciudadanos en el proceso de elaboración de los proyectos de ordenación o equipamiento de interés nacional para el Estado, promovidos por las entidades territoriales, las instituciones públicas y las personas privadas, desde el momento en que los mismos presenten importantes retos socioeconómicos o tengan impactos significativos sobre el medio ambiente o la ordenación del territorio. Este debate público se centrará en la oportunidad, los objetivos y las características principales del proyecto propuesto. La participación pública se hará efectiva durante toda la fase de elaboración del proyecto, desde el inicio de los estudios preliminares hasta la finalización del período de consulta pública. Además, la *Comisión Nacional para el Debate Público* velará por que se garanticen buenas condiciones de información pública durante la fase de realización de los proyectos que se le han sometido hasta la finalización de los equipamientos y obras. Asimismo, tendrá como misión emitir todos los dictámenes y recomendaciones de carácter general susceptibles de favorecer y desarrollar el proceso de diálogo público (artículo L121-1 CA).

Finalmente, tiene especial significado en el sistema ambiental francés la participación de los agentes privados en las estructuras administrativas. En este sentido, hay que aludir a las denominadas «*agrupaciones de interés público*» dotadas de personalidad jurídica y autonomía financiera, entre personas de derecho público o privado que incluyan al menos una persona jurídica de derecho público, para ejercer conjuntamente y por período determinado actividades en el ámbito del medio ambiente, así como para crear o gestionar conjuntamente dotaciones de infraestructuras, personal o servicios comunes necesarios para estas actividades. Algo parecido ocurre con las denominadas «*asociaciones autorizadas de protección del medio ambiente*». Éstas constituyen asociaciones legalmente registradas que llevaran ejerciendo sus actividades estatutarias durante un período de al menos tres años en el ámbito de la protección de la naturaleza, la mejora de la calidad de vida, la protección del agua, del aire, de los suelos, de los espacios naturales y paisajes, del urbanismo, o que tuvieran por objeto la lucha contra las contaminaciones y los daños y, en general, todas aquellas que actuaran principalmente en favor de la ejerciendo sus actividades estatutarias durante un período de al menos tres años muy amplia, estando prevista su intervención en la mayoría de los procedimientos ambientales, incluso podrán instar una acción ante las jurisdicciones administrati-

vas por cualquier actuación contraria al medio ambiente y los recursos naturales (artículo L141-2 CA). Tendrán, por tanto, interés legítimo para recurrir cualquier decisión administrativa que tuviera una relación directa con su objeto y sus actividades estatutarias y produjera efectos perjudiciales para el medio ambiente en todo o en parte del territorio dentro del cual están autorizadas.

## 3. REGULACIÓN SECTORIAL DEL MEDIO AMBIENTE EN FRANCIA. ESPECIAL REFERENCIA AL CÓDIGO AMBIENTAL FRANCÉS

### 3.1. Principios generales de la regulacion ambiental

Como ya se ha destacado, la Ley 2002/276, de 27 de febrero de 2002 (modificada por la Ley 2003/719, de 1 de agosto de 2003), por la que se aprueba el *Código de Medio Ambiente*, constituye una pieza clave del Derecho ambiental francés. Esta norma tiene una intención reguladora global, desde el momento en que contiene una visión completa y detallada de todos los aspectos relacionados con la protección del medio ambiente y los recursos naturales. Toda esta estructura reguladora se construye, asimismo, sobre un amplio conjunto de conceptos y principios que, tomando como antecedente los establecidos por el derecho comunitario, inspiran todo el sistema de protección ambiental.

En efecto, el artículo L110-1 establece una serie de elementos básicos que van a diseñar la estructura jurídica del sistema ambiental francés. El primero de ellos es el propio concepto de ambiente. Éste, apunta el referido precepto, estará integrado por «*los espacios, recursos y medios naturales, los lugares y paisajes, la calidad del aire, las especies animales y vegetales, la diversidad y los equilibrios biológicos a los que contribuyen, forman parte del patrimonio común de la Nación*». Nótese como en el concepto empleado aparecen elementos que, junto a los más tradicionales como «espacios naturales», «recursos y medios naturales» o «animales y vegetales», trascienden a lo estrictamente material y estático, constituyendo un nivel superior de interpretación e integración del medio ambiente. Así, se hace referencia a los conceptos de «diversidad», «equilibrios biológicos» o «paisaje» como valores que deben ser objeto de preservación y protección.

En segundo lugar, se establecen las reglas básicas del sistema de protección ambiental, aludiéndose claramente al concepto de desarrollo sostenible en los siguientes términos «*Su protección, valorización, restauración, rehabilitación y gestión son de interés general y contribuyen al objetivo de desarrollo sostenible, el cual se propone garantizar las necesidades de desarrollo y salud de las generaciones presentes sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer las suyas*». Aquí se observa como el legislador francés se inclina por definir la protección ambiental como una verdadera función pública, estableciendo un concepto de desarrollo sostenible especialmente relacionado con la salud.

Por último, el sistema de protección ambiental se inspirará en una serie de principios y conceptos, ampliamente desarrollados por el derecho comunitario, de los que podemos destacar los siguientes:

1º El *principio de precaución*, según el cual la ausencia de certezas, habida cuenta de los conocimientos científicos y técnicos del momento, no debe retrasar la adopción de medidas efectivas y adecuadas de cara a prevenir el riesgo de daños graves e irreversibles en el medio ambiente y la salud, con un coste económico aceptable.

2º El *principio de acción de prevención y de corrección de los daños al medio ambiente, preferentemente en la fuente misma*, utilizando las mejores técnicas disponibles con un coste económico aceptable.

3º El principio de *quien contamina paga*, según el cual los gastos resultantes de las medidas de prevención, de reducción de la contaminación y de lucha contra la misma deben ser sufragados por el contaminador.

4º *El principio de participación*, según el cual todas las personas tienen acceso a la información medioambiental, incluida aquella relativa a las sustancias y actividades peligrosas, y según el cual se asocia a los ciudadanos al proceso de elaboración de los proyectos que tienen una incidencia importante en el medio ambiente o la ordenación del territorio.

El *Código ambiental* en su artículo L110-2 hace referencia, asimismo, a la configuración del medio ambiente como un derecho-deber, al indicar, por una parte, que «*Las leyes y demás disposiciones regularán el derecho de cada persona a un medio ambiente saludable y contribuirán a garantizar un equilibrio armonioso entre las zonas urbanas y las zonas rurales*», estableciendo, por otra, que «*Será el deber de cada persona velar por la conservación y contribuir a la protección del medio ambiente*».

## 3.2. Instrumentos básicos de protección ambiental

### 3.2.1. La evaluación de impacto ambiental

Francia, como ya se ha puesto de manifiesto, tiene una amplia tradición en lo que a los procedimientos de evaluación de impacto ambiental se refiere. En concreto, la Ley 76/76, de 10 de julio de 1976 (reformada por la Ley de 2 de febrero de 1995 y por el *Código de Medio Ambiente* de 2002), ya regulaba un procedimiento de este tipo, aplicable a todos los trabajos, actividades e intervenciones públicas y privadas que tengan consecuencia sobre el medio ambiente y los recursos naturales. Asimismo, esta norma divide los proyectos evaluables en «proyectos de valoración ambiental», que son aquellos que tienen un gran impacto sobre el medio ambiente, y «proyectos sometidos a un procedimiento de impacto simplificado», que son aquellos que inciden en menor medida sobre el medio ambiente. La aplicación de uno u otro tipo de procedimiento dependerá de la valoración económica que se haga de los proyectos a ejecutar.

El nuevo *Código de Medio Ambiente* establece, por su parte, en el artículo L122-1 la obligación genérica de introducir la variable ambiental en todas las actividades y proyectos públicos y privados que se quieran ejecutar, indicando que «*Las obras y proyectos de ordenación promovidos por una entidad pública o que requieran alguna autorización o decisión para su aprobación, así como los documentos de urbanismo, tendrán que tener en cuenta las preocupaciones medioambientales*». Añade, además, que «*Los estudios previos a la realización de obras o construcciones susceptibles de dañar el medio natural debido a la importancia de sus dimensiones o a su repercusión sobre el mismo, tendrán que incluir un estudio de impacto ambiental que permita evaluar sus consecuencias*».

Como ocurre en otros apartados de este *Código*, el artículo L122-3 remite a un decreto del *Conseil d'Etat* el establecimiento de las condiciones y requisitos de aplicación de la evaluación de impacto, con la determinación de los siguientes aspectos:

1º Las condiciones en las que se tendrán en consideración las preocupaciones medioambientales en los procedimientos reglamentarios existentes.

2° El contenido del estudio de impacto ambiental, el cual tendrá que incluir como mínimo: un análisis de la situación inicial del lugar y de su entorno, el estudio de las transformaciones que el proyecto produciría, el estudio de sus efectos sobre la salud y las medidas previstas para eliminar, reducir y compensar, siempre que fuera posible, las consecuencias perjudiciales para el medio ambiente y la salud. Además, para las infraestructuras de transporte, el estudio de impacto ambiental incluirá un análisis de los costes para la entidad territorial de las contaminaciones y daños, de las ventajas para dicha entidad, así como una evaluación del consumo energético resultante de la explotación del proyecto, sobre todo por el hecho de los desplazamientos que conlleva o permite evitar.

3º Las condiciones en las cuales se harán públicos el estudio de impacto ambiental y las principales medidas destinadas a evitar, reducir y compensar, cuando fuera posible, los principales efectos negativos del proyecto.

4º La lista limitativa de las obras que, debido a sus escasas repercusiones medioambientales, no estén sujetas al procedimiento de estudio de impacto ambiental.

5º Las condiciones en las que el Ministro de Medio Ambiente podrá conocer de oficio o a instancia de parte, cualquier estudio de impacto ambiental con objeto de emitir su dictamen.

### 3.2.2. Consulta pública, información y participación ambiental

En consonancia con su tradición jurídica, el sistema francés es especialmente sensible a la participación, información y consulta de los ciudadanos en todos los procedimientos administrativos y, por tanto, en los ambientales. Con el objeto de hacer efectiva esta tradicional sensibilidad, se introducen dos figuras significativas

desde el punto de vista del medio ambiente: *La consulta pública*, por una parte, y *el acceso a la información ambiental*, por otra.

*A) La consulta pública en las actuaciones con incidencia ambiental*

Por lo que se refiere a la consulta pública, el *Código de Medio Ambiente* establece en el artículo L123-1 que «*La realización de obras, construcciones o trabajos de titularidad pública o privada estará precedida de una consulta pública..., siempre que estas actuaciones, por su naturaleza y su consistencia, pudieran afectar al medio ambiente*». La consulta pública constituye, por tanto, una clara manifestación de la participación ciudadana en la toma de decisiones ambientales, que tendrá «*por objeto informar a la opinión pública y recabar sus apreciaciones, sugerencias y contrapropuestas, con posterioridad al estudio de impacto ambiental cuando éste fuera requerido, a fin de que la autoridad competente pueda disponer de todos los elementos necesarios para su información*» (artículo L123-3).

Por lo que se refiere al desarrollo del procedimiento de consulta pública, merece la pena destacar, por la propia singularidad del instrumento jurídico, algunos aspectos de su contenido:

– Dependiendo de la naturaleza e importancia de las actuaciones proyectadas, la consulta pública será dirigida por un comisario de investigación (artículo L123-4).

– A petición del comisario de investigación, y siempre que las especificidades de la consulta lo requieran, el presidente del tribunal administrativo o el magistrado en quien delegue podrá nombrar a un perito encargado de asistir al comisario de investigación (artículo L123-5).

– La autoridad competente, haciendo uso de todos los medios apropiados de publicidad, sobre todo en los lugares afectados por la consulta, y, dependiendo de la importancia y la naturaleza del proyecto, a través de la prensa escrita o la comunicación audiovisual, informará públicamente del objeto de la consulta, de los nombres y calidades del comisario de investigación o de los miembros de la Comisión de investigación, de la fecha de apertura, del lugar donde tendrá lugar la consulta y de su duración (artículo L123-7).

– No obstante lo dispuesto en el título I de la Ley núm. 78-753 de 17 de julio de 1978, que establece diversas medidas para la mejora de las relaciones entre la administración y los ciudadanos, el expediente de consulta pública será comunicado a las asociaciones de protección del medio ambiente autorizadas en virtud de lo establecido en el artículo (artículo L123-8).

– El comisario de investigación dirigirá la consulta de forma que los ciudadanos puedan conocer el proyecto completo y presentar sus apreciaciones, sugerencias y contrapropuestas. Recibirá al titular del proyecto sometido a consulta pública. Podrá recibir todo tipo de documentos y visitar los lugares afectados por el proyecto. Podrá, asimismo, oír a todas las personas cuyas declaraciones estime útiles y

convocar al titular del proyecto o a sus representantes, así como a las autoridades administrativas interesadas. Podrá, finalmente, organizar una reunión de información e intercambio de opiniones con los ciudadanos en presencia del titular del proyecto.

– El titular del proyecto comunicará al público los documentos existentes que el comisario de investigación estime útiles para que los ciudadanos estén bien informados. En caso de que el titular del proyecto se negara a comunicar la comunicación, se incluirá su respuesta motivada en el expediente de la consulta.

– El informe y las conclusiones motivadas del comisario de investigación se harán públicos. En el informe tendrán que constar las contrapropuestas presentadas durante la consulta, así como las eventuales respuestas del titular del proyecto, en particular a las peticiones de comunicación de documentos que le hubieran sido dirigidas (artículo L123-10).

– Cuando las obras o construcciones objeto de una consulta pública no hubieran comenzado en el plazo de cinco años a partir de la decisión, tendrá que realizarse una nueva consulta (artículo L123-13).

*B) Acceso a la información ambiental*

En directa correspondencia con el mencionado procedimiento de consulta pública, el sistema ambiental francés establece un sistema de acceso a la información ambiental por parte de los ciudadanos (artículos L124-1 y L125-1 del CA), que se ejercerá en las condiciones y conforme a los procedimientos definidos en el título I de la Ley núm. 78-753 de 17 de julio de 1978, por la que se establecen diversas medidas para la mejora de las relaciones entre la administración y los ciudadanos.

La regulación de este procedimiento no se limita a una genérica referencia al derecho de acceso a la información ambiental, en consonancia con los contenidos de la Directiva 2003/4/CE, de 28 de enero de 2003, sino que establece una detallada descripción de los diferentes sectores en los que este acceso es posible, incluyendo algunos supuestos especialmente novedosos. Así, podemos destacar los siguientes ámbitos de acceso a la información:

– Toda persona tendrá derecho a ser informada de los efectos perjudiciales para la salud humana y el medio ambiente producidos por la recogida, el transporte, el tratamiento, el almacenamiento y el depósito de residuos, así como de las medidas adoptadas para prevenir o compensar estos efectos (artículo L125-1 CA).

– Los ciudadanos tendrán derecho a la información sobre los riesgos mayores a los que están sometidos en determinadas zonas del territorio y sobre las medidas de protección que les amparan. Este derecho se aplicará a los riesgos tecnológicos y a los riesgos naturales previsibles (artículo L-125-2 CA). Además, este derecho de información cubre a los compradores o arrendatarios de bienes inmuebles ubicados en zonas acogidas a un plan de prevención de riesgos tecnológicos o a un plan

de prevención de riesgos naturales previsibles, prescrito o aprobado, o en zonas sísmicas, que serán informados por el vendedor o el arrendador de la existencia de los riesgos citados en este plan o este decreto (artículo L-125-5 CA).

– Toda persona tendrá derecho, asimismo, a ser informada de los efectos que la liberación voluntaria de organismos modificados genéticamente pudiera tener para la salud pública o el medio ambiente, sin perjuicio del debido respeto a la confidencialidad de las informaciones protegidas por la Ley (artículo L125-3 CA).

– Finalmente, se reconocerá a toda persona en el conjunto del territorio el derecho a obtener información sobre la calidad del aire y sus efectos sobre la salud y el medio ambiente. El Estado garantizará el ejercicio de este derecho, la fiabilidad de la información y su difusión (artículo L125-4 CA).

### 3.3. Protección de la naturaleza y los recursos naturales

#### 3.3.1. Planificación, administración y protección de las aguas.

En comparación con otros países, Francia tiene el privilegio de poseer abundantes reservas de agua, aunque éstas, desigualmente repartidas por todo el territorio, no dejan de ser frágiles. Así las cosas, el sistema francés organiza la gestión del agua en grandes cuencas hidrográficas gestionadas por comités que reúnen a representantes de las entidades locales, de los usuarios y asociaciones, y de los servicios del Estado. Su objetivo, según el último plan hidrológico aprobado, es recuperar el buen estado ecológico de las aguas antes del año 2015.

En los últimos años se ha entablado un gran debate nacional para determinar qué elementos han de aportarse a la política francesa del agua para hacer frente a los desafíos nacionales en consonancia con los compromisos adoptados por la comunidad internacional, y particularmente por Francia, en Johannesburgo, y más tarde en el Tercer Fórum Mundial del Agua de Kyoto y del G8 en Évian.

En cualquier caso, debe de quedar claro que los problemas normativos, organizativos y de gestión que presenta Francia en esta materia no difieren sustancialmente de los de otros países de su entorno. Así, las aguas subterráneas no se salvan de la contaminación en las regiones de agricultura intensiva, la contaminación doméstica se quiere controlar con la recogida y el tratamiento completo de aguas usadas y las aguas marítimas se ven afectadas por la contaminación de origen agrícola, urbano o industrial.

Por lo que se refiere a los principios básicos que en materia de aguas establece la normativa francesa hay que destacar los siguientes (artículo L211-1 CA):

– Garantizar una gestión equilibrada de los recursos hídricos, persiguiendo los siguientes objetivos:

1° La preservación de los ecosistemas acuáticos, de los lugares y de las zonas húmedas.

2° La protección de las aguas y la lucha contra toda contaminación por vertido, escorrentía, descarga, depósito directo o indirecto de materias de toda naturaleza y, de manera más general, por todo hecho susceptible de provocar o incrementar la degradación de las aguas al modificar sus características físicas, químicas, biológicas o bacteriológicas, ya se trate de las aguas superficiales, subterráneas o de las aguas del mar dentro de los límites de las aguas territoriales.

3° La restauración de la calidad de estas aguas y su regeneración.

4° El desarrollo y la protección de los recursos hídricos.

5° La valorización del agua a título de recurso económico y la distribución de este recurso.

– La gestión equilibrada deberá permitir satisfacer o conciliar las siguientes exigencias:

1° La salud, la salubridad pública, la seguridad civil y el abastecimiento de agua potable a la población.

2° La vida biológica del medio receptor y, especialmente, la fauna piscícola.

3° La conservación y la libre circulación de las aguas, y la protección contra las inundaciones.

4° La agricultura, la pesca y los cultivos marinos, la pesca en agua dulce, la industria, la producción de energía, los transportes, el turismo, la protección de los espacios naturales, las actividades de recreo y los deportes náuticos, así como también de cualquier otra actividad humana ejercida legalmente.

Por otra, en lo que a la planificación de las aguas se refiere, uno o varios planes directores de ordenación y gestión de las aguas fijarán, para cada cuenca o agrupación de cuencas, las orientaciones básicas de una gestión equilibrada de los recursos hídricos. Tendrán en cuenta, asimismo, los principales programas establecidos por las entidades públicas y definirán, de manera general y armonizada, los objetivos cuantitativos y cualitativos de las aguas así como las obras y acondicionamientos que se tengan que realizar para su consecución. Delimitarán, finalmente, el perímetro de las subcuencas correspondiente a una unidad hidrográfica (artículo L212-1 CA).

Indicar que en los últimos años se ha definido una estructura administrativa del agua en Francia que, en términos parecidos al sistema español, se sustenta en una serie de órganos de gestión, algunos con cierta tradición, controlados e influenciados por el Estado, de los que podemos destacar los siguientes *Comité Nacional del agua; Comités de Cuenca; Agencias del agua; Fondo Nacional del agua; Entidades locales del agua y organismos públicos con capacidad adjudicataria.*

### 3.3.2. Protección del aire y la atmósfera

La lucha contra la contaminación del aire es una de las prioridades de la administración ambiental francesa, que se ha esforzado en llevar a cabo una política cuyo objetivo es la reducción de forma permanente de las emisiones susceptibles de contaminar la atmósfera. Para ello, se ha implementado un dispositivo legislativo y reglamentario moderno e integrado, centrado a la vez en la vigilancia y la información a los consumidores, en las normas de calidad del aire y en la reducción en origen de las emisiones.

En esta misma línea, hay que destacar que Francia ha sido el primer país en adoptar, en enero de 2000, un programa nacional de lucha contra el cambio climático que prevé un centenar de medidas encaminadas a lograr que antes de 2010 las emisiones de gas que originan el efecto invernadero vuelvan al nivel de 1990.

Francia mantiene, asimismo, desde hace muchos años una política de prevención y gestión de riesgos industriales que se aplica al conjunto de su territorio y, por tanto, a las zonas que pueden ocasionar efectos transfronterizos de larga distancia. En el marco internacional del Protocolo de Göteborg se ha comprometido a reducir sus emisiones de óxido de nitrógeno y de compuestos orgánicos volátiles (COV) aproximadamente en un 40% entre 1999 y 2010. Asimismo, en junio de 2003 adoptó un programa de reducción de emisiones que concierne a todos los sectores económicos (industria, transporte, construcción, agricultura) y abarca diferentes ámbitos: técnico (carburantes, tecnología de motores, vehículos de gas, vehículos eléctricos, reducción de las emisiones industriales...), organizativo (planes de desplazamientos urbanos, urbanismo...), fiscal, etcétera.

El *Código Ambiental* establece en este ámbito una serie de principios y conceptos básicos que merecen ser destacados: a) la vinculación directa y reiterada de todo el sistema de prevención atmosférica con la protección de la salud; b) la referencia constante al concepto de cambio climático en todas las políticas públicas; c) la utilización racional de la energía y d) la inclusión de los espacios cerrados en el concepto de protección atmosférica.

De otro lado, y por lo que respecta a las competencias en esta materia, será el Estado, con el apoyo de las entidades territoriales, el encargado de la vigilancia de la calidad del aire y de sus efectos sobre la salud y el medio ambiente. En concreto, se confiará a la *Agencia de Medio Ambiente y de Control de la Energía* la coordinación técnica de la vigilancia de la calidad del aire, la definición de los umbrales de alerta y los valores límites admisibles, de conformidad con los valores definidos por la Unión Europea o, en su defecto, por la Organización Mundial de la Salud. Estos objetivos, umbrales de alerta y valores límites admisibles serán objeto de evaluaciones regulares que tengan en cuenta los resultados de los estudios médicos y epidemiológicos. En definitiva, se vigilarán todos los indicadores de salud pública susceptibles de ser afectados por la evolución de la calidad del aire.

Por lo que se refiere a la planificación de este sector hay que destacar los Planes regionales para la calidad del aire, por el que se establecen orientaciones

para prevenir o reducir la contaminación atmosférica o atenuar sus efectos, con vistas a alcanzar los objetivos de calidad del aire. A estos efectos, el Plan regional para la calidad del aire se basará en un inventario de las emisiones y en una evaluación de la calidad del aire y de sus efectos sobre la salud pública y el medio ambiente (artículo L222-1 CA). Asimismo, podemos destacar los Planes de Protección de la Atmósfera de ámbito local, que tendrán por objeto reducir en una zona determinada la concentración de sustancias contaminantes en la atmósfera. Estarán destinados a todas las aglomeraciones urbanas con más de 250.000 habitantes, así como en las zonas donde los valores límites admisibles sean superados o exista el riesgo de que lo sean. Por último, es necesario destacar, con especial interés, la existencia de los Planes de desplazamientos urbanos contempladas en el capítulo II del título II de la Ley núm. 82-1153 de 30 de diciembre de 1982, de orientación de los transportes interiores.

Para concluir, hay que destacar la preocupación que el legislador francés manifiesta por el cambio climático, estableciéndose como prioridad nacional la lucha contra la intensificación del efecto invernadero y la prevención de los riesgos generados por el calentamiento climático (artículo L229-1 CA). En este sentido, esta prevista la creación de un Observatorio Nacional sobre los efectos del calentamiento climático en Francia metropolitana y en los departamentos y territorios de ultramar. Este observatorio estará encargado de recoger y difundir las informaciones, estudios e investigaciones sobre los riesgos vinculados al calentamiento climático y los fenómenos climáticos extremos, en coordinación con los centros e institutos de investigación interesados y el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre la evolución del clima. Asimismo, y dentro del ámbito de sus competencias, podrá llevar a cabo cualquier actuación de información a los ciudadanos y a las entidades territoriales (L229-2 CA).

### 3.3.3. Protección del medio ambiente natural

*A) Parques y reservas naturales. La singularidad de los ecosistemas frágiles*

Son cuatro las figuras de protección de los espacios naturales establecidas en el sistema francés: *los Parques Nacionales, las Reservas Naturales clasificadas, Reservas Naturales voluntarias y los Parque Naturales Regionales* (Ley 708/1960, Ley 76/76 y, más recientemente el Código de Medio Ambiente).

Los parques nacionales constituyen, junto a las reservas naturales (clasificadas y voluntarias), instrumentos privilegiados para la protección de un ambiente determinado. Éste es tomado en consideración en su globalidad, en cuanto objeto de protección contra cualquier intervención, natural o artificial, susceptible de provocarle deterioro o de alterarle las características intrínsecas, aspecto, composición y evolución. Ambas figuras coinciden en la identidad de los objetivos perseguidos, salvo, en todo caso, la mayor utilización de las segundas –las reservas naturales–

para la conservación de sectores naturales de reducida extensión o ámbito estrictamente local.

En el caso de los parques naturales regionales la cuestión es diferente, ya que su objetivo principal es contribuir a la política de protección del medio ambiente, la ordenación del territorio, el desarrollo económico y social y la educación y formación pública. Constituirán, en definitiva, un marco privilegiado de las acciones llevadas a cabo por las entidades públicas a favor de la preservación de los paisajes y del patrimonio natural y cultural (artículo L333-1 CA).

Un dato a destacar en la regulación de estas figuras se refiere a la división del territorio de los parques y reservas en áreas distintas pero adyacentes, sometidas a diferentes técnicas de utilización y a modalidades graduales de intervención. Así se puede distinguir una «zona periférica» que no se somete a vínculos jurídicos especiales y que se concibe como área destinada a la promoción de las iniciativas económicas, sociales y culturales por parte de los entes locales; una «zona central» que se identifica con el núcleo duro del parque o reserva, donde las actividades están rigurosamente controladas, y, finalmente, una «reserva integral» en el interior del parque orientada a la tutela de determinadas especies animales o vegetales. De todas ellas la «zona periférica» se ha convertido en un lugar de inversión y desarrollo controlado, dicho de otra manera, es donde se reproducen los mecanismos de compensación para los municipios afectados, permitiendo la realización de obras y actividades por los perjuicios causados por la creación del parque. En este sentido, en la «zona periférica» las diversas administraciones públicas tomarán todas las medidas que permitan llevar a cabo un conjunto de realizaciones y mejoras de orden social, económico y cultural y que favorezcan una protección más eficaz de la naturaleza en el Parque.

De cualquier manera, el sistema de parques y reservas naturales en Francia ha sido objeto de reiteradas críticas. Y esto desde el momento en que la gestión de aquellos queda confiada a la casi exclusiva competencia de la autoridad estatal. La inexistencia de reservas naturales regionales o locales y la limitada participación de los entes territoriales menores en la administración de los parques y reservas demuestran la poca eficacia del sistema, que no ha encontrado en la práctica un desarrollo adecuado. Parece deseable, por tanto, una mayor presencia de los entes territoriales, e incluso de los municipios, en la definición de las políticas de protección del medio ambiente natural.

### *B) Los paisajes y los ecosistemas frágiles*

La conservación de las bellezas y los paisajes naturales ha sido tradicional en el sistema francés, ya la Ley de 2 de mayo de 1930 hacía referencia a este tipo de valores ambientales otorgándole un singular sistema de protección.

El Estado –de nuevo el Estado– podrá emitir directrices para la protección y revalorización de los paisajes en territorios notables por su interés paisajístico, que serán definidos de común acuerdo con las entidades territoriales interesadas. Es

importante destacar, asimismo, que los planes directores, los planes sectoriales y los planes urbanísticos deberán ser compatibles con las directrices de protección y revalorización de los paisajes, lo cual implica una clara prioridad de estos valores sobre los estrictamente urbanísticos.

El máximo exponente singularizado de la atención normativa al paisaje es la «Ley paisajística» de 1993 (Ley n. 24 de 8 de enero de 1993 sobre la protección y puesta en valor de los paisajes), que confiere estatuto oficial al paisaje y propone una serie de medidas destinadas a una mejor integración paisajística de las urbanizaciones. En particular, modifica las disposiciones legislativas en materia de información pública para facilitar la concertación social en torno a los proyectos de urbanización, ampliando las posibilidades de debate sobre los mismos. Completa el Código del urbanismo en materia de licencia de obras, exigiendo un estudio de inserción en el medio ambiente y de impacto visual para los nuevos edificios (el llamado volet paysager). Estas disposiciones vienen acompañadas de medidas de estímulo fiscal para preservar la calidad paisajística en el medio rural durante las obras de concentración parcelaria, en los alrededores de las ciudades en expansión, en el litoral y en la montaña. La ley regula las «Zonas de protección del patrimonio arquitectónico, urbano y paisajístico» (ZPPAUP), imponiendo los inventarios regionales de patrimonio paisajístico, aunque sin proponer criterios de evaluación de las zonas a proteger, de modo que simplemente abre la vía a una política de preservación y restauración de los paisajes. Ulteriores textos proponen la suscripción de «contratos de paisaje» con las entidades locales, de cara a la inserción de nuevas construcciones y la valorización del decoro rural. Esta Ley refleja el cambio de la óptica de los grandes paisajes turísticos hacia el paisaje total, rural o urbano. Con posterioridad, la «Ley Barnier» de Orientación para la ordenación y desarrollo del territorio (LOADT) de 4 febrero de 1995 (modificada por la ley n. 533 de 25 junio 1999, de orientación para la ordenación y desarrollo sostenible del territorio, LOADDT) creó la noción de «país» come territorio sobre el cual se despliegan actividades de organización de los servicios públicos.

Por lo que se refiere a los denominados «ecosistemas frágiles», la evolución de la normativa sobre el litoral, la montaña y las zonas húmedas, ampliamente influenciada por la normativa comunitaria, enlaza con la normativa territorial-urbanística y turística. Así, y en la búsqueda de un punto de equilibrio entre el desarrollo económico y ambiental se aprueba la Ley para la conservación y valorización del litoral (Ley de 3 de enero de 1986), que prevé, entre otras cosas, la planificación regional e interregional de las zonas costeras, estableciendo restricciones a las actividades de urbanización y ocupación del litoral. Asimismo, y con el objeto de hacer frente a los peligros creados por una incontrolada oferta turística, una política irracional de los transportes o la ausencia de una correcta planificación de la actividad industrial, se establecen medidas de protección de las zonas montañosas (Ley de 9 de enero de 1985); las zonas húmedas contra posibles acciones de sacamiento; la protección del mar (1986) y la tutela de las aguas (1992), las cuales

testimoniaban, como ha destacado PIERGIGLI, la intención del legislador de disponer de específicas medidas de salvaguarda de los ecosistemas frágiles.

De cualquier manera, la gestión de estos «ecosistemas frágiles» queda vinculada, como otros muchos ámbitos, a las iniciativas que se tomen en materia de ordenación del territorio. Y en este sentido es cierto que no existe ningún país como Francia en lo concerniente al compromiso del Estado dentro de una política de ordenación territorial. También es cierto que ningún país ha sufrido como Francia la excesiva concentración de población en torno a la capital, la localización de sus principales actividades industriales en la periferia septentrional del territorio y el retraso económico de algunas de sus viejas zonas agrarias. Para paliar tales problemas y desigualdades, los poderes públicos emprendieron desde mediados de los años sesenta una política de ordenación del territorio que pretendía instaurar un reparto más equilibrado de la población, la actividad económica y la protección del medio ambiente y los recursos naturales.

*C) Los bosques, la flora y la fauna silvestre*

El régimen jurídico de los bosques se encuentra esencialmente contenido en el Código forestal de 1979 y en la Ley 1273/1985 relativa a la administración, la valorización y la protección de bosques. También la adopción de normas internacionales y comunitarias han contribuido a identificar la diversidad de funciones de los bosques en Francia. En este sentido, y con independencia del régimen de propiedad, se puede configurar un estatuto jurídico unitario del patrimonio silvestre, lo que el Código de Medio Ambiente denomina «patrimonio natural» (artículo L310-1).

Por lo que se refiere a la regulación de la flora y la fauna, es la Ley de 10 de julio de 1976, la que establece un sistema de protección de las especies animales y vegetales que responden a la necesidad de salvaguardar el patrimonio biológico nacional.

## BIBLIOGRAFÍA BÁSICA

ALBERTINI, P.: *Les collectivités locales et l'environnement,* ivi, 1993.

DROIT DE L'ENVIRONNEMENT (Revista periódica).

D'ANDREA, A.: «La legislazione francesa in materia di protezione ambientale», en *RGA*, 1988, núm. 3, pg. 726.

LABORIE, J.-P., LANGUMIER, J.-P. y ROO, Priscilla: *La politique française d'aménagement du territoire,* Documentation française, 1985.

PIERGIGLI, V: «La protección de la naturaleza en el ordenamiento francés», en la obra colectiva *Derecho comparado del medio ambiente y de los espacios naturales protegidos* (dirigida por G. RUIZ-RICO), Ecorama, Granada, 2000, pgs. 117 y ss.

PIERGIGLI, V.: «La protezione della natura nell'ordenamento francese», en el trabajo colectivo *I Diritti della natura* (dirigido por Luca MEZZETTI), Cedam, Padova, 1997, pgs. 93 y ss.

PRIEUR, M.: *Droit de l'environnement.* Dalloz, Paris, 1996.

— *La politique régionale de l'environnement en France*, ivi, 1984, núm. 2, pg. 107.

REVUE EUROPEENNE DU DROIT DE L'ENVIRONNEMENT (Revista periódica).

REVUE JURIDIQUE DE L'ENVIRONNEMENT (Revista periódica).

ROMI, R.: *Droit et administration de l'environnement*, Montchrestien, Paris, 1994.

SURAY, J.: *Droit de l'urbanisme et de l'environnement*, Bruylant, 1974.

VALLET, O.: *L'Administration de l'environnement,* Ed. Berger-Levrault, Paris, 1975, 339 páginas.

# TERCERA PARTE

# POLÍTICAS AUTONÓMICAS DE MEDIO AMBIENTE

*XV*

# Política ambiental de Andalucía

JESÚS JORDANO FRAGA

## *Sumario*

*Página*

1. La obra legislativa y su impacto ..... 420
   1.1. La Administración ambiental ..... 421
   1.2. Las leyes ambientales y su ejecución ..... 422
      1.2.1. Proteccioón ambiental ..... 425
      1.2.2. Calidad ambiental: suelo, residuos, atmósfera, agua ..... 426
      1.2.3. Gestión del medio natural ..... 427
      1.2.4. Instrumentos de mercado ..... 427
2. Los *Leading Cases* ante el TSJ de Andalucía ..... 428
   2.1. La planificación ambiental especial ..... 428
   2.2. Ruido ..... 429
   2.3 Derecho ambiental sancionador ..... 430
      2.3.1. Aplicabilidad del derecho estatal ..... 430
      2.3.2. Culpabilidad ..... 430
      2.3.3. Presunción de veracidad ..... 431
   2.4. Evaluación de impacto ambiental ..... 432
   2.5. Licencias ambientales ..... 433
   2.6. Calidad de las aguas ..... 434
3. El grupo normativo ambiental de la Comunidad Autónoma de Andalucía frente a otros modelos autonómicos ..... 434
   3.1. Zonas de abstención ..... 435
   3.2. Zonas de mayor intensidad y densidad normativa ..... 435
   3.3. Los desafíos pendientes ..... 436

Página

3.4. El Anteproyecto de Ley de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental ..... 438

Bibliografía y Colecciones legislativas ..... 438

* * *

## 1. LA OBRA LEGISLATIVA Y SU IMPACTO

Nuestro Estatuto en su Título I «Competencias de la Comunidad Autónoma», artículos 14 y 15, apartados 7 y 17 estableció el régimen de competencias autonómicas en materia de medio ambiente. El artículo 14 EA estableció como competencias exclusivas la política territorial (ordenación del territorio y del litoral, urbanismo y vivienda); también una larga lista de títulos sobre recursos naturales (montes, aprovechamientos y servicios forestales, vías pecuarias [13. 7 EA], recursos hidráulicos y aprovechamientos hidráulicos –13.12 EA–; caza y pesca [13.18 EA]). Específicamente, en materia ambiental se señaló como competencia exclusiva los espacios naturales protegidos –13. 7 EA–. El artículo 15, apartado 1, 7ª estableció como competencia de la Comunidad autónoma de Andalucía, en el marco de la regulación general del Estado, el desarrollo legislativo y la ejecución en materia de «Medio ambiente. Higiene de la contaminación biótica y abiótica». Por último, el art. 17, apartado 6 atribuyó a nuestra Comunidad la ejecución de la legislación del estado sobre vertidos industriales y contaminantes en las aguas territoriales correspondientes al litoral andaluz. Como es sabido, el campo de la distribución de competencias en materia de medio ambiente ha sido especialmente complejo dando lugar a un conflicto cuya expresión máxima ha sido la Ley 8/1999, de octubre, del Espacio Natural de Doñana. Obviamente tras la STC núm. 35/2005 (Pleno), de 17 febrero, la pelota ha caído en el tejado autonómico. Como es sabido las STC núm. 194/2004 (Pleno), de 10 noviembre, o las más recientes SSTC núm. 100/2005, 101/2005 (Pleno), de 20 abril y STC 35/2005, (Pleno), de 17 febrero que extreman la doctrina de la STC 102/1995. No compartimos esta solución.

Curiosamente nuestro Estatuto realizó un certero retrato robot de la realidad de nuestra Comunidad existente y, de forma novedosa, señaló los objetivos de transformación. En efecto, el art. 12. apartados, 5 y 6, señalan respectivamente como objetivos básicos de la Comunidad Autónoma.

> «5º El fomento de la calidad de vida del pueblo andaluz, mediante la protección de la naturaleza y del medio ambiente, y el desarrollo de los equipamientos sociales, con especial atención al medio rural.

6º La protección y realce del paisaje y del patrimonio artístico de Andalucía».

### 1.1. La administración ambiental

La Comunidad Autónoma de Andalucía por la Ley 6/1984 de 12 de junio del Parlamento Andaluz, creó la Agencia de Medio Ambiente. En esta fase debe destacarse el fenómeno de la creación de la «Empresa de Gestión Medio Ambiental SA»(en adelante EGMASA) constituida en base al Decreto 17/1989 de 7 de febrero por el que el Consejo de Gobierno de la CC AA de Andalucía autorizó a su constitución a la Agencia de Medio Ambiente. EGMASA supone una clara expresión de lo que VEDEL denominaba la «huida del Derecho Administrativo», que este caso se reconoce explícitamente en su propia norma fundacional. El tiempo no ha hecho más que confirmar esta directriz (no sólo limitada a medio ambiente pues cada Consejería tiene su hijo-empresa –algunas con familia numerosa– que invierte el mito de SATURNO) produciéndose un verdadero vaciamiento de la Consejería en beneficio de EGMASA. Y esto es fácil de constatar en términos de gasto.

Pero el gran salto organizativo fue, sin duda, la creación de la Consejería de Medio Ambiente y la correlativa supresión de la AMA. Ello se hizo, dada la reserva formal operada por la Ley 6/1984 de 12 de junio, mediante la Disposición Adicional Séptima de Ley 8/1996, de 26 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para 1997, estableciéndose la Estructura Orgánica mediante el Decreto 206/2004, de 11 mayo que Establece la estructura orgánica de la Consejería de Medio Ambiente.

La gran constelación organizativa se completa con el Decreto 57/1995, de 7 de marzo, por el que se crea el Consejo Andaluz de Medio Ambiente, modificado por el 14/1999, de 26 de enero; el Decreto 202/1995, de 1 de agosto, por el que se crea el Consejo Andaluz del Agua; el Decreto 213/1999, de 13 de octubre, por el que se crea el Comité de reservas de la biosfera de Andalucía. También deben destacarse la Ley 4/2003, de 23 septiembre por la que se crea la Agencia Andaluza de la Energía y la Ley 3/2004, de 28 diciembre, por la que se crea la Agencia Andaluza del Agua como Organismo Autónomo de carácter administrativo de la Junta de Andalucía, adscrito a la Consejería competente en materia de medio ambiente, que se configura como la Administración Hidráulica de la Junta de Andalucía.

Quizá la mayor crítica que puede realizarse del planteamiento organizativo desarrollado sea que se ha construido una Administración ambiental sectorial reforzada sin conseguir, sin embargo, la penetración ambiental *in totum* de la Administración autonómica. El resto de las Consejerías tienden a ver la protección del medio ambiente como una molestia o todo lo más como un tributo obligado pero no como componente esencial de su acción ni si quiera como principio constitucionalizado que informa la actuación de los poderes públicos (art. 53.3 CE). El sueño,

en este sentido, sería una Administración integral ambientalizada y no sólo modalizada por la presencia sectorial de un contrapeso.

Todo esto es Administración ambiental en sentido subjetivo. Lo relevante es la administración en sentido objetivo. El gran rastro de ejecución estatutaria llevado a cabo por la Administración ambiental ha quedado reflejado en los Informes Medio Ambiente en Andalucía publicados desde 1986. Contienen una información valiosa que en las últimas ediciones se encuentra en CD-ROM con extensión a la *World Wide Web* a través de un utilísimo directorio. Aunque sean contemplados con lógico escepticismo (*nemo iudex in causa sua* ) dejan traslucir una inmensa obra realizada construida prácticamente desde cero. Obviamente como contrapeso de todos estos indudables éxitos debe situarse el accidente de Aznalcóllar. Por muchas razones: por el fracaso de los mecanismos preventivos incapaces de evitar el «accidente» (autorizaciones de vertido y declaración de impacto ambiental del recrecimiento de la balsa); por el insólito fallo judicial que no aprecia delito ecológico ni a título culposo cuando asuntos considerablemente más leves han activado el aparato punitivo del Estado (como los vertidos de una balsa de cáscaras de naranja o purines); por el espectáculo ofrecido por las administraciones estatal y autonómica negando su responsabilidad en el asunto (cuando de no existir «marrón» pugnan por ser ellos los competentes en exclusiva). En definitiva, subyace en dicho asunto un halo de ineficacia preventiva, insensibilidad –no dimitieron ni la Ministro ni el Consejero–, y decisiones administrativas y judiciales cuando menos discutibles. Lo más hiriente es que esa actividad no hubiera sido posible sin el soporte del dinero público recibido, al parecer, incluso después del «accidente».

### 1.2. Las leyes ambientales y su ejecución

Andalucía cuenta con un importante cuerpo de Derecho ambiental propio. La ejecución estatutaria en sentido ha sido vertiginosa. El sello de esta magna obra realizada ha cristalizado en diversas colecciones legislativas publicadas por la Junta de Andalucía con función instrumental, educativa y divulgadora. Culminación de esta tarea son los tres volúmenes *Legislación medio ambiental de Andalucía* (Vol. *Administración Ambiental*, Vol. II, *Gestión del medio natural* y Vol. III., *Protección ambiental*. Las leyes estructurantes del sistema son las siguientes:

– La Ley 2/1989, de 18 de julio, por la que se aprueba el Inventario de Espacios Protegidos de Andalucía y se establecen medidas adicionales para su protección. El artículo 20 de esta Ley fue modificado por la Ley 2/1995, de 1 de junio, a su vez modificado por la Ley 6/1996, de 18 de julio; Ley 8/1999, del Espacio Natural de Doñana. El Decreto 255/1999, de 9 de noviembre, regula y desarrolla la figura de Monumento Natural de Andalucía.

– La Ley 8/2003, de 28 octubre, de la flora y fauna silvestres.

– La Ley 2/1992, de 15 de junio, Forestal de Andalucía. El Decreto 208/1997, aprobó el Reglamento Forestal de Andalucía.

– La Ley 7/1994, de 18 de mayo, de Protección Ambiental, es el verdadero «corazón» del Derecho ambiental autonómico. Estos procedimientos encuentran su desarrollo reglamentario en tres Decretos: Decreto 292/1995, de 12 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Evaluación de Impacto Ambiental (en adelante EIA; Decreto 153/1996, por el que se aprueba el Reglamento de Informe Ambiental; y el Decreto 297/1995, de 19 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Calificación Ambiental. De otro lado, en desarrollo del Título II «Calidad Ambiental» se han dictado: el Decreto 283/1995, de 21 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Residuos de la Comunidad Autónoma de Andalucía; el Decreto 14/1996, de 16 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Calidad de las Aguas Litorales; el Decreto 74/1996, de 20 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Calidad del Aire. La Orden de 23 de febrero de 1996, desarrolla el Decreto 74/1996, en materia de medición, evaluación y valoración de ruidos y vibraciones. Estas últimas normas han sido sustituidas por el Decreto 326/2003, de 25 noviembre. Por el que se aprueba el Reglamento de Protección contra la Contaminación Acústica en Andalucía. Los anexos II y III de dicha Ley ha sido modificados por la Ley 12/1999, de 15 de diciembre, de Turismo y la Ley 8/2001, de 12 de julio, de Carreteras de Andalucía.

– La Ley 5/1999, de 29 de junio, de Prevención y Lucha contra los Incendios Forestales.

– La Ley 1/1994, de Ordenación del Territorio de Andalucía, de 11 de enero.

– La Ley 18/2003, de 29 diciembre, medidas fiscales y administrativas, por la que crean los siguientes tributos ecológicos: el impuesto sobre emisión de gases a la atmósfera que grava la emisión de ciertas sustancias en función de la incidencia contaminante que tiene en Andalucía, siendo su objetivo evitarla o reducirla. El impuesto sobre vertidos a las aguas litorales; el impuesto sobre depósito de residuos radiactivos y el impuesto sobre depósito de residuos peligrosos. En esta norma se establecen disposiciones comunes a los impuestos ecológicos, abordándose la naturaleza, los conceptos y definiciones propios de la disciplina ambiental, las exenciones subjetivas, el régimen de compatibilidad de los beneficios fiscales, las competencias para la aplicación de los impuestos, las reclamaciones contra los actos de aplicación de los impuestos, el lugar y forma de pago, las infracciones y sanciones, y la obligación de declarar el comienzo, modificación y cese de actividades. Asimismo se establece la afectación de los ingresos procedentes de los impuestos ecológicos a la financiación de las actuaciones de la Administración de la Junta de Andalucía en materia de protección medioambiental y conservación de los recursos naturales, constituyéndose, además, un fondo de reserva cuya dotación anual ascenderá al cinco por ciento de los ingresos recaudados en cada ejercicio para atender situaciones de emergencia provocadas por catástrofes medioambientales.

Haciendo salvedad del desarrollo ejecutivo directo ya aludido de estas normas en el escalón reglamentario deben destacarse las siguientes normas:

*Planificación*

– Decreto 118/90, de 17 de abril, por el que se aprueban las Directrices Regionales del Litoral de Andalucía.

– Decreto 83/1995, de 28 de marzo, por el que se acuerda la formulación del Plan de Ordenación del territorio de Andalucía.

– Decreto 108/1995, de 2 de mayo, por el que se aprueba el Plan de Lucha contra Incendios Forestales.

– Plan de Medio ambiente de Andalucía 1995-2000.

– Decreto 81/2001, de 13 de marzo, por el que se acuerda la formulación del Plan energético de Andalucía 2001-2006.

– En Desarrollo de la LPAmb ha sido dictados el Plan de Gestión de Residuos Peligrosos de Andalucía, aprobado por Decreto 134/1998, de 23 de junio y el Plan Director Territorial de Gestión de Residuos Urbanos de Andalucía, aprobado por Decreto 218/1999, de 26 de octubre.

*Agricultura y medio ambiente*

-La Orden de 26 de septiembre de 2000, por la que se aprueba el Reglamento sobre producción agrícola ecológica y su indicación en los productos agrarios y alimenticios y el Comité Andaluz de Agricultura Ecológica esta norma sustituye a la anterior Orden de 5 de junio de 1996, modificada por la Orden de 13 de diciembre de 1999. La Orden de 26 de septiembre de 2000 regula y ampara un modo de producción agrícola con el fin de proteger el medio ambiente.

*Ecoauditoría*

– Decreto 53/1999, de 2 de marzo, por el que se establecen normas para la aplicación del Reglamento CEE 1836/93, del Consejo, de 29 de junio, por el que se permite que las empresas del sector industrial se adhieren con carácter voluntario a un sistema comunitario de gestión y auditoría medioambientales.

*Ayudas y subvenciones en materia de medio ambiente*

– Orden de 12 de abril de 2000, por la que se modifica la de 22 de abril de 1997, por la que se establece el procedimiento general para la concesión de subvenciones y ayudas.

– Decreto 23/2001, de 13 de febrero, por el que se establece el marco regulador de las ayudas a favor del medio ambiente que se concedan por la Administración de la Junta de Andalucía.

– Orden de 27 de marzo de 2000, por la que se regula la concesión de subvenciones para la mejora del control ambiental de la empresa.

*Biotecnología*

– Decreto 375/2000, de 28 de julio, por el que se modifica el Decreto 178/1999, de 7 de septiembre, por el que se regulan los órganos competentes en materia de utilización confinada y liberación voluntaria de organismos modificados genéticamente.

*Inspecciones medio ambientales*

– Resolución de 20 de octubre de 2000, de la Viceconsejería de Medio ambiente, por la que se regula la elaboración de los Planes sectoriales de inspecciones Medio Ambientales en Andalucía.

No vamos a realizar una descripción de este cuerpo normativo, labor por otro lado en gran parte realizada los estudios doctrinales citados en la bibliografía. Sí por el contrario, parece oportuno realizar una somera evaluación legislativa retrospectiva de algunos de los grandes bloques de legislación autonómica ambiental vigente. Esto es: 1.2.1. Prevención ambiental; 1.2.2. Calidad ambiental: suelo, aire, agua; 1.2.3. Gestión del medio natural; 1.2.4. Instrumentos de mercado.

### 1.2.1. Protección ambiental

Por lo que se refiere a la Ley de Protección ambiental debemos destacar que en el momento presente nos entramos en pleno proceso de adaptación al Derecho europeo y básico estatal. De este proceso daremos cuenta al final.

Creo que este proceso debiera reflexionarse sobre los siguientes extremos:

– La necesidad de reforzar la calidad de los estudios de impacto ambiental y las declaraciones de impacto ambiental.

– La necesidad de rigorizar mediante ley la calidad de los equipos que realizan los estudios dada la reserva en la materia operada por el art. 36 CE. La exigencia en cuanto a calificación profesional (titulación) de los autores (debe ser un verdadero equipo pluridisciplinar y la ley debiera descender a su composición mínima) de los estudios debe ser un componente esencial. Podría avanzarse incluso, como mínimo, hacia un sistema de acreditación de los equipos a imagen y semejanza de los verificadores ambientales de la Ecoauditoría siguiendo los criterios allí establecidos (suficiencia de medios, personal cualificado, independencia y objetividad de sus actuaciones, procedimiento de certificación y actuación). Y decimos sistema mínimo, como expone Carrillo Donaire, la acreditación pertenece al ámbito de lo voluntario, en tanto que la autorización como *plus* es exigible al organismo de control que actúa en el ámbito obligatorio. Y desde este punto vista, llevando a nuestro caso esta construcción de la seguridad y calidad industrial, un estudio de impacto ambiental auténtica base de las declaraciones –no nos engañemos–, pertenece al ámbito de lo obligatorio (la EIA no es voluntaria sino exigida *ex lege*) y supone por lo demás el ejercicio delegado *si quiera a título inicial de funciones públicas*. Lo ideal sería que el legislador estatal básico acabara con la actual situación,

pero si ello no es así el legislador autonómico como legítima medida adicional de protección debe tomar cartas en el asunto.

– La necesidad de creación de mecanismos contrapoder presupuestariamente respaldados y dotados de independencia para una efectiva contestación a los proyectos públicos y privados sometidos a EIA. Hoy la mayoría de los procedimientos de prevención, sobre todo, en EIA se solventan sin que sean rotos los plásticos que envuelven los tomos expuestos a información pública; y en el mejor de los casos, se realizan alegaciones voluntaristas incapaces de contrarrestar una decisión (ya está tomada) fundamentalmente técnica. Y la técnica se combate con *mejor técnica.*

– La necesidad de interconexión entre los distintos procedimientos de prevención ambiental mediante el empleo de cláusulas red y la apertura del anexo tercero.

– La necesidad de explicitación del ambiente como valor prevalente a efectos de la selección de alternativas y no sólo como una de las variables a tomar en consideración.

– La necesidad de establecimiento de un plazo máximo para la duración del procedimiento de prevención y de asignación de efectos (caducidad) en caso de incumplimiento.

– Simplificación de procedimientos unificando en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía control integral de la contaminación y EIA.

– El establecimiento de un derecho transitorio que determine el control ambiental de las actividades implantadas antes de vigencia de la legislación EIA y no evaluadas.

### 1.2.2. Calidad ambiental: suelo, residuos, atmósfera, agua

En este ámbito debe destacarse el retraso de nuestra Comunidad en la adopción de una norma sobre suelo que integre decididamente la variable ambiental. La adopción de esta Ley en la presente legislatura parece inminente dado lo avanzado de los trabajos. Resulta criticable que la regulación del procedimiento de elaboración de los planes no mencione expresamente ni contemple su evaluación de impacto ambiental siendo éste hoy uno de los elementos fundamentales de dicho procedimiento. Seguimos creyendo que sería clarificadora la prohibición de dictar planes especiales con fines de protección ambiental en presencia de Planes de Ordenación de los Recursos Naturales de Planes Rectores de Uso y Gestión. En cualquier caso, la contradicción entre planes especiales y ambientales se resuelven con la primacía de estos últimos. También la ordenación urbanística debiera recoger las declaraciones legales de suelo no urbanizable de nuestra legislación autonómica como el art. 15 de la Ley 7/1989, de Inventario en su art. 15 respecto de Reservas y Parajes Naturales. Creemos igualmente que los planes urbanísticos debieran incorporar como anexo la planificación de protección civil como se hace en Francia.

En cuanto a la calidad de las aguas es obvio que en tanto no sea transferida la competencia sobre la cuenca del Guadalquivir la posibilidad de una gestión propia en aguas continentales se encuentra mutilada (el control de los vertidos, su corrección y eliminación cuando ello sea posible). Hasta que se opere dicha transferencia sólo a través de técnicas como la EIA, la cooperación interadministrativa –impulsando mediante inversiones la depuración y el establecimiento de redes modernas de saneamiento– y el fomento cabe penetrar en la ambientalización de la política hidráulica.

### 1.2.3. Gestión del medio natural

La gestión del medio natural y en especial de los espacios naturales protegidos ha sido uno de los grandes buques insignias de la Administración ambiental. A nuestro juicio hay dos revoluciones pendientes. El primer reto es el desbordamiento de la protección del medio natural reducida a los enclaves. Existe riqueza natural fuera de los espacios protegidos que también deber ser defendida. El mecanismo debe ser la legislación (y su efectiva ejecución) de ordenación del territorio y urbanística. El segundo reto es la complicidad social con los espacios. Existen ejemplos en España donde el primer defensor de los espacios es la población que radica en ellos (señaladamente Somiedo). Este escalón no ha sido conseguido y es evidente que es esencial para una política conservacionista a largo plazo. Probablemente la razón fundamental para el desapego de la población reside no sólo en déficit en educación ambiental –no todos los habitantes de espacios son seres malvados–, sino en la realidad palpable de la escasez de «refuerzos positivos» frente a los «refuerzos negativos». Si la política legislativa ambiental integra como toda política pública palos y zanahorias, en los espacios naturales protegidos hemos omitido sembrar las zanahorias.

### 1.2.4. Instrumentos de mercado

Probablemente éste sea uno de los mayores desafíos pendientes de nuestra política legislativa ambiental orientada de momento hacia instrumentos jurídico administrativos clásicos (normas de acción, planes, policía, actividad sancionadora y fomento). En este sentido no parece que se haya agotado el potencial innovativo. Hemos utilizado el arsenal técnico jurídico clásico, elemento imprescindible pero no suficiente en la construcción de nuestro Derecho ambiental autonómico.

Las técnicas de administración informal o acuerdos voluntarios conllevan implícito un peligro de descafeinamiento de la legalidad ambiental. Krämer ha dicho que dada la facilidad para influir en la producción de las normas nacionales y comunitarias de los grupos de presión el futuro de dichas técnicas en la Unión Europea es poco prometedor. Existe una justificada desconfianza sobre esa pléyade de nuevos instrumentos. Hablar de autorregulación, códigos de conductas voluntarios, libertad para decidir cuanto contaminar en sustitución del imperio de la ley o como alternativa radical a dicho imperio nos parece cuando menos un exceso.

Las grandes empresas no son súbditos en el antiguo régimen; y los ciudadanos y nuestros legítimos representantes (el parlamento) ciertamente no somos Stalin. Esta justificada desconfianza –después de todo ponemos a la zorra para guardar las gallinas–, y sobre todo, los logros históricos de la legislación ambiental más clásica, no deben sin embargo justificar un rechazo *a radice* de nuevos instrumentos.

Volviendo a nuestra realidad autonómica creemos que hay espacio para nuevas técnicas siempre que los beneficios se muevan dentro del marco constitucional y europeo. La superación o mejora de los estándar de emisión e inmisión puede ser recompensada por vía de ventajas en la contratación administrativa, subvenciones compatibles con la libre competencia, medidas de fomento honorífico, o incluso creando un estatus que integre estas u otras ventajas que identifiquen a las empresas comprometidas con el Estado ambiental de Derecho. Se trataría de crear que excelencia ambiental empresarial y conceder a la misma un estatus. Sólo sugerimos que ese haz de ventajas anudadas a la excelencia ambiental empresarial se mueva en el ámbito de lo disponible.

## 2. LOS *LEADING CASES* ANTE EL TSJ DE ANDALUCÍA

La jurisprudencia ambiental producida en Andalucía constituyen mas de doscientos fallos en los que predominan fundamentalmente la temática de Derecho administrativo sancionador y las relacionadas con la protección de la naturaleza y el suelo no urbanizable. En este apartado vamos a reseñar los pronunciamiento de nuestro Tribunal Superior de Justicia más significativos de forma temática en torno a los siguientes epígrafes:

### 2.1. LA PLANIFICACIÓN AMBIENTAL ESPECIAL

En este sentido se ha pronunciado entre otras, la Sentencia de 15 de marzo de 1991 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de Sevilla, del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía. Pues bien, una de las consideraciones utilizadas por el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía para la resolución del asunto que venimos examinado fue, nada más y nada menos, que la imposibilidad de tener en cuenta el Plan Especial de Protección del Medio físico de la Provincia de Cádiz en base a la falta de publicación del mismo. El Tribunal Superior de Justicia de Andalucía se ha limitado a recoger la doctrina jurisprudencial del Tribunal Supremo contenida en la sentencia de 10 de abril de 1990. La jurisprudencia posterior del Tribunal Supremo ha venido a confirmar esta doctrina de la necesidad de publicación como condición de eficacia en las Sentencias de la Sala Especial de Revisión de 11 de julio y 22 de octubre de 1991. El planteamiento contenido en la STSJ ha sido plenamente confirmado en apelación por la STS de 1 de diciembre de 1996 (RJ 1996, 9208), Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª, Ponente Esteban Álamo (F. 4º).

### 2.2. Ruido

En este apartado debe destacarse la jurisprudencia ambiental del TSJ de Andalucía en materia de ruido *ex* LPAmb. La STSJ de Andalucía, Sala de Granada, 1425/1999, de 27 de septiembre, Ponente Toledano Cantero, asunto «Pub Salsa» Fundamento de Derecho 5º que ha declarado que en la aplicabilidad de la medida prevista en el art. 69.1 LPAmb basta la existencia de indicios de infracción administrativa, no teniendo la citada suspensión cautelar carácter sancionador, ni es aplicable a estos efectos el RAMINP en cuanto a la exigencia de requerimiento. De mayor importancia es la afirmación de que el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado, lesionado por una actividad ruidosa no puede considerar de inferior al ejercicio de una actividad mercantil (art. 38 CE). También debemos destacar la STSJ de Andalucía de 29 de marzo de 2001, Recurso núm. 2303/96, Ponente Pérez Nieto, Sala en Sevilla de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. En este fallo frente a lo sostenido por la exposición de motivos del Reglamento de Calificación ambiental se declara aplicable el RAMINP. La sentencia declara nula de pleno Derecho por falta total y absoluta de procedimiento una licencia provisional de una carpa con música que expide bebidas en tanto se tramita la definitiva. Al demandante que sufre la molestias y los ruido, al igual que en la STSJ de Andalucía, Sección primera de 2 de marzo de 1999, se le reconoce el derecho a ser indemnizado en la cantidad de 900.000 pesetas. También la STSJ de Andalucía de 25 de enero de 1999 (RJCA 1999, 1095), Sala en Sevilla de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª, Ponente Moreno Retamino ha declarado la responsabilidad de la administración por los ruidos insoportables y permanentes producidos por el AVE que deprecian una propiedad y reducen la calidad de vida del propietario de una finca colindante al trazado de este ferrocarril (F. 5º). Obsérvese que los ruidos pueden también generar un concepto indemnizable en expropiación forzosa. Así lo mantiene la STS de 28 de octubre de 1996 (RJ 1996, 7181), Ponente Peces Morate, F. 7º, considerando la pérdida de rendimientos pecuarios, producida por ruido de ferrocarril de alta velocidad colindante.

Nada que objetar a estos pronunciamientos que muy probablemente influyan en la corrección del abstencionismo municipal en el gravísimo problema del ruido. Lo único que se echa de menos son sentencias ejemplares ya no infrecuentes en otros órganos jurisdiccionales de lo contencioso– administrativo. Así, cabe citar la «revolucionaria» STSJ de Murcia, de 29 de octubre de 2001, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 2ª, no tanto por sus planteamientos, con base común a los ya expuestos sino en las consecuencias. En este caso, el activismo judicial ambiental se ha concretado en la condena al Ayuntamiento de Cartagena al pago de una cantidad anual en tanto no sea corregida la perturbación de 1.825.000 ptas. y al pago de una cifra única de 1.000.000 de pesetas en concepto de daño moral. El Ayuntamiento frente a denuncias reiteradas se había limitado a la imposición de sanciones que la propia sentencia califica como pírricas (de 100.000 ptas., siendo sancionado en dos años por un total de 300.000 ptas.).

## 2.3. Derecho ambiental sancionador

### 2.3.1. Aplicabilidad del Derecho estatal

En este sentido se ha pronunciado la STSJ de 5 de junio de 2000 (RJCA 2000, 1406), Ponente Santandreu Montero, Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, con sede en Granada, con ocasión del recurso núm. 2348/1996. Para el TSJ de Andalucía la remisión de ambas leyes autonómicas para la tramitación del expediente sancionador a la Ley de Procedimiento Administrativo (hoy Ley 30/1992) hace que le sea de aplicación el Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto, que aprueba el Reglamento del Procedimiento Sancionador y en consecuencia, procede la declaración de caducidad del expediente sancionador y la estimación del recurso contencioso-administrativo. Ésta es la solución correcta, sobre todo, a partir del nuevo art. 44 LRJ-PAC. Para que el pronunciamiento fuera ejemplar haría falta determinar si la acción para sancionar está viva pues la caducidad del procedimiento no provoca necesariamente la prescripción de la acción para perseguir la infracción conforme al art. 92. 3 LRJ-PAC.

Desde esta aplicabilidad del Derecho estatal sancionador se ha considerado nula una sanción impuesta por la poda de encinas cuando el reconocimiento de lo podado efectuado por ingeniero agrónomo se notifica para ser realizado a las doce horas del día siguiente de la de la fecha de salida de la resolución por causar indefensión. La prueba practicada no respetó la garantía de la antelación suficiente exigida por el art. 81.1 de la Ley 30/1992, en relación con el art. 17.3 del Reglamento de Procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora. (STSJ de Andalucía de 16 junio de 1999 (RJCA 1999, 4048), Sala en Sevilla de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª, Ponente Martínez Morales, F. 2º).

### 2.3.2. Culpabilidad

La STSJ de Andalucía 2 de marzo de 1999 (RJCA 1999, 679), Sala en Granada de lo Contencioso-Administrativo, ha anulado una sanción impuesta al amparo de la Ley 2/1989 de 18 de julio, por obrar el sancionado al amparo de una licencia otorgada por silencio con creencia razonable de actuar dentro de la legalidad, lo cual excluye la culpabilidad como elemento inexcusable para el despliegue de la potestad sancionadora. Estima intranscendente el TSJA el hecho de que la solicitud fuera instada ante órgano incompetente (F. núm. 3º ). No ha estimado inexistente la culpabilidad el TSJ de Andalucía en su Sentencia de 18 de septiembre de 1995 (RJCA 1995, 665), Sala en Granada de lo Contencioso-Administrativo, Ponente Trujillo Mamely (F. 3º), en la cual el recurrente, entre otras cosas, alegaba haber satisfecho tasas y cánones. Esta circunstancia es considerada irrelevante dada la previa existencia de una declaración de impacto favorable. Otra cosa sería si dicha declaración no hubiera existido lo que podría dar entrada a la aplicación del principio de confianza legítima hoy expresamente reconocido por nuestro ordenamiento

en el art. 3.1 de la ley 30 /1992, de 26 de noviembre, tras la reforma operada por la Ley 4/1999, de 13 de enero.

### 2.3.3. Presunción de veracidad

Así se han pronunciado la STSJ de 9 de septiembre de 1998, RJCA 1998, 4167, Sala de lo Contencioso-Administrativo en Sevilla, Ponente Valpuesta Bermúdez, (F. 3º) y la STSJ de Andalucía de 26 de octubre de 1998 (RJCA 1998, 4076), Sala de lo Contencioso-Administrativo en Granada, Ponente Santandreu Montero, f. de dcho núm. 5, en base al el artículo 91 Ley Forestal de Andalucía, pues según este precepto en el ejercicio de su función, los agentes forestales tienen el carácter de agentes de la autoridad, sin que se precise por tanto su declaración en acta la ratificación para obtener la presunción legal de veracidad de los hechos relatados. Sin embargo, esta sentencia estima correcta la gradación *ad hoc* sin motivación siempre que se mueva dentro del umbral sancionador establecido en Ley. En este caso se trata de la infracción administrativa recogida en el artículo 76 2 de la Ley Forestal, pues de acuerdo con el artículo 86, b) de la misma Ley, la infracción grave es sancionada con multa de cien mil una pesetas a un millón de pesetas, «resulta correctamente graduada, y es jurídicamente irreprochable su imposición en la cuantía expresada en la resolución impugnada (350.000 ptas.) cuando la establece dentro del grado mínimo a que se refiere el precepto legal que le antecede» (F. 4º). El planteamiento es discutible. Debe recordarse que infringe el principio de legalidad garantizado por el artículo 25 CE la ausencia de determinación legal de criterios para la graduación de las infracciones. Es necesario no sólo la definición legal de los ilícitos y sanciones, sino también el establecimiento de la correspondencia necesaria entre aquéllos y éstas, una correspondencia que puede dejar márgenes más o menos amplios a la discrecionalidad judicial o administrativa, pero que en modo alguno puede quedar encomendada por entero a ella. Queda excluida la posibilidad de graduación *ad hoc* en cada caso concreto por la Administración (STC 207/1990, de 17 de diciembre, F. núm. 3. Idéntico objeto posee la STC 49/1991, de 25 de febrero. En la sentencia que comentamos: ¿Cuáles son los criterios de gradación aplicados para imponer 350.000 ptas. de multa? La resolución sancionadora exclusivamente parece basarse en el juicio tautológico del instructor (se imponen 350.000 ptas. porque no hay agravantes ni atenuantes). Pero de 101.000 a 350.000 ptas. hay un largo recorrido para motivar. Creemos más correcto expresar dicho juicio para que sea factible poder desvirtuarlo en el ejercicio del derecho fundamental a la defensa (art. 24 CE) y valorar la correcta aplicación del principio de proporcionalidad. En este sentido nos parece impecable la STSJ de Andalucía de 26 de octubre de 1998 (RJCA 1998, 4076), Sala de lo Contencioso-Administrativo en Granada, Ponente Santandreu Montero, que en su F. núm. 8º reduce de la misma sanción al umbral mínimo de 101.000 pesetas por la no explicación de esos criterios de gradación acción que considera vulneradora del principio de proporcionalidad. O la STSJ de Andalucía de 24 de septiembre de 1998 (RJCA 1998, 4292), Sala en Sevilla de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª, Ponente

I. De la Cueva Aleu que por falta de motivación rebaja una sanción de 101.000 a 30.000 pts, estimando esta segunda cantidad es la que se considera adecuada «atendiendo a la relevancia de la conducta» (F. 3º).

### 2.4. Evaluación de impacto ambiental

El TSJ de Andalucía ha tenido ocasión para plantearse la distribución de competencias en el ámbito de la evaluación de impacto ambiental. La STSJ de 8 de noviembre de 1999 de Andalucía (RJCA 2000, 903), Sala en Sevilla de lo Contencioso Administrativo, Ponente Moreno Retamino Sección primera ha avalado la firmeza de una declaración previa publicada en el BOE de no necesidad de previo sometimiento de las obras a procedimiento de evaluación de impacto ambiental (de obras en el dique de abrigo contra la mar de leva en el puerto de Cádiz). Para el TSJ al tratarse de una obra en la que la competencia sustantiva la ejerce el Estado, parece razonable que las competencias en materia de impacto ambiental también las ejerza el Estado a la vista de lo dispuesto en el Real Decreto Legislativo 1302/1986 (art. 5) (Fundamento de Derecho 2º). No estamos de acuerdo con lo sostenido en esta sentencia porque el esquema de distribución de competencias no tiene fuerza derogatoria del Derecho autonómico. Es decir, que el que el órgano ambiental sigue al sustantivo no significa que quede en manos de la Administración competente el cumplimento de la legislación ambiental de aplicación, en este caso la legislación andaluza que con claridad sujeta a EIA el proyecto en cuestión. Por lo demás, dada esta sujeción cabría preguntarse por la posibilidad de firmeza de actos que vulneran total y absolutamente el procedimiento legalmente establecido. La resolución estatal en este caso debe reputarse nula de pleno Derecho *ex* art. 62.1 e) de la Ley 30/1992 y por ello es imposible hablar de firmeza. Así, por ejemplo, se pronuncia la STSJ de Castilla y León, de 26 de enero de 1999, BURGOS, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Ponente Moreno-Luque Casariego (RJCA 1999, 1698), F. 5º, inclinándose en este caso por la nulidad de pleno Derecho, por falta de elemento esencial en el procedimiento –ausencia de EIA– equiparable a la falta total y absoluta del art. 62.1 e) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre).

La STSJ de Andalucía de 11 de octubre de 1999 (RJCA 1999, 4817), Sala en Sevilla de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª Ponente Martínez-Vares García ha aclarado que en supuestos de infracciones a la legislación de EIA cometidas por un contratista –que para la ejecución de la obra realiza una actividad instrumental sometida a EIA– no son imputables a la Administración contratante. Compartiendo el planteamiento, pues no sería de recibo la elusión de responsabilidades del contratista con tan débil fundamento, tal vez no sea descabellado contemplar la responsabilidad de la Administración contratante en tanto que garante (como responsable no infractor). Y tal responsabilidad –que en el caso que estudiamos probablemente hoy no tiene encaje en el art. 82 LPAmb–, debiera estar expresamente recogida en el ordenamiento aunque fuera a título de responsabilidad subsidiaria. La diligencia exigible a Administración Pública en tanto que *potentior personae* justificaría tal solución. Qué menos que exigir a la Administración contratante

que exija la acreditación del cumplimiento de la legislación ambiental al contratista en operaciones de ejecución relevantes y no marginales del contrato. Y extraer tierra para un obra, si la cantidad de tierra es considerable debe contemplarse a la luz de estos criterios generadora de esta responsabilidad del garante no infractor. El segundo posicionamiento de la sentencia que venimos comentando es por el contrario plenamente asumible. Considera el F. 4º que extraer tierra está sujeto a EIA, interpretando la dicción en la cláusula de sujeción a EIA «y otros minerales» (apartado 14 del Anexo 1º de la LPAmb) desde la legislación de minas.

Por último, la importante STSJ Andalucía, Granada, núm. 3169/2003 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª), de 1 diciembre (JUR 2004, 64234) versa sobre la delicada cuestión de la EIA del planeamiento urbanístico. Esta sentencia rechaza que la aprobación definitiva pueda suponer la inclusión de nuevos condicionamientos de carácter medio ambiental que, sin previa tramitación del procedimiento previsto al efecto, tengan acceso al documento del Texto Refundido de forma sorpresiva hechos sobre la base de aspectos medio ambientales obviando la competencia de la Delegación de Medio Ambiente cuya propuesta es vinculante para el órgano con competencia sustantiva. La sentencia, sin prejuzgar el fondo, no obstante es decepcionante en cuanto a la exigencia de motivación en la incidencia en la autonomía local doctrina jurisprudencial que estimamos desconoce. Este mismo adolece la previa STSJ Andalucía, Granada, núm. 3111/2003 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª), de 24 noviembre (RJCA 2004, 28) que sin embargo declara la inoperancia de la DIA como instrumento capaz para la modificación de las previsiones de un PORN cuando, como aquí ocurre, pretende la desclasificación de unos sectores de suelo urbano o urbanizable, respetados por éste por entender que no había afectación medio ambiental, so pretexto de ser incompatible ambientalmente por razones que no se apreciaron (y es de suponer que ello no pasó inadvertido para los redactores del PORN, dado su rigor) al aprobarse aquél.

### 2.5. Las licencias ambientales

En la STSJ de Andalucía de 9 de febrero de 1999 (RJCA 1999, 371), Sala en Sevilla de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª, Ponente Montero Fernández, el supuesto de hecho es una actividad ejercida con licencia de apertura que a la postre se revela como generadora de contaminación acústica. Tras el intento infructuoso del Ayuntamiento de San Fernando para que la actividad se ajuste al ordenamiento mediante la insonorización se decreta el cierre provisional de la actividad. El TSJ de Andalucía va a respaldar la actuación municipal de forma contundente en el F. 4 de esta sentencia.

En la misma línea se pronuncia el F. 3º de la STSJ de Andalucía, de 1 de diciembre de 1999 (RJCA 1999, 4772), Sala en Málaga de lo Contencioso-Administrativo, Ponente Márquez Aranda, en este caso respecto de los ruidos emanados de una estación de bombeo propiedad de REPOL-YPF:

La otra directriz jurisprudencial que hemos anunciado en el epígrafe se encuentra en la STSJ de Andalucía, de 12 de julio de 1999 (RJCA 1999, 2142), Sala en Granada de lo Contencioso-Administrativo, Sección Única, Ponente Toledano Cantero. Este pronunciamiento anula una licencia otorgada porque la realidad fáctica no responde a lo autorizado ordenando la clausura de la actividad en tanto no se acredita y constate por el Ayuntamiento que se cumplen todas y cada una de las medidas correctoras impuestas a la actividad y establecimiento, y que la actividad ejercida se corresponde con la autorizada (F. 3º y 4º).

### 2.6. Calidad de las aguas

Las SSTSJ de Andalucía de 4 de junio de 1999 (JT 1999, 1331), Sala en Sevilla de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª, Ponente Sanchís Fernández-Mensaque; 5 de marzo de 1999 (JT 1999, 641), Sala en Sevilla de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª, Ponente Moreno Carrillo; 1 de enero de 1999 (JT 1999, 302), Sala en Sevilla de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª, Ponente Estepa Moriana, han estimado inexistente la vulneración del principio de jerarquía normativa y reserva de ley en cuanto a la cuantificación del canon (la determinación del valor de la unidad de contaminación con carácter general y transitorio por el art. 295.3 RD 849/1986, de 11 abril, en tanto no se elaboren los Planes Hidrológicos de Cuenca). Las STSJ de Andalucía de 2 de junio de 1997 (JT 1997, 674) Sala Granada de lo Contencioso-Administrativo y 31 de mayo de mayo de 1999 (JT 1999, 1000), Sala en Granada de lo Contencioso-Administrativo, Sección Única, (siendo en ambas Ponente Eseverri Martínez) han esclarecido que el hecho imponible del canon la simple autorización para el aprovechamiento especial de un bien de dominio público cual es la cuenca hidrográfica, por el vertido de aguas residuales, no siendo necesario para la procedencia del mismo que el Organismo de Cuenca exaccionante realice un servicio determinado en orden a reducir la contaminación producida en su caso por el vertido (F. 2º). También se ha precisado el hecho imponible en la STSJ de Andalucía, de 23 de octubre de 1997 (JT 1997, 1463), Sala en Sevilla de lo Contencioso-Administrativo, Ponente Esteban Moriana, afirmándose que el canon se devenga por el vertido, no por la autorización del vertido y que la utilización para el riego de las aguas residuales de un municipio, una vez depuradas, no es óbice para la procedencia de la exacción del canon. (F. 3º).

## 3. EL GRUPO NORMATIVO AMBIENTAL DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA FRENTE A OTROS MODELOS AUTONÓMICOS

Procede realizar ahora un análisis de prospectiva y pronunciarnos sobre la pautas de evolución futura del grupo normativo ambiental en la Comunidad Autónoma de Andalucía. El punto de partida de este análisis deber ser la contextualización de hecho en el Estado Autonómico. Si comparamos el Derecho ambiental autonómico de Andalucía por defecto –aquello que no hemos hecho frente a otras Comunidades Autónomas– con el resto de ordenamientos autonómicos podemos

obtener pautas de enriquecimiento o mejora en este grupo normativo. En este sentido es fácil notar como frente a Galicia, País Vasco carecemos de una norma articuladora del grupo normativo –problema sobre el cual volveremos de inmediato–. Pero también existen zonas donde la legislación ambiental autonómica no ha penetrado con la intensidad de otras CCAA, o incluso zonas de abstención pura hasta el momento–. Veamos sintéticamente esta realidad de zonas de abstención y zonas de mayor intensidad y densidad normativa de rango legal en otras Comunidades.

### 3.1. Zonas de abstención

Señaladamente deben destacarse los sectores de saneamiento y depuración de aguas, energías renovables, contaminación lumínica, protección de embalses y zonas húmedas, control integrado de la contaminación ambiental e instrumentos de mercado de protección ambiental. Sin duda, otra de las materias destacadas donde ha existido un abstención por parte de nuestra Comunidad frente a la intensa actividad legislativa autonómica es el del saneamiento y depuración de aguas residuales sector en el que han legislado varias Comunidades. Otro tanto podríamos decir del suelo en tanto que elemento ambiental sobre el que ha legislado el País Vasco en su Ley General y específicamente Castilla-La Mancha en su Ley 8/1988, de 31 de mayo, de Conservación del Suelo y Protección de las Cubiertas Vegetales. En Canarias recientemente se ha aprobado la Ley 1/2001, de 21 de mayo, sobre construcción de edificios aptos para la utilización de energía solar. En embalses destaca como norma pionera la Ley 7/1990, de 28 de junio, sobre protección de embalses y zonas húmedas de la Comunidad de Madrid y en contaminación lumínica la Ley 6/2001, de 3 de mayo, de ordenación ambiental del alumbrado para la protección del medio nocturno. Como instrumento horizontal y eje futuro de articulación del Derecho ambiental resulta también destacable la omisión sobre control integrado de la contaminación, materia sobre la que ha legislado Cataluña adelantándose al Estado mediante la Ley la Ley 3/1998, de 27 de febrero, de la Intervención Integral de la Administración Ambiental, modificada por la Ley 13/2001, de 13 de julio. O la regulación de Castilla y León sobre Ecoauditorías (La Ley 8/1994, de 24 de junio, de evaluación de impacto ambiental y auditorias ambientales, modificada por la Ley 6/1996, de 23 de octubre y 5/1998, de 9 de julio).

Y este conjunto de normas no es sólo estimable en términos cuantitativos o de rango sino que contiene decisiones cualitativamente enriquecedoras para el grupo normativo (como, por ejemplo, la admisión de acción popular –decisión en la que nuestro legislador autonómico ha sido especialmente cicatero–, etc.). A la vista del panorama expuesto es claro que la acción legislativa ambiental autonómica tiene desafíos pendientes y campos futuros de normación.

### 3.2. Zonas de mayor intensidad y densidad normativa

En Andalucía no puede decirse que la legislación de residuos sea inexistente, pero desde luego no ha alcanzado la intensidad y densidad en el rango legal de

otras comunidades. En materia de residuos han dictado leyes *Cataluña* (Ley 6/1993, de 15 de julio, reguladora de los Residuos y Ley 11/2000, de 13 de noviembre, reguladora de la incineración de los residuos); Canarias (Ley 1/1999, de 29 de enero, de residuos de Canarias, modificada en su Disposición transitoria 5ª por la Ley 13/1999 y afectada por la Ley 5/2000, de 9 de noviembre que deroga sus artículos 34 y 35); *Galicia* (Ley 10/1997, de 22 de agosto, de Residuos Sólidos Urbanos de Galicia); *Canarias* (Ley 1/1999, de 29 de enero de Residuos de Canarias); *Valencia* (Ley 10/2000, de 12 de diciembre, de Residuos de la Comunidad Valenciana); *Navarra* (Ley Foral 13/1994, de Gestión de residuos especiales, modificada por la Ley Foral 1/2001, de 13 de febrero). La Ley Valenciana de residuos que consta de 82 preceptos, 4 disposiciones adicionales, 4 transitorias y dos finales está plenamente adaptada al Derecho estatal básico y al Derecho de la Unión Europea y es innovadora en muchos aspectos que deben destacarse. Por ejemplo, regula mediante ley los contenidos de la planificación de residuos a diferencia de Andalucía donde dicha regulación se deslegaliza en blanco por la LPAmb; en el propio concepto de residuo peligroso salvando posibles interpretaciones restrictivas de la legislación básica estatal; creando la «Entidad de Residuos» una Administración especializada de residuos pero sujeta al Derecho administrativo en el ejercicio de potestades administrativas; transponiendo, adelantándose al Estado, la directiva de vertederos 1999/31/CEE, etc.

Nuestra LPAmb o la futura LGICA también además de los residuos regula la contaminación atmosférica y la acústica, pero en estas materias son sólo unos preceptos de la LPAmb frente a normas como la Ley 7/1997, de 11 de agosto, de protección contra la contaminación acústica de Galicia o la Ley 22/1983, de 2 de noviembre, de protección del medio ambiente atmosférico en Cataluña, modificada parcialmente por la Ley 7/1989, de 5 de junio y la Ley 6/1996, de 18 de junio. Esta mayor intensidad y densidad normativa creemos que puede evitar una fuente potencial de innumerables problemas. El principio de legalidad (9 CE), la reserva de Ley que protege la propiedad y la libertad de empresa (53 CE), la propia garantía constitucional de legalidad en materia sancionadora (25 CE) blindan frente a posibles abusos de la potestad reglamentaria. El peligro nada más y nada menos es el propio cuestionamiento de las bases de actuación sobre preceptos reglamentarios. Nuestro Derecho autonómico sería más compatible con estos principios constitucionales y sería más resistente a ataques con esta fundamentación si la intensidad, densidad, calidad y normativa fuera mayor.

### 3.3. Los desafíos pendientes

Parece evidente que una de las notas fundamentales de nuestro Derecho autonómico ambiental (y esto es predicable del conjunto de Derechos autonómicos) es la ausencia de un verdadero programa legislativo y sobre todo, la ausencia de mecanismos de autoevaluación. La impresión que se deduce de la contemplación de esta magna obra legislativa es la formación del grupo ambiental autonómico mediante aluvión. Se ha legislado intentando resolver los problemas acucian-

tes pero sin una visión estratégica de conjunto. En este sentido, creo que existen señaladas carencias propias de un ordenamiento formado desde la nada como consecuencia implantación del Estado autonómico por la Constitución de 1978. Si las estructuras de las administraciones autonómicas se han hecho a imagen y semejanza de la estructura estatal, algo parecido ha ocurrido con el Derecho autonómico donde la principal fuente de inspiración es el Derecho del Estado. Y de modo creciente por el fenómeno de la transposición autonómica el Derecho ambiental de la Unión Europea (por ejemplo Cataluña en residuos y control integrado, o Valencia sobre la directiva de Vertederos). Es fácil detectar preceptos transcripción literal de los estatales y remisiones al Derecho del Estado. La propia estructura del Derecho autonómico ambiental se hace partiendo de la estructura estatal. Cada Ley del Estado haya su homóloga autonómica con mayor o menor imaginación. Por eso, los vicios estatales suelen reproducirse en la escala autonómica. Falta una verdadera Ley General cabecera del grupo normativo y falta una armonización de ese grupo normativo. La LGICA es sólo un principio en esta tarea. Sin duda la mejor técnicamente de las normas generales dictadas hasta ahora es la del País Vasco. Contiene medidas transformadoras: el establecimiento de acción pública en el art. 3, apartado 4 de Ley 3/1998, de 27 de febrero, de General de Protección del medio Ambiente en el País Vasco –*obsérvese la valentía del precepto que introduce acción popular de forma horizontal en todas las materias tratadas por la Ley lo que equivale nada más y nada menos a la primera acción popular ambiental general expresamente admitida en nuestro ordenamiento con efectos por ejemplo respecto residuos, ippc, y EIA*–; la regulación del suelo en tanto elemento ambiental y la apertura habilitadora a convenios (arts. 27 a 29 y 19 a 21, respectivamente, de la Ley 3/1998, de 27 de febrero, de General de Protección del medio Ambiente en el País Vasco ). La afección de lo recaudado por sanciones ambientales a fines de preservación ambiental y la admisión de la reparación sustituta (art. 102, apartados 5 y 6 de la Ley 3/1998, de 27 de febrero, de General de Protección del medio Ambiente en el País Vasco ), etc.

La armonización del arsenal legislativo es el reto del Derecho ambiental de nuestro tiempo: el desafío es la Codificación. Andalucía que se ha sido pionera en fórmulas organizativas como la Agencia de Medio Ambiente, debe serlo también en la estructuración del grupo normativo. En esta legislación dictada en aluvión existen discordancias y problemas técnico-jurídicos que reclaman dicha armonización. Otro reto inmediato es la introducción de mecanismos de evaluación legislativa para que la obra legislativa se adapte al imparable proceso de evolución propio de la sociedad de nuestros días. Al menos las leyes ambientales debiera incluir una cláusula de evaluación legislativa retrospectiva que introdujera el concepto de calidad total normativa del tenor siguiente:

> «La presente Ley se revisará a los cinco años de su promulgación. A tal efecto el Consejo de Gobierno formará una Comisión de Evaluación de la ejecución legislativa cuyos resultados podrán determinar la adecuación reglamentaria o las incitativas legislativas de reforma que el Consejo, a la vista de los resultados de la comisión de evaluación, estime necesarias. En cualquier caso, los resultados de dicha Comisión serán remitidos al Parlamento de Andalucía».

Pero el verdadero reto es la implementación efectiva del Estado ambiental de Derecho. Hacer todavía más real y efectivo el grupo normativo ambiental y su penetración en la sociedad. Para eso son necesarias verdaderas revoluciones que sólo la educación y la acción presupuestariamente respaldada pueden asegurar.

### 3.4. El anteproyecto de ley gestión integrada de la calidad ambiental

No puede terminar esta revisión sin dar cuenta del futuro del inmediato. El 8 de febrero de 2005, el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, aprobó el Borrador de Anteproyecto de Ley de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental de Andalucía cuyo texto íntegro puede verse en *http://www.juntadeandalucia.es/*. El texto cerrado para informes preceptivos tiene fecha de 15 de septiembre de 2005. Esta norma es el futuro corazón del derecho ambiental de Andalucía. El anteproyecto consta de 171 preceptos, tres disposiciones Adicionales, seis Transitorias y tres Finales. Se estructura en siete Títulos: I. Disposiciones generales, II. Información, participación, Investigación, III. Prevención, IV. Calidad, V. Compromisos voluntarios –especialmente pobre–, VI. Instrumentos económicos y VII. Disciplina. El texto cubre muchas áreas de omisión legislativa antes aludidas aunque a veces nuevamente con escasa densidad normativa. De nuevo se ha optado por una falsa Ley general que nuevamente abarca demasiado. No consideramos esta norma acorde con la directiva 2003/35 que desconoce (cfr. art. 31 del anteproyecto). Mejora la Ley de Protección ambiental ciertamente, pero eso era bien fácil hacerlo. Si debemos ensalzar el procedimiento de redacción especialmente abierto, trasparente y permeable a sugerencias lo que muestra un saludable cambio en la administración abierta a la sociedad y alejada del despotismo ilustrado en que suelen incurrir quienes detentan de modo ordinario la iniciativa legislativa en nuestro sistema.

## BIBLIOGRAFÍA

(*RAAP: Revista Andaluza de Administración Pública)*

Betancor Rodríguez y Muñoz Lorente, «El caso Aznalcóllar: comentario al auto de archivo de las diligencias desde las perspectivas jurídico-administrativa y penal», en *Gestión Ambiental*, núm. 27, marzo 2000, pp. 1-11.

Jordano Fraga: «La Ley de Protección ambiental de Andalucía: El sistema autonómico de prevención ambiental», en *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 31, 1997, pp. 11-65.

— «La Ley 8/1999, de octubre del Espacio Natural de Doñana: conflicto en el paraíso», en *RAAP*, núm. 36, octubre-noviembre-diciembre 1999, pp. 261-287.

— «La construcción del Estado Autonómico Ambiental de Derecho en Andalucía» en *RAAP*, núm. 44, oct.-nov.-dic. 2001, pp. 31-78.

— «La Ley de Protección Ambiental de Andalucía: el sistema autonómico de prevención ambiental», en *RAAP*, núm. 31, julio-agosto-septiembre 1997, pp. 11-65.

KRÄMER: «El accidente de Aznalcóllar y el Derecho Comunitario Ambiental», en *Gestión Ambiental*, núm. 5, mayo 1999, pp. 13-24.

MARRERO GARCÍA-ROJO: «Alcance de la Sentencia del Tribunal Constitucional de 26 de junio de 1995 en relación con la gestión del Parque Nacional de Doñana», en *RAAP* núm. 24, 1995, pp. 121-149.

MORILLO-VELARDE PÉREZ: «La Ley andaluza de Protección Ambiental», en *RAAP*, núm. 19, julio-agosto-septiembre 1994, pp. 273-280.

PÉREZ DE ANDRÉS: «Las tensiones originadas por la nueva ordenación de los espacios naturales protegidos», en *RAAP,* núm. 16, octubre-noviembre-diciembre, 1993, pp. 79-116, cuya versión actualizada puede verse en *Revista Electrónica de Derecho Ambiental*, núm. 0, sección Estudios (*http://www.cica.es/aliens/gimadus/*).

PÉREZ MARTOS: «Consideraciones sobre la Ley del Parlamento Andaluz 7/1994 de 18 de mayo, de Protección Ambiental y su desarrollo reglamentario», en *RAAP,* núm. 37, enero-febrero-marzo 2000, pp. 321-362.

REQUENA LÓPEZ: «El informe ambiental y la Ley de régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común», en *RAAP,* núm. 29, 1997, pp. 91-109.

RUIZ-RICO RUIZ y LOZANO MIRALLES: «Legislación andaluza de medio ambiente», en *La protección del medio ambiente en el ordenamiento jurídico español*, Universidad de Jaén, 1995, pp. 261-317. Este estudio también puede verse en *RAAP*, núm. 20, octubre-noviembre-diciembre 1994.

SÁNCHEZ BLANCO: «El Plan de Medio ambiente de Andalucía 1995-2000. Diagnosis y alternativas de infraestructuras, servicios y acciones socioeconómicas. Su integración en el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía», en *RAAP*, núm. 29, 1997, pp. 27-21.

**Colecciones legislativas**

— Legislación y normativa ambiental de la Comunidad Autónoma de Andalucía (1982-1989), Agencia de Medio Ambiente, Junta de Andalucía, 1989; nueva versión 1991.

— *Leyes Medioambientales de la Comunidad Autónoma de Andalucía,* Consejería de Medio Ambiente, Junta de Andalucía, 1995.

— *Ley 7/94 de Protección ambiental y sus Reglamentos,* Consejería de Medio Ambiente, Junta de Andalucía, 1996.

*XVI*

# Política ambiental de Aragón

Olga Herráiz Serrano

## *Sumario*

*Página*

1. Trayectoria y valoración general ..... 442
2. Legislación ..... 445
   2.1. Evaluación de impacto ambiental ..... 445
   2.2. Actividades clasificadas ..... 446
   2.3. Calidad de los recursos hídricos. Saneamiento y depuración ..... 447
   2.4. Calidad atmosférica. Contaminación atmosférica ..... 448
   2.5. Residuos ..... 449
   2.6. Actividades extractivas ..... 450
   2.7. Espacios naturales protegidos ..... 450
   2.8. Protección de animales y plantas ..... 452
   2.9. Tutela de recursos forestales y vías pecuarias ..... 453
   2.10. Adaptación de procedimientos ..... 454
   2.11. Normas de naturaleza tributaria ..... 454
3. Organización ..... 455
4. Ejecución ..... 459
5. Jurisprudencia ambiental destacada ..... 460
6. Problemas ..... 462

* * *

## 1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL

*Competencias y producción normativa.* Si el artículo 36.2 c) del Estatuto de Autonomía de Aragón (EAAr), en su versión originaria, sólo confería a la Comunidad Autónoma competencias ejecutivas en materia de protección del medio ambiente al amparo de lo previsto en el artículo 148.1.9ª CE, el actual artículo 37.3 EAAr, fruto de la reforma estatutaria aprobada mediante Ley Orgánica 6/1994, de 24 de marzo, recoge también competencias de desarrollo de la legislación básica estatal. Sin embargo, pese a representar dicha reforma un punto de inflexión en las facultades de intervención de la Comunidad Autónoma en materia de medio ambiente (algunas de ellas, por cierto, con cita individualizada en el Estatuto en relación a claras submaterias del medio ambiente), ello no ha tenido una traducción práctica inmediata sobre la aprobación de normas con rango de ley. La actividad legislativa de las Cortes de Aragón en la materia puede tildarse de escasa, al menos en cuanto a la regulación de los grandes sectores medioambientales se refiere. Así, a diferencia de otras Comunidades Autónomas, seguimos careciendo de una Ley sobre actividades clasificadas y nos faltan una Ley del ruido, una Ley sobre las técnicas de evaluación de impacto ambiental o una Ley de montes, entre otras disposiciones. Una vez transcurridas más de dos décadas de ejercicio de su autonomía política, el cada vez más reducido margen para la aprobación por las Comunidades Autónomas de leyes en materias en las que no hayan incidido antes mediante norma de ese carácter formal, y en las que no se trate, por tanto, de una mera renovación de su legislación, se amplía, sin embargo, en el ámbito medioambiental, donde el retraso con que el legislador estatal traspone la normativa comunitaria del sector suele agravarse en el escalón de las disposiciones de desarrollo de las Comunidades Autónomas. En el caso de Aragón, ya se ha anticipado que se echa de menos la intervención de las Cortes para la regulación de determinadas submaterias del medio ambiente y que en buena lógica no debiera demorarse mucho una adecuada reacción.

*El Pacto del Agua de 1992 y las amenazas por trasvasar aguas del río Ebro.* Tras el logro de un gran pacto entre las fuerzas políticas aragonesas a comienzos de la década de los noventa sobre la conveniencia de afrontar la realización de determinadas obras hidráulicas para garantizar las necesidades de agua de la población aragonesa (el mencionado pacto sería bautizado como Pacto del Agua), la actividad política aragonesa en materia de medio ambiente en general ha estado dominada por la oposición al pretendido trasvase del Ebro. En particular, desde que se conociera el anteproyecto del Plan Hidrológico Nacional hasta su aprobación como Ley 10/2001, de 5 de julio, se sucedieron manifestaciones populares, como la que reunió a más de 400.000 personas el 8 de octubre de 2000 en Zaragoza, y el Gobierno de la Comunidad Autónoma formalizó su rechazo en tantas ocasiones como le fue posible. Comenzando por el documento de alegaciones, fechado el 28 de noviembre de 2000, en el que el Gobierno apelaba a razones ambientales y de equilibrio territorial para oponerse al trasvase del Ebro, y pasando por la culminación de varias reformas normativas, entre las que sobresale, sin duda ninguna, la modifica-

ción de la Ley 11/1992, de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma, para someter preceptivamente a informe previo del Consejo de Ordenación del Territorio de Aragón cualquier plan o proyecto con incidencia territorial, promovido por la Administración General del Estado o sus organismos dependientes, aclarándose expresamente que tienen incidencia territorial para la Comunidad en todo caso el Plan Hidrológico Nacional y aquellos Planes Hidrológicos de Cuenca que afecten al territorio aragonés. Todo lo anterior sin olvidar el rechazo que se hizo llegar ante la Comisión Europea (significativa fue la manifestación en Bruselas bautizada como Embajada Azul, que tuvo lugar el 7 de diciembre de 2003), tratando de formar opinión frente a la pretensión del Gobierno nacional de obtener la necesaria financiación comunitaria de las obras del trasvase.

La firme determinación estatal de llevar adelante el PHN sólo pudo ser doblegada tras el varapalo recibido por el Partido Popular en las elecciones generales de 2004, que dieron la victoria al Partido Socialista. En efecto, por el Gobierno de la Comunidad Autónoma fue recibido con gran satisfacción el Real Decreto-ley 2/2004, de 18 de junio, por el que se derogaban los trasvases previstos en la Ley del Plan Hidrológico Nacional (una de las primeras medidas del nuevo Gobierno central, que luego se convertiría en Ley 11/2005, de 22 de junio), como muestra el desistimiento de los recursos de inconstitucionalidad que habían presentado el Ejecutivo y las Cortes aragonesas frente a la Ley del Plan en su redacción originaria.

En la actualidad, las autoridades aragonesas siguen con atención la tramitación de algunas propuestas de reforma de Estatutos de Autonomía (en especial, la formulada por la Comunidad valenciana, que ya ha sido admitida a trámite en las Cortes Generales), dado que, incomprensiblemente, las Comunidades que las auspician han elevado a dicha sede estatutaria el debate por el uso de las aguas de cuencas hidrográficas excedentarias. En medio de sus trabajos de redacción de la proposición de ley de reforma de su Estatuto, los diputados aragoneses ponderan, en el momento de escribir estas líneas, la necesidad de que, en la norma institucional básica de la Comunidad Autónoma, pueda figurar una fórmula jurídica que, frente a otras posibles cláusulas estatutarias sobre el reparto del agua en España, «blinde» las aguas del Ebro ante amenazas de futuros trasvases con posterioridad.

Por su parte, para dar cumplimiento al denominado Pacto del Agua de 1992, en el año 2001 se constituyó en las Cortes de Aragón una Comisión Especial de Estudio que pretendía actualizarlo en sus distintas vertientes, «en la búsqueda del máximo consenso social y político», a partir de los principios recogidos en la Directiva 2000/60/CEE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre, por la que se estableció un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas, en el Texto Refundido de la Ley de Aguas, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, así como, en la Ley aragonesa 6/2001, de 17 de mayo, de Ordenación y Participación en la Gestión del Agua. A los trabajos de dicha Comisión, que concluyeron en marzo de 2003, no asistió ningún representante del Grupo Popular en la Cámara aragonesa, lo que da idea de la frustración de ese objetivo inicial que era el restaurar el consenso político entre las fuerzas

aragonesas sobre las obras contenidas en el Pacto del Agua y cuya reclamación ante las autoridades estatales se hace, entre otros foros, en el seno de otra Comisión, ésta a varias bandas, denominada Comisión Mixta de Seguimiento del Pacto del Agua en Aragón. Formada por representantes de los diversos Grupos Parlamentarios de las Cortes de Aragón, de la Diputación General, del entonces Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente y de las Confederaciones Hidrográficas del Ebro y del Júcar, se encuentra presidida por el correspondiente Ministro (hoy Ministra) de Medio Ambiente.

*Comarcalización.* En lo que ya se conoce como segunda descentralización vivida por Aragón tras la que dio origen a la propia Comunidad Autónoma, en primera instancia las Leyes 10/1993, de 4 de noviembre, de Comarcalización, y 8/1996, de 2 de diciembre, de Delimitación Comarcal, y, después, pero de forma decisiva, la Ley 23/2001, de 26 de diciembre, de Medidas de Comarcalización, han catapultado un proceso de transferencia de competencias hacia unas entidades locales de nueva creación en lo que significa una apuesta decidida de la Comunidad Autónoma aragonesa por una forma diversa de organización territorial. Dada la dispersión de la población por su extenso territorio y el elevado número de municipios existentes (la inmensa mayoría de los cuales no alcanza los 1.000 habitantes), se ha hecho precisa la búsqueda de soluciones a la problemática que, sobre la prestación de servicios a los ciudadanos, plantea la estructura territorial local aragonesa. Una de ellas, precisamente, ha consistido en favorecer la agrupación de esos municipios en entidades comarcales a las que la Comunidad Autónoma, en virtud de la tercera de las Leyes citadas, ha reconocido un amplio ámbito de competencias propias, sólo pendiente en estos momentos de la finalización del correspondiente traspaso de medios materiales, personales y financieros.

Pues bien, por lo que al medio ambiente se refiere, los artículos 16 y 17 de la Ley 23/2001, han operado la transferencia a las comarcas de un importante número de funciones ejecutivas de la Comunidad Autónoma relacionadas con los subsectores de las aguas residuales, los espacios naturales protegidos, las actividades clasificadas, la erosión del suelo, la contaminación atmosférica, la caza, la pesca, los servicios de recogida y tratamiento de residuos urbanos, así como la formación, sensibilización social y participación ciudadana en las cuestiones medioambientales. A su vez, leyes sectoriales posteriores están incrementando el listado de competencias comarcales, pudiendo resaltarse aquí la reciente Ley 10/2005, de vías pecuarias de Aragón, que atribuye a las comarcas la responsabilidad de la gestión de aquellas vías que discurran de forma exclusiva por su territorio. Por tanto, desde la puesta en marcha del proceso comarcalizador (en 2003 se terminaron de constituir 32 de las 33 comarcas proyectadas en un principio, a la espera de hallar la solución organizativa más satisfactoria para Zaragoza y los municipios de su entorno), el balance en Aragón sobre el ejercicio de las funciones de intervención en materia de medio ambiente y sobre el estado de los recursos naturales deberá tener en cuenta la titularidad por las comarcas de un conjunto no despreciable de atribuciones, que a su vez está llamado a condicionar la composición de la

Administración ambiental de la Comunidad Autónoma. Sin ir más lejos, la vigencia de las Comisiones Provinciales de Ordenación del Territorio, por cuanto respecta al ejercicio de las funciones ambientales que en estos momentos tienen atribuidas por el ordenamiento aragonés, puede verse seriamente condicionada en cuanto se haga efectiva la transferencia a las comarcas de las competencias sobre las actividades clasificadas.

*Administración ambiental de la Comunidad Autónoma.* Sin perjuicio de que analicemos más adelante, con un cierto detalle, la evolución de los órganos y organismos que han venido ejerciendo las funciones que la Comunidad Autónoma ostenta sobre el medio ambiente y a los que desde este mismo momento podemos englobar bajo la denominación de Administración ambiental aragonesa, una reflexión general se impone ahora sobre los efectos que ha tenido en ella el ejercicio de la potestad presidencial de creación y supresión de Consejerías. En efecto, tras la eliminación (lógica por otra parte) de la reserva de ley para la creación de Departamentos y la atribución consiguiente de dicha competencia al Presidente de la Comunidad Autónoma, se han levantado ciertas voces que vienen insistiendo acerca de la profunda inestabilidad administrativa que deriva de que el ejercicio de la potestad presidencial no esté sujeto a condición alguna. Sin ir más lejos, a la vista de los constantes vaivenes departamentales que se suceden tras la celebración de elecciones, se ha sugerido por algunos autores la posibilidad de profundizar en líneas tales como la distinción entre el Departamento, como unidad orgánica que agrupa varias Direcciones Generales, y el Consejero, como miembro del Gobierno al que podría corresponder la dirección de uno o varios Departamentos. Ello quizá aseguraría en mayor medida la continuidad de las estructuras administrativas al margen de los cambios gubernamentales, cambios éstos que, por lo que respecta a nuestra Comunidad Autónoma, se han traducido en el itinerar concreto de las funciones medioambientales desde la Consejería competente en materia de agricultura hasta una Consejería específica, sin olvidar tampoco, como se comentará, el vaciamiento reciente de esta última, pero sin su supresión formal, en favor de un organismo público.

## 2. LEGISLACIÓN

### 2.1. Evaluación de impacto ambiental

Encontrándose en estos momentos en fase de tramitación parlamentaria el Proyecto de Ley de Protección Ambiental de Aragón que, como desarrollo directo del Derecho comunitario europeo y de la Ley estatal 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación, está llamada a regular la evaluación de impacto ambiental de planes y programas, de proyectos y la autorización ambiental integrada, la normativa autonómica vigente es trasunto directo del Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de evaluación de impacto ambiental, que ha sido modificado en varias ocasiones hasta la fecha y objeto de

desarrollo por el Real Decreto 1131/1988, de 30 de septiembre. Sobre este particular, las sucesivas disposiciones que fue aprobando la Comunidad Autónoma (Decretos 192/1988, de 20 de diciembre, 118/1989, de 19 de septiembre, y 148/1990, de 9 de noviembre) no tenían más finalidad que redistribuir las competencias meramente ejecutivas de que disponía entre los órganos de la Administración ambiental hasta que aquélla tomó cuerpo principal en el Departamento de Medio Ambiente, al que lógicamente se atribuyó la competencia para efectuar, por parte de la Comunidad Autónoma, la evaluación de impacto ambiental (Decretos 45/1994, de 4 de marzo, y 312/2002, de 8 de octubre), luego residenciada en el Instituto de Gestión Ambiental de Aragón (Ley 23/2003, de 23 de diciembre). El mencionado Decreto 45/1994 sigue regulando el procedimiento aplicable para efectuar las declaraciones de impacto ambiental cuando se trate de proyectos públicos o privados sujetos a la misma y cuya realización o autorización corresponda a la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón.

### 2.2. Actividades clasificadas

Tras el temprano traspaso por el Estado de los servicios correspondientes a las actividades clasificadas (Real Decreto 298/1979, de 26 de enero), la Comunidad Autónoma de Aragón aprobó el Decreto 109/1986, de 14 de noviembre, que es todavía hoy la norma que regula los aspectos documentales y procedimentales básicos en torno a la concesión de licencias de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas, en el marco que representa la legislación preconstitucional del Estado (Decreto 2414/1961), sin perjuicio de que el citado Decreto aragonés deba complementarse con lo establecido por la Ley 5/1999, de 25 de marzo, urbanística de la Comunidad Autónoma, para ordenar temporalmente la concesión de las licencias de actividad clasificada y obras, y por la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración local de Aragón, para deslindar la de actividad de otras licencias municipales.

Precisamente, en el momento de redactar estas líneas, se encuentra en fase de tramitación parlamentaria el Proyecto de Ley de Protección Ambiental de la Comunidad Autónoma, que en línea de continuidad de la legislación básica del Estado recogida en la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación, entre otras cosas está llamada a articular, en el ámbito aragonés, la exigencia de licencia de actividad cuando se requiera, además, de autorización ambiental integrada. Como no podía ser de otro modo al tener que respetar la citada normativa estatal, la solución proyectada declara que el procedimiento de autorización ambiental integrada sustituirá, en su caso, al de la licencia de actividad clasificada, salvo en lo referente a la resolución definitiva del Alcalde, quien, no obstante, se verá vinculado por la denegación de licencias o la imposición de medidas correctoras que hubieran sido decretadas en la tramitación del procedimiento.

### 2.3. Calidad de los recursos hídricos. saneamiento y depuración

La principal norma aprobada por la Comunidad Autónoma en esta materia, la Ley de Ordenación y Participación en la Gestión del Agua en Aragón (Ley 6/2001, de 17 de mayo), regula el ejercicio de las competencias de la Comunidad Autónoma en materia de aguas y obras hidráulicas, primando más el aumento de la calidad del recurso frente a las políticas tradicionales preocupadas fundamentalmente por el incremento de la cantidad disponible. Continúa de ese modo la política iniciada por la Ley de representación de la Comunidad Autónoma en los organismos de cuenca (Ley 1/1996, de 24 de abril) y por la Ley de Saneamiento y Depuración de Aguas Residuales (Ley 9/1997, de 7 de noviembre), disposiciones ambas a las que integra, derogándolas. Por otra parte, la Ley de Ordenación y Participación en la Gestión del Agua en Aragón deslinda las competencias de la Comunidad Autónoma y de las entidades locales, estableciendo un sistema propio de organización y de planificación.

Por lo que respecta a la organización específica para el ejercicio de sus competencias por la Comunidad Autónoma, la Ley crea el Instituto Aragonés del Agua como entidad de derecho público adscrita al Departamento de Medio Ambiente, lo que motivó la supresión de la Dirección General de Agua de la Consejería en los términos que se desarrollarán en el apartado correspondiente de este trabajo. En segundo lugar, la Ley 6/2001 establece un sistema propio de planificación en cascada sobre abastecimiento, saneamiento y depuración de aguas residuales. El vértice de dicha pirámide, el Plan aragonés de Saneamiento y Depuración, fue aprobado mediante Acuerdo del Gobierno de Aragón de 5 de junio de 2001 y planteaba la estrategia de depurar antes de finales de 2005 las aguas residuales de todos los núcleos de más de 1.000 habitantes equivalentes, lo que significaba perseguir un objetivo más ambicioso que el marcado por la Directiva 91/271/CEE, de tratamiento de aguas residuales urbanas. A la vista, sin embargo, de que, a punto de expirar el término indicado, aún quedaban unos ciento setenta núcleos de población de más de 1.000 habitantes equivalentes pendientes de que se construyera su depuradora o se ejecutaran colectores de unión a depuradoras de otros núcleos, por Acuerdo de 23 de marzo de 2004 el Gobierno de Aragón aprobó un Plan Especial de Depuración de Aguas Residuales como instrumento complementario. Con carácter previo, se había aprobado también el Reglamento de los vertidos de las aguas residuales a las redes municipales de alcantarillado (Decreto 38/2004, de 24 de febrero) con el que garantizar la adecuada protección de otra parte de las instalaciones dedicadas a la actividad de saneamiento.

Finalmente, entre los aspectos reseñables de la Ley aragonesa de Ordenación y Participación en la Gestión del Agua, mencionaremos el hecho de que da nueva regulación (tras la proporcionada por la Ley 9/1997) al canon de saneamiento, primer impuesto propio y medioambiental de la Comunidad Autónoma, que se establece para afrontar los gastos de explotación, conservación y mantenimiento de las instalaciones de saneamiento y depuración de las aguas residuales.

No obstante, y todavía dentro de la intervención normativa que refleja la preocupación por la calidad de los recursos hídricos, nos restan por citar un par de normas de carácter reglamentario. De un lado, el Decreto 77/1977, de 27 de mayo, que, al aprobar el Código de Buenas Prácticas Agrarias, aplicó las exigencias comunitarias de protección de las aguas contra la contaminación producida por nitratos en la agricultura.

En segundo término y ya en el ámbito ganadero, la preocupación por los niveles de contaminación que se estaban trasladando a las aguas superficiales y subterráneas del entorno de los emplazamientos de estas actividades justificó que se hiciera uso de la posibilidad excepcional, contemplada en la disposición transitoria tercera de la Ley 11/1992, de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma, por la que se permitía aprobar Directrices Parciales con carácter previo a que estuvieran aprobadas las Directrices Generales siempre que concurrieran razones de urgencia y causas de interés público debidamente justificadas. Así, las Directrices Parciales Sectoriales sobre Actividades e Instalaciones Ganaderas (Decreto 200/1997, de 9 de diciembre) iniciarían la concienciación del sector acerca de la importancia de preservar un medio ambiente adecuado, al imponer normas y distancias a las poblaciones para el emplazamiento de estas actividades, establecer pautas higiénico-sanitarias y señalar condiciones sobre el destino de las aguas residuales y purines que generan, la eliminación de cadáveres, la desinfección, la desodorización y otras. El mencionado Decreto desplazó también, en el ámbito autonómico, el régimen de distancias mínimas entre explotaciones avícolas establecido en el Decreto 2602/1968, de 17 de octubre, y las normas de ordenación sanitaria y zootécnica que contenía la Orden de 20 de marzo de 1969. Pero, sobre todo, dichas Directrices Parciales Sectoriales han sido objeto de fuerte controversia por instrumentar la decisión política de permitir la regularización, en amplios plazos, de un gran número de explotaciones ganaderas que, en muchos casos, no sólo carecían de la pertinente licencia de actividad, sino que no cumplían los requisitos necesarios para llegar a obtenerla, mediante el expediente de su declaración como explotaciones administrativamente en precario. Sin lugar a dudas, como reconoce el preámbulo de la norma en cuestión, la gran dinamicidad y el peso desde el punto de vista económico del subsector ganadero en Aragón parecen haber avalado una decisión política que, aunque discutible desde el punto de vista de la estricta legalidad e incluso de su eficacia a largo plazo, se ha pretendido adaptada a la realidad social de estas explotaciones.

### 2.4. CALIDAD ATMOSFÉRICA. CONTAMINACIÓN ATMÓSFERICA

En desarrollo de la normativa básica del Estado sobre protección atmosférica que encontramos en la Ley 38/1972, de 22 de diciembre, en sus disposiciones de desarrollo (Decreto 833/1975, de 6 de febrero, y Orden de 18 de octubre de 1976), así como en la Ley, ya citada *supra,* de prevención y control integrados de la contaminación, la Comunidad Autónoma de Aragón reguló el contenido de los informes que han de realizar los organismos de control sobre contaminación atmosférica

mediante el Decreto 25/1999, de 23 de marzo. Con posterioridad y al objeto de cumplir los plazos estipulados en el Real Decreto-ley 5/2004, de 27 de agosto (luego convertido en Ley 1/2005, de 9 de marzo), por el que se reguló el régimen del comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero, en primera instancia la Orden del Departamento de Medio Ambiente de 31 de agosto de 2004, y, más tarde, la Ley 8/2004, de 20 de diciembre, de medidas urgentes en materia de medio ambiente, distribuyeron las funciones a desarrollar sobre el control de las emisiones atmosféricas entre la propia Consejería y el Instituto Aragonés de Gestión Ambiental.

### 2.5. Residuos

En el marco que representan en este caso las Leyes estatales 11/1997, de 14 de abril, de envases y residuos de envases, y10/1998, de 21 de abril, de residuos, Aragón ha aprobado normativa concerniente a los residuos urbanos, a los residuos no peligrosos y a los residuos peligrosos. Asimismo, con carácter previo, había regulado la gestión autonómica de los residuos sanitarios y de los denominados residuos especiales.

Efectivamente, por lo que a los recursos sanitarios se refiere, el Decreto 29/1995, de 21 de febrero (modificado en virtud del Decreto 52/1998, de 24 de febrero), puso en marcha las especialidades que requiere la gestión de ese tipo de residuos en la medida en que suponen un riesgo tanto para la salud pública como para el medio ambiente. Sobre la base de diferenciar las operaciones de gestión que se desarrollan en el interior de los centros sanitarios de aquellas otras de transporte y eliminación que, por definición, habrán de tener lugar en el exterior de los mismos, el mencionado Decreto se encargó de distribuir responsabilidades y obligaciones entre los productores y gestores de los residuos por un lado, así como entre los distintos órganos de la Administración autonómica y las entidades locales por otro.

En cuanto a los denominados residuos especiales, la Comunidad Autónoma puso en marcha un Plan de Gestión de los mismos en el cuatrienio 1995-1998, encargando su supervisión a una Comisión compuesta (Decreto 182/1984, de 8 de agosto) por representantes autonómicos, estatales, locales y sociales. Un Plan semejante, pero para la gestión de los residuos urbanos, entonces llamados sólidos urbanos, se aprobó mediante el Decreto 72/1998 y tuvo vigencia hasta el año 2003. A ellos habrían de seguir un Plan de Residuos Industriales de la Comunidad Autónoma (2001-2004), un Plan de Residuos Peligrosos (2001-2004), un Plan de Residuos Ganaderos (2003-2007) y el denominado Plan de Residuos de Construcción y Demolición, que se hallaba vigente hasta 2011. Pues bien, tratando de superar las insuficiencias demostradas por todos esos planes (incluso por los que se encontraban en vigor) al no ser capaces de reducir la cantidad de residuos generados tanto de origen urbano como industrial, y con objeto de procurar una gestión integral en esta materia, el Gobierno de Aragón, mediante Acuerdo de 11 de enero

de 2005, aprobó el Plan de Gestión Integral de Residuos de la Comunidad Autónoma (GIRA) para el cuatrienio 2005-2008. El mencionado Plan deja sin efectos todos los Planes anteriores y declara la utilidad pública de todas las obras de establecimiento o ampliación de las instalaciones de almacenamiento, valorización y eliminación de residuos que deriven de su aplicación.

El GIRA ha tenido en cuenta las exigencias establecidas por el Decreto aragonés que regula la autorización y registro para las operaciones de valorización o eliminación de residuos no peligrosos, y crean los registros para otras actividades de gestión distintas de las anteriores, y para el transporte de residuos peligrosos (Decreto 49/2000, de 29 de febrero). A su vez, el GIRA presta especial atención a la generación y tratamiento de los residuos peligrosos en nuestra Comunidad Autónoma debido a su trascendencia y a su potencial contaminador, estableciendo la necesidad de acometer acciones urgentes por parte de la Administración Ambiental a los efectos de mejorar el actual sistema de gestión de aquéllos, que se considera insuficiente. Por todo ello, se ha aprobado también recientemente el Reglamento encargado de regular la producción, posesión y gestión de residuos peligrosos y el régimen jurídico del servicio público de eliminación de este tipo de residuos en la Comunidad Autónoma, que parte de la base de la declaración de la titularidad autonómica del servicio que contiene el artículo 36 de la Ley 26/2003, de 30 de diciembre, de Medidas Tributarias y Administrativas.

### 2.6. Actividades extractivas

El Decreto 98/1994, de 26 de abril, sobre normas de protección del medio ambiente de aplicación a las actividades extractivas en la Comunidad Autónoma de Aragón, regula la obligación de elaborar un plan de restauración por parte de los titulares de explotaciones mineras, detallando su contenido y tramitación de conformidad con los planteamientos de la legislación estatal (Reales Decretos 2994/1982, de 15 de octubre, y 1116/1984, de 9 de mayo). Además, deslinda las intervenciones que corresponden a los Departamentos de Medio Ambiente e Industria, habiendo siendo desarrollado por Orden del Departamento de Medio Ambiente de 18 de mayo de 1994.

### 2.7. Espacios naturales protegidos

En el sector de los espacios naturales protegidos, se aprecia a la perfección el tránsito desde la titularidad de meras competencias ejecutivas por la Comunidad Autónoma a la asunción de la función de desarrollo de las bases del Estado. Así, si en un principio sólo podemos encontrar leyes declarativas de espacios naturales singulares, posteriormente se aprobó una ley general reguladora de todos ellos, que es desarrollo directo de la estatal 4/1989, de conservación de los espacios naturales y de la flora y fauna silvestres. Ejemplificativas de la primera etapa a la que nos referimos pueden ser las siguientes disposiciones aragonesas: en primer lugar, la Ley 5/1991, de 8 de abril, por la que se declararon Reserva Natural los

Galachos de la Alfranca de Pastriz, La Cartuja y el Burgo de Ebro. Por su parte, la Ley 1/1992, de 17 de febrero, tuvo por objeto el establecimiento de una serie de medidas para la ordenación integral del Somontano del Moncayo con la finalidad de potenciar su desarrollo socioeconómico y la calidad de vida de sus habitantes, y en línea de continuidad de aquélla, el Decreto 15/1993, de 9 de marzo, aprobó el necesario Programa de Ordenación Integral, entre cuyos objetivos figuraba la defensa y protección del medio físico de ese ámbito territorial, con especial atención al área de su Parque Natural, a la recuperación de la vegetación autóctona y a la utilización racional del suelo. En tercer término, puede citarse la Ley 3/1994, de 23 de junio, de creación del Parque Posets-Maladeta, que establecía la figura que, de conformidad con los planteamientos de la Ley básica 4/1989, de 27 de marzo, habría de salvaguardar los valores naturales de los dos grandes núcleos montañosos del Pirineo aragonés, una vez que los glaciares pirenaicos habían sido protegidos mediante su declaración como Monumentos Naturales por la Ley 2/1990, de 21 de marzo.

Pero, sin duda ninguna, la regulación del régimen especial de protección de todos esos Espacios Naturales Protegidos y de las denominadas Áreas Naturales Singulares sólo pudo venir de la mano de las mayores competencias conferidas a la Comunidad Autónoma tras la primera de sus reformas estatutarias y se concretó mediante la Ley 6/1998, de 19 de mayo, de Espacios Naturales Protegidos de Aragón (LENPA). Bajo la denominación de Espacios Naturales Protegidos, la Ley incluye las categorías de los Parques (tanto Nacionales como Naturales), las Reservas, Monumentos y Paisajes, de conformidad con la legislación básica estatal. En el tipo de las Áreas Naturales Singulares, quedaron incluidas las zonas que no necesitan, en principio, el mismo nivel de protección que los espacios. Además, la LENPA, haciendo uso de las posibilidades instrumentadas por la Ley del Estado 4/1989, permite que se creen Zonas Periféricas de Protección con el fin de evitar los impactos de influencia negativa en esos espacios y las Áreas de Influencia Socioeconómica para contribuir al desarrollo de las poblaciones asentadas en ellos o en su periferia.

Bien puede afirmarse que la Comunidad Autónoma, en ejercicio preferente de sus competencias sobre otra materia distinta del medio ambiente, como es el patrimonio cultural, ha complementado la legislación específica de los espacios naturales antes mencionada. Y es que no sólo la Ley 12/1997, de 3 de diciembre, de Parques Culturales, al introducir dicha figura para proteger elementos relevantes del patrimonio cultural en los que también confluyan connotaciones paisajísticas, aunaba objetivos y técnicas tanto de la legislación de espacios naturales protegidos como de la de ordenación territorial, sino que la postrera y más general Ley 3/1999, de 10 de marzo, del Patrimonio Cultural Aragonés, al establecer el régimen de protección de los bienes que lo integran, ha regulado el de algunos elementos naturales en los que concurren intereses históricos o etnográficos como es el caso de los Jardines Históricos y otros lugares.

### 2.8. Protección de animales y plantas

Por lo que al ejercicio de la caza y pesca se refiere, la Comunidad Autónoma cuenta con sendas Leyes reguladoras de dichas actividades deportivas que tanto impacto tienen sobre la flora y fauna presente en el territorio. La inicial Ley de Caza de Aragón (12/1992, de 10 de diciembre), aunque modificada muy tempranamente (por Ley 10/1994, de 31 de octubre) para ajustar en mayor medida el régimen sancionador al principio de proporcionalidad, sirvió en su momento para desplazar la legislación estatal sobre caza en la Comunidad Autónoma de Aragón. Atendiendo en general a lo dispuesto en la Ley 4/1989, de conservación de los espacios naturales y de la flora y fauna silvestres, aquella disposición aragonesa perseguía compatibilizar el ejercicio de una práctica deportiva con el respeto a normas de la naturaleza y con la supervivencia de la fauna silvestre y sus hábitats. Pues bien, en una clara demostración de las tensiones que rodean la práctica de la actividad cinegética, apenas diez años después de que se aprobara la primera Ley general en la materia, habría de ser derogada por la Ley 5/2002, de 4 de abril, que se encuentra actualmente vigente. Tras la generalización del instrumento denominado «Plan Técnico de Caza», que contiene determinaciones para la gestión cinegética de un terreno y cuya ausencia impide la realización de esas actividades en las zonas incluidas en su ámbito de aplicación, la Ley vigente incorporó los llamados planes comarcales de caza, para la ordenación cinegética de ámbitos territoriales supramunicipales, pero geográfica y ecológicamente homogéneos, y reguló, también por primera vez, la figura de los vedados de caza, cuya finalidad principal consiste en la recuperación de poblaciones cinegéticas y, de manera excepcional, la protección de fauna catalogada como amenazada. Con idéntica finalidad protectora encontramos los refugios de fauna silvestre declarados mediante Decreto, entre los que sobresalen los de la Lomaza de Belchite, Laguna de Gallocanta y Laguna de Sariñena (respectivamente, Decretos 68, 69 y 70 del año 1995, todos ellos de 4 de abril).

Instrumento capital para la adopción de medidas de salvaguarda de especies en peligro de desaparición es el Catálogo Regional de Especies Amenazadas, que fue aprobado por Decreto 49/1995, de 28 de marzo. Varios años antes, en relación al bucardo o cabra pirenaica primero y al quebrantahuesos después, se habían aprobado sendos Planes de Recuperación (Decreto 97/1993, de 18 de agosto, y 184/1994, de 31 de agosto), con el fundamento de que estos animales había sido incluidos en el Catálogo Nacional de Especies Amenazadas. La regulación general en la Comunidad Autónoma, por medio de una Ley de Protección Animal, habría de esperar casi diez años. En efecto, mediante Ley 11/2003, de 19 de marzo, se ha pretendido asegurar la defensa de los animales conforme a los principios del Derecho comunitario y a tal fin se han establecido garantías que se distinguen para tres grupos de animales, según sean domésticos, animales para la experimentación u otros fines científicos o bien se trate de animales de la fauna silvestre que se hallen en cautividad. En relación con todos ellos, se fijan obligaciones para sus poseedores, propietarios, cuidadores y criadores.

Finalmente, una mención específica en cuanto a la protección de los animales y plantas merece la normativa encargada de regular el ejercicio de la pesca en aguas de la Comunidad Autónoma (Ley 2/1999, de 24 de febrero). La citada disposición reglamenta, además, el cultivo de especies acuáticas de fauna y flora y la protección de los ecosistemas que albergan dichas actividades. Con ello se desplazaba la vigencia de la Ley de Pesca Fluvial de 1942 y su Reglamento, que hasta entonces se había venido aplicando en Aragón con carácter supletorio.

### 2.9. Tutela de recursos forestales y vías pecuarias

Muestra de la ineficacia administrativa que aquejaba a la Comunidad Autónoma debido al ambiente de fuerte crispación política tras la moción de censura de 1993, son los cuatro Decretos que fueron precisos para condicionar, formal y materialmente, el mandato de redactar un plan de medidas contra los incendios forestales en Aragón. Así, los Decretos 4, 168, 178 y 189 del año 1994 se convirtieron en la antesala del Plan Especial de protección civil de emergencias por incendios forestales, que fue aprobado en 1995 (Decreto 226/1995, de 17 de agosto) y que, año tras año, se ve complementado por las Órdenes del Departamento de Medio Ambiente que concretan las medidas de prevención y lucha contra los incendios para cada campaña. En el año 2001, se dictó, además, una disposición relativa a los turnos de guardia del personal que participa en las tareas de prevención y extinción de aquéllos (se trata del Decreto 65/2001, de 27 de marzo).

Por lo que respecta a la protección de las vías pecuarias que atraviesan el territorio aragonés, algo más de diez años ha tardado la Comunidad Autónoma de Aragón en desarrollar la Ley básica estatal 3/1995, lo que le ha permitido ya no sólo poder internalizar el proceso comarcalizador puesto en marcha en los últimos años, sino tomar también en consideración la experiencia reguladora de otras Comunidades. Buena muestra de todo ello es, de una parte, la distinción, por su itinerario, entre vías pecuarias comarcales y supracomarcales a los efectos de atribuir su administración y gestión, ya a la comarca respectiva, ya a la Comunidad Autónoma, así como, por otro lado, la posibilidad, importada de las leyes autonómicas castellano-manchega o madrileña, de declarar Vías Pecuarias de Especial Interés. Entre estas últimas, destaca la declaración de Especial Interés Natural de aquellas vías o tramos de ellas que atraviesen o colinden con montes demaniales, espacios naturales protegidos o áreas naturales singulares y, en su caso, de aquellas otras que resulten de especial valor en orden a la conservación de la naturaleza y, en particular, las que puedan servir para conectar entre sí los espacios naturales protegidos de la Comunidad Autónoma de Aragón, previo informe del Departamento competente en medio ambiente. Sea como fuere, la principal consecuencia jurídica de la declaración de Especial Interés Natural o Cultural-Recreativo o Turístico es el fortalecimiento de su destino al uso público puesto que las Vías Pecuarias de Especial Interés no podrán desafectarse salvo en aquellos casos en que, previo acuerdo del Gobierno de Aragón, se declare la actuación de interés general y quede de manifiesto la prevalencia del fin aducido.

### 2.10. Adaptación de procedimientos

El Decreto 125/1994, de 7 de junio, adecuó los procedimientos tramitados por el Departamento de Medio Ambiente a la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, estableciendo la lista de procedimientos en los que el silencio tenía valor negativo y aquéllos en los que el silencio debía entenderse como positivo. Tres leyes aragonesas han pretendido posteriormente derogar aquel Decreto: las Leyes 8/2001, de 23 de diciembre; 23/2003, de 23 de diciembre, y 8/2004, de 20 de diciembre, estas dos últimas, respectivamente, de creación del Instituto Aragonés de Gestión Ambiental y de modificación de su Ley reguladora. Repárese bien en la técnica legislativa empleada en esas ocasiones pues, con ocasión de la creación del citado Instituto para sustraerle al Departamento de Medio Ambiente la competencia de la tramitación de un sinfín de procedimientos administrativos, se aprovechó para modificar en su caso el plazo de resolución y el sentido del silencio atribuido a los mismos. Ambas leyes tienen, no obstante, la virtualidad de recopilar los procedimientos relacionados con el medio ambiente aunque algunas leyes posteriores (como la Ley 10/2005, de 11 de noviembre, de vías pecuarias de la Comunidad Autónoma) han incidido ya sobre la regulación del silencio administrativo allí establecida.

### 2.11. Normas de naturaleza tributaria

Bien recientemente, la Comunidad Autónoma ha establecido otros tres impuestos ambientales que vienen a añadirse al canon de saneamiento que regula la Ley aragonesa de Ordenación y Participación en la Gestión del Agua y cuya recaudación se dirige a financiar la construcción, mantenimiento y explotación de obras de saneamiento y depuración de aguas residuales. En efecto, la Ley 13/2005, de 29 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas en materia de tributos cedidos y tributos propios de la Comunidad Autónoma de Aragón, ha creado tres impuestos medioambientales o ecológicos que, como la propia norma indica, pretenden gravar el daño medioambiental que originan determinadas actividades en los recursos naturales y territoriales de la Comunidad para conseguir estimular su cesación o disminución. Así, en el primero de los impuestos creados, el denominado impuesto sobre el daño medioambiental causado por las instalaciones de transporte por cable, se grava el daño medioambiental que causan éstas, ya sea en su modalidad de transporte de personas en las instalaciones de funiculares, teleféricos y remontapendientes de las estaciones de esquí (que pueden ser telecabinas, telesillas y telesquí), ya se trate del transporte de mercancías o materiales en las instalaciones de remonte utilizadas en el medio forestal. Para el cálculo del daño medioambiental, se ha utilizado una unidad contaminante de medida que se dice acorde y coherente con ese perjuicio, como es el número y la longitud de las instalaciones de transporte por cable, incrementada por unos coeficientes en el caso de las pistas de esquí en atención al uso turístico y deportivo de las mismas que agravaría el efecto degradante.

El segundo impuesto medioambiental de nuevo cuño es el impuesto sobre el daño medioambiental causado por la emisión de contaminantes a la atmósfera y tiene por objeto gravar la concreta capacidad económica que se manifiesta en la realización de determinadas actividades que producen graves situaciones de contaminación atmosférica, como consecuencia de su incidencia negativa en el medio natural, humano, animal y vegetal de la Comunidad Autónoma. La base imponible de dicho impuesto se constituye por la suma de las cantidades emitidas sistemáticamente a la atmósfera de cada una de las sustancias contaminantes y por cada foco emisor durante todo el período impositivo. Por ello, la base imponible tiene en cuenta magnitudes ecológicas y, concretamente, unidades de contaminación, de modo que la reducción del daño medioambiental por el sujeto pasivo redundará en una disminución de su carga tributaria.

Finalmente, se ha creado el impuesto sobre el daño medioambiental causado por las grandes áreas de venta para gravar el perjuicio que produce la actividad y el tráfico comercial desarrollado en aquellos establecimientos, que, por contar con grandes áreas de venta al público, ejercen una especial atracción al consumo y provocan un desplazamiento masivo de vehículos particulares, con la negativa incidencia que ello tiene para el medio ambiente y la ordenación del territorio. Para ello, la Ley considera grandes áreas de venta aquellas que superan los 500 $m^2$, definición en la que entran establecimientos de muy diverso tipo y consideración, pero cuya sujeción al gravamen se modula no sólo mediante el establecimiento de un mínimo exento, sino también en atención a las superficies dedicadas a aparcamiento y a otros usos. En los tres tributos citados, son sujetos pasivos los titulares de la instalación o actividad contaminante completándose su regulación con la previsión de supuestos de no sujeción o de exención del impuesto de que se trate.

## 3. ORGANIZACIÓN

En Aragón, fue el Presidente del Gobierno investido tras el triunfo, el 15 de septiembre de 1993, de la moción de censura contra la coalición de gobierno PAR-PP, que presentó el PSOE y que contó con el apoyo de CAA-IU, así como de un diputado tránsfuga del PP, el primero en crear un Departamento exclusivo de Medio Ambiente en la Administración de la Comunidad Autónoma. Tal decisión se formalizó de manera inminente mediante Decreto de 17 de septiembre de 1993, de la Presidencia de la Diputación General de Aragón, por el que se modificaba la organización en Departamentos de la Administración autonómica y tuvo su solución de continuidad en sendos Decretos 114/1993, de 29 de septiembre, y 166/1993, de 19 de octubre, que desarrollaron la estructura orgánica de aquélla en general y del recién creado Departamento de Medio Ambiente en particular. La creación del mismo implicó, en consecuencia, la supresión, por absorción de sus funciones, del IAMA o Instituto Aragonés de Medio Ambiente (el D. 119/1993, de 29 de septiembre, derogó el anterior D. 128/1989, de 17 de octubre), que, había venido desempeñando sus cometidos en la materia desde 1989 como servicio administrativo bajo la dependencia directa de la Presidencia de la DGA. En los albores

de la década de los noventa, en el ecuador de la II Legislatura, semejante adscripción orgánica se había justificado en el intento de fortalecer la posición del Presidente del entonces Gobierno minoritario PAR-PP dentro de la estructura de la propia Diputación General, pero las cosas habían cambiado mucho en los cinco años transcurridos y, al menos tres razones principales abocaban a introducir un cambio de tendencia. Y es que no sólo la posición de la presidencia se hallaba ya suficientemente robustecida, sino que la tendencia en las Comunidades Autónomas comenzaba a ser la creación de Departamentos específicos para la ejecución de las competencias medioambientales una vez ensayada, por pretendida mímesis del modelo norteamericano, pero sin demasiado éxito, la fórmula de las Agencias en Andalucía (1984), Murcia (1986) y Madrid (1988). En tercer término, la necesidad de un aparato organizativo completo y diferenciado se hizo mayor para las Comunidades Autónomas que, como Aragón, accedieron a la autonomía por la vía del artículo 143 CE, cuando la Ley Orgánica 9/1992, de transferencias, les atribuyó competencia de desarrollo legislativo y ejecución en materia de «normas adicionales de protección del medio ambiente» porque incrementaba notablemente, aun a la espera de los oportunos traspasos de medios por el Estado, el ámbito funcional de la Comunidad Autónoma.

En 1993, el nuevo Departamento de Medio Ambiente recibió, además de los medios personales y materiales correspondientes al IAMA, los que con anterioridad correspondían a la Dirección General de Restauración del Territorio (Departamento de Ordenación Territorial, Obras Públicas y Transportes), a las Secciones de Conservación de Fauna y Flora, Ecosistemas Naturales y Evaluación de Impactos contra el Medio Natural (Departamento de Agricultura, Ganadería y Montes) y al Departamento de Industria, Comercio y Turismo en materia de restauración de espacios afectados por actividades extractivas mineras, como se encargo de clarificar el Decreto 217/1993, de 7 de diciembre.

En los dos años en que habría de subsistir, inicialmente, una Consejería de Medio Ambiente en la Comunidad Autónoma como órgano administrativo encargado de ejecutar los distintos aspectos de la política ambiental, fueron tres las principales áreas de responsabilidad que adquirieron rango de Direcciones Generales, la de Calidad Ambiental, de Medio Ambiente Industrial y de Medio Natural. La competencia sobre montes, en cambio, permaneció residenciada (a través de un Servicio específico integrado en la Dirección General de Estructuras Agrarias) en el Departamento de Agricultura, Ganadería y Montes, cuya estructura orgánica se encargó de actualizar el Decreto 185/1993, de 3 de noviembre. Por su parte, la Ley 4/1994, de 28 de junio, adscribió los órganos rectores de los espacios naturales protegidos de Aragón al Departamento de Medio Ambiente, adaptando así las diversas Leyes de declaración de espacios a la existencia de una Consejería específica en la materia y superando la técnica a la que se había venido acudiendo, durante el año transcurrido desde su creación hasta la aprobación de la Ley citada, de la delegación de facultades en el Consejero de Medio Ambiente por parte de los Consejeros de Agricultura (Orden de 10 febrero 1994) y de Ordenación Territorial

(Orden de 9 mayo 1994). Una prolongación de las necesarias adaptaciones a la existencia de un nuevo Departamento con competencias generales sobre el medio ambiente se instrumentaría en este caso por medio de la Ley 5/1994, de 30 de junio, y consistió en la adscripción al mismo, en lugar de a la Consejería de Agricultura, Ganadería y Montes, del Consejo de Protección de la Naturaleza, cuya creación, fruto del éxito parlamentario de una iniciativa legislativa popular (Ley 2/1992, de 13 de marzo), había constituido dos años atrás todo un acontecimiento.

También a mediados de la III Legislatura, mediante el Decreto 216/1993, de 7 de diciembre, se actualizó y perfeccionó el régimen del Consejo y de las Comisiones Provinciales de Ordenación del Territorio, que, como órganos colegiados de la Administración autonómica con ámbito de actuación en toda la Comunidad o en las provincias, se habían creado por Decreto 135/1991, de 1 de agosto, y se les encomendaron funciones, en un principio, de coordinación intersectorial en materia de ordenación del territorio, urbanismo, medio ambiente y patrimonio cultural. Sin embargo, por lo que a este último ámbito de actividad se refiere, el Decreto 22/1994, de 2 de febrero, vino a sustraer de las Comisiones de Ordenación del Territorio las funciones sobre patrimonio cultural, confirmando la vigencia de las Comisiones de Patrimonio Cultural. Pese a todo, las citadas Comisiones Provinciales de Ordenación del Territorio han sido ponderadas como una notable experiencia aragonesa (singular en el ámbito autonómico comparado) de coordinación interprofesional, interorgánica e interadministrativa, que, por cuanto a sus competencias ambientales se refiere, intervienen en relación con las actividades clasificadas (en este caso, a la espera de que se hagan efectivas las transferencias de competencias de la Comunidad Autónoma a las comarcas), la protección del medio ambiente atmosférico y los residuos sólidos urbanos.

Así las cosas, la celebración de elecciones autonómicas en el año 1995 habría de introducir un vuelco en el Ejecutivo aragonés y propiciar, tras el fuerte castigo que el electorado infligió al PSOE, la constitución de un nuevo Gobierno de coalición entre el PP y el PAR, esta vez teniendo al primero como partido mayoritario. Por lo que a la Administración ambiental se refiere, la sorpresa fue ver que, en la nueva estructura organizativa de la Comunidad Autónoma, quedaba suprimido el Departamento de Medio Ambiente, máxime cuando, a nivel nacional, el PP venía propugnando la creación de un Ministerio de Medio Ambiente, propósito éste que materializaría en efecto un año después, al acceder al Gobierno de la Nación. En Aragón, en cambio, se volvieron a agrupar en una sola estructura departamental las responsabilidades sobre las áreas de Agricultura y Medio Ambiente hasta que un nuevo cambio en la coalición gobernante, como consecuencia de las elecciones de 1999, habría de significar la recuperación de una Consejería específica de Medio Ambiente que, después, se ha mantenido hasta nuestros días.

En efecto, desde esa fecha no se han producido más cambios que los meros de reorganización interna de las Direcciones y Servicios como consecuencia de la creación de organismos públicos adscritos al Departamento. Así, la Dirección General del Agua, que, junto con la Secretaría General Técnica, la Dirección General

de Calidad, Evaluación, Planificación y Educación Ambiental y la Dirección General del Medio Natural, formaba parte de los órganos directivos en la estructura inicial aprobada por Decreto 50/2000, de 14 de marzo, quedó suprimida tras la creación del Instituto Aragonés del Agua como entidad de derecho público (Ley 6/2001, de 17 de mayo). En la misma línea, se hizo precisó modificar la estructura orgánica para redefinir las funciones y renombrar como Dirección General de Calidad Ambiental a la primera de las Direcciones Generales antes citadas debido a la creación de otra entidad de derecho público, el Instituto Aragonés de Gestión Ambiental, en el que se desconcentraron la tramitación y resolución de diversos procedimientos administrativos en la materia.

Precisamente, en el contexto de estabilidad política que ha representado, en la sexta legislatura, la repetición de la coalición de gobierno PSOE-PAR, produjo gran sorpresa en todos los ámbitos la creación, a finales del año 2003, del Instituto Aragonés de Gestión Ambiental o INAGA (Ley 23/2003, de 23 de diciembre). La doctrina ha subrayado la paradoja que representa que el mismo Gobierno de coalición que ha venido manteniendo, ininterrumpidamente desde 1999, el Departamento de Medio Ambiente haya sentado las bases para su desmantelamiento, con la creación de dicha entidad de derecho público, pese a la oposición de PP y CHA. Sobre todo, se ha llamado la atención de que la citada operación tenga lugar cuando ya se encuentra en desuso la opción de constituir una entidad con personalidad jurídica propia para la ejecución de la política ambiental, imitando el modelo de la prestigiosa Agencia de Protección Ambiental estadounidense, al haberse demostrado que dicha Agencia resulta más fácilmente identificable con nuestras estructuras ministeriales o departamentales que con cualquiera de los organismos públicos de ellos dependientes. Sea como fuere, no se comprende bien el por qué de la duplicación en Aragón de organizaciones con competencias generales sobre medioambiente desde 2003, pues en lo que parecía existir un gran consenso en la doctrina jurídica era en la necesidad de optar por un modelo organizativo basado en la atribución de tales competencias medioambientales a un Departamento específico o a un organismo autónomo o a una entidad de derecho público, pero nunca en mantener simultáneamente dos estructuras con competencias generales.

La última reestructuración interna del Departamento de Medio Ambiente ha sido recibida con mayor satisfacción en general que la anterior habida cuenta de que trae causa de la STC 109/2004, de 4 de noviembre, que amplía la esfera competencial de la Comunidad Autónoma al declarar inconstitucional el sistema de gestión conjunta de los Parques Nacionales y, por tanto, el de gestión conjunta entre la Administración General del Estado y la Administración aragonesa del Parque Nacional de Ordesa. Por Decreto 145/2005, de 26 de julio, se procedió entonces a crear un nuevo servicio en la Dirección General del Medio Natural, con el fin de adaptar su organización a las nuevas funciones que asume la Comunidad Autónoma como consecuencia de dicho pronunciamiento, y a modificar las funciones de la Dirección General de Calidad Ambiental con el fin de atribuirle las derivadas de los objetivos establecidos en el Protocolo de Kyoto.

Por otra parte, el Departamento cuenta hoy por hoy, además de esas dos entidades de derecho público adscritas, con la empresa de la Comunidad Autónoma Sociedad de Desarrollo Medioambiental de Aragón, SA (SODEMASA), cuyo objeto social, según el Decreto 237/2003, de 2 de septiembre, comprende nada más y nada menos que la promoción, ejecución, contratación o explotación de obras, la contratación y prestación de servicios, asistencias técnicas, consultorías y trabajos; la gestión de servicios públicos; la contratación y elaboración de estudios, planes, proyectos e informes y la realización de cualesquiera actuaciones relacionadas con el ciclo del agua, la protección, administración y gestión de montes y espacios naturales protegidos, la prevención y lucha contra incendios forestales, la gestión integral de residuos, la gestión y explotación de actividades económicas relacionadas con recursos o valores medio ambientales y cualquier otra actividad relacionada, directa o indirectamente, con el medio ambiente, el desarrollo sostenible y el desarrollo territorial, sean por encargo del Gobierno de Aragón o de otras Administraciones Públicas. En definitiva, buena parte de la actuación del Departamento de Medio Ambiente se canaliza, hoy por hoy, a través de sus entidades y sociedad adscritas, como palmariamente demuestra la evolución de las cifras presupuestarias.

## 4. EJECUCIÓN

En efecto, si el presupuesto para la acción administrativa autonómica desarrollada en materia medioambiental ha experimentado ligeros incrementos año tras año cuando se comparan, para mayor simplicidad, los ejercicios económicos en que el Departamento de Medio Ambiente era ya una realidad en la estructura organizativa de la Comunidad Autónoma, puede afirmarse que los repuntes han sido mucho mayores en los presupuestos de las entidades de derecho público por las que, desde hace unos años, se canaliza una buena parte de las políticas en este sector. Así, la Consejería de Medio Ambiente ha venido ocupando, por su presupuesto, un discreto sexto o séptimo lugar en el conjunto de los nueve o diez Departamentos con que, respectivamente, ha contado la Administración autonómica en las dos últimas legislaturas, por delante de áreas con un tradicional menor volumen de gasto como las de Presidencia y Relaciones Institucionales, Industria y, alternativamente, Economía o Ciencia. Con unas cifras cercanas a los 100 millones de euros en los ejercicios 2000 y 2001, el Departamento de Medio Ambiente habría de rebasar esa barrera en 2002 y superar progresivamente la de los 110 y 120 millones, hasta situarse en los más de 131 millones de euros para el ejercicio económico de 2006. Con todo, con ser lineal el crecimiento de los recursos públicos destinados a la acción medioambiental de la Comunidad Autónoma, lo más significativo a nuestro juicio es el crecimiento exponencial que han experimentado los entes de la Administración institucional del medio ambiente. Comenzando por el Instituto Aragonés del Agua, de un presupuesto inicial para el año 2000 cercano a los 2 millones de euros cuando era conocido todavía como Junta de Saneamiento, se pasó a los casi 70 millones de pesetas durante el trienio 2003-2005, habiéndose

incrementado nada menos que en más de un 50% para el año 2006, al superar la cifra de los 100 millones de euros. Si a ello se le suma que el presupuesto del INAGA ha pasado desde los más de 4 millones y medio de euros para el ejercicio 2005 a más de 6 millones y medio de euros para el año 2006, se observará que el presupuesto de las dos entidades de derecho público que se encuentran adscritas al Departamento de Medio Ambiente de la Comunidad Autónoma (unos 107 millones de euros) casi alcanza el importe del presupuesto previsto para este mismo.

En otro orden de consideraciones, interesa destacar algunas muestras significativas de la colaboración de la Administración aragonesa con otras Administraciones públicas para hacer frente a ciertos compromisos de la gestión medioambiental. Pueden citarse, a título de ejemplo, el celebrado con la entonces Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Vivienda en marzo de 1994 para la recogida selectiva de papel y vidrio, consistente en el suministro de contenedores y camiones a los Ayuntamientos y otros entes supramunicipales. Igualmente, son reseñables el suscrito en diciembre de 1993 con la Administración del Estado, el Ministerio de Medio Ambiente de Francia y las Comunidades de Cataluña y Navarra, para la conservación de ciertos vertebrados amenazados en los Pirineos, así como el que se firmó con el Ministerio de Defensa en diciembre de 1996 para la cooperación técnica en la prestación de atención clínica a los ejemplares que se reciben en el Centro de Recuperación de la Fauna Silvestre de La Alfranca.

## 5. JURISPRUDENCIA AMBIENTAL DESTACADA

Las Sentencias más destacadas que hasta la fecha ha dictado el Tribunal Superior de Justicia de Aragón en el enjuiciamiento de cuestiones medioambientales tienen que ver con la declaración por la Comunidad Autónoma de espacios naturales protegidos. En primer lugar, varios han sido los pronunciamientos en los que el citado Tribunal ha tenido que enfrentarse al análisis de la conformidad o no a derecho de la delimitación territorial de aquéllos, declarando que, aun tratándose de una actividad con un fuerte componente de discrecionalidad administrativa, no hay margen alguno para la arbitrariedad. Sin ir más lejos, mediante Sentencia 348/2005, de 5 de abril, estimó un recurso que se había interpuesto contra la delimitación por el Gobierno de Aragón de 38 nuevas ZEPAs al considerar que los recurrentes no habían justificado suficientemente ni aportado prueba científica alguna de que concurriera interés ornitológico en la extensión que se dejaba fuera de la declaración. Igualmente, varios años antes, en su Sentencia 910/2002, de 15 de noviembre, había declarado la validez del Decreto 73/1998, del Gobierno de Aragón, por el que se aprobó el PORN de la Comarca del Moncayo y se declaró el respectivo Parque Natural al entender el Tribunal que la Administración autonómica justificó sobradamente, con razones medioambientales la inclusión de determinados montes cuya exclusión del Parque postulaban los recurrentes. En relación con ese mismo Parque, la Sentencia núm. 307/2002, de 5 de abril, del TSJ de Aragón, declaró la improcedencia del derecho a indemnización por reducción de aprovechamientos en dos fincas incluidas en su ámbito territorial por el solo hecho

de aprobarse el correspondiente PORN, hasta tanto pudiera constatarse lesión efectiva tras el consiguiente Plan Rector de Uso y Gestión o Plan técnico o Proyecto de Ordenación del Parque.

Pero, sin duda, la Sentencia más trascendente en relación con los espacios naturales protegidos de cuantas ha dictado nuestro Tribunal Superior de Justicia tiene que ver, precisamente, con la aprobación del PORN de otro Parque Natural, el de la Sierra y Cañones de Guara, que fue impugnado por una fundación ecologista aragonesa fundamentando su nulidad en la omisión, durante la tramitación de aquel instrumento, del requisito legal de la inclusión de una Memoria explicativa que comprendiera la delimitación del ámbito territorial del Plan, la descripción e interpretación de sus características físicas y biológicas, la definición del estado de conservación de los recursos naturales, el diagnóstico que tal estado de conservación suponía y las previsiones de evolución. Pues bien, el TSJ de Aragón (S. 500/2001, de 15 de mayo) estimó el recurso contencioso-administrativo y declaró la nulidad del Decreto 164/1997, de 23 septiembre, aduciendo que la susodicha omisión privaba de toda posibilidad de control sobre el fondo de la regulación protectora realizada, hasta el punto de poder tachar de arbitraria la actuación de la Administración. La Sentencia, sin embargo, habría de ser casada por el Tribunal Supremo por la suya de 28 de junio de 2004 (RJ 2004, 5195) al entender que, aunque en efecto el PORN careciera de un apartado formalmente denominado Memoria, cumplía la justificación de todos los extremos que se imponen legalmente al contenido de ésta.

Por terminar la cita de las principales Sentencias relativas a espacios naturales, la núm. 593/1999, de 21 de septiembre, estimó el recurso que, frente al Decreto 91/1995, de 2 de mayo, sobre declaración como Paisaje Protegido de Los Pinares de Rodeno, había interpuesto la propietaria del 80% de las tierras afectadas y declaró su nulidad por no haberse solicitado el preceptivo Dictamen del Consejo de Estado.

Un segundo grupo de Sentencias cuya sistematización se impone aquí tienen que ver con la submateria residuos. La mayoría de ellas no pasan de ser la verificación en sede jurisdiccional de la comisión de infracciones por realización de vertidos sin autorización (Sentencias 121/2004, de 19 de febrero, y 521/2001, de 23 de mayo) o de vertederos o contenedores igualmente sin permiso administrativo (véase en este caso las Sentencias 187/2003, de 6 de febrero, y 392/2001, de 28 de marzo). Sin embargo, una discusión conceptual interesante presidió la Sentencia 904/2001, de 21 de noviembre.

En ella, el Tribunal abundará sobre el concepto de residuos peligrosos y sobre su consideración o no como tales de los neumáticos. El Tribunal afirmará la necesidad de «distinguir entre una concepción amplia del término *residuo*, como todo desperdicio contaminante que se introduce en el ambiente cualquiera que sea el estado de agregación en que se presente su materia, y una acepción estricta según la cual aquel término haría referencia exclusivamente al desecho sólido mientras

que el resto, gaseosos y líquidos se denominarían respectivamente, *emisiones* y *vertidos*. A su vez, habría que distinguir entre los residuos urbanos y los residuos industriales. Los primeros, coloquialmente denominados *basura* se caracterizan por no contener ordinariamente componentes peligros y por constituir los sistemas de recogida, tratamiento y eliminación, un servicio público municipal. Por el contrario, los residuos industriales vendría caracterizados por su peligrosidad y su gestión por que ésta debe considerarse como una actividad empresarial abandonada a la iniciativa privada previa la correspondiente autorización administrativa». Pues bien, la conclusión que extrae es que los neumáticos, al no estar expresamente calificados como peligrosos, debían considerarse residuos industriales y, por tanto, que la Administración, en el caso de autos que examinaba, podía imponer legítimamente a los recurrentes la obligación de constituir un vertedero o depósito propio por la propia naturaleza de los residuos a que se ha hecho referencia, su número y la necesidad de que estuvieran ubicados en un lugar donde permanecieran ajenos a cualquier foco de combustión.

Para finalizar esta exposición de la jurisprudencia asentada por el Tribunal Superior de Justicia en materia medioambiental, en relación con la técnica de la declaración de impacto ambiental, el citado órgano jurisdiccional ha tenido ocasión de confirmar la inadmisibilidad de su impugnación autónoma en tanto acto administrativo de trámite y su carácter instrumental o medial con respecto a la decisión final (Sentencia 644/2003, de 2 de julio).

## 6. PROBLEMAS

Por un lado, tocaría hacer balance del estado de los recursos naturales de la Comunidad Autónoma para lo que quizá puede resultar ilustrativa la denuncia de que casi una decena de espacios naturales no han culminado todavía el procedimiento de aprobación de su correspondiente Plan de Ordenación de los Recursos Naturales aun cuando en algunos casos se llegara a iniciar ese procedimiento a finales de la década de los noventa. Junto a la falta de tales instrumentos normativos, es igualmente llamativo el escaso éxito de la política de prevención de incendios forestales, que, año a año, consumen una buena parte de superficie arbórea de nuestro territorio. A tal efecto, pueden decirse frustrados los objetivos perseguidos con la delimitación de áreas recreativas de protección forestal (Decreto 91/1988, de 24 de mayo), que, si surgieron con la finalidad de hacer compatibles el uso recreativo y la conservación de determinados ecosistemas, acondicionando espacios donde se pudiera hacer fuego con las debidas garantías, han ido perdiendo efectividad con medidas prohibitivas absolutas que se vienen dictando para determinadas zonas y temporadas.

Llama la atención también el escaso uso que se ha hecho hasta el presente de la posibilidad prevista en nuestra Ley de Ordenación del Territorio de aprobar Directrices Parciales de Ámbito Territorial que condicionen los usos de determinadas áreas a delimitar de la Comunidad Autónoma. Derogadas, al poco tiempo de

su publicación, las cuatro que se habían aprobado para los ámbitos, respectivamente, de la Jacetania, el Serrablo, el Sobrarbe y el entorno de la ciudad de Huesca, y anuladas por motivos formales por el Tribunal Superior de Justicia de Aragón (mediante Sentencia de 15 de febrero de 1999) las aprobadas para todo el Pirineo, recientemente se han aprobado unas nuevas para este último entorno mediante Decreto 291/2005, de 13 de diciembre.

En segundo término, nos referiremos a los conflictos destacados que se han vivido en la Comunidad Autónoma de Aragón desde su puesta en marcha en materia medioambiental. Una vez comentada, al comienzo de este trabajo, la polémica suscitada en torno al trasvase del Ebro, que puede decirse ha marcado totalmente la política medioambiental de nuestra Comunidad, podría destacarse también el escándalo originado por el conocido como caso Euroresiduos. Al poco tiempo de ser transmitida, esta empresa fue autorizada a importar residuos peligrosos de otras Comunidades Autónomas, autorización que inmediatamente se tradujo en un notable aumento del valor del vertedero de su propiedad con la consiguiente sospecha de tráfico de información privilegiada. El caso, que motivó la constitución de una Comisión de investigación en el seno del Parlamento aragonés, terminó costando, en diciembre de 2002, la dimisión al entonces Consejero de Medio Ambiente, quien de ese modo asumió todas las responsabilidades políticas que pudieran existir, una vez que la Comisión Jurídica Asesora del Gobierno de Aragón, en su Dictamen 175/2002, aun reconociendo la inexistencia de irregularidades administrativas formales en los procedimientos de modificación de la autorización a Euroresiduos como gestor de residuos tóxicos y peligrosos, admitiera «algunos elementos de incertidumbre sobre la decisión adoptada en cuanto al fondo del asunto».

*XVII*

# Política ambiental de Canarias

Adolfo Jiménez Jaén

## *Sumario*

*Página*

1. Trayectoria y valoración general ..... 466
2. Legislación: leyes y reglamentos más significativos ..... 468
   2.1. Aguas ..... 468
   2.2. Residuos ..... 469
   2.3. Hábitats naturales, flora y fauna protegida ..... 469
   2.4. Espacios naturales protegidos ..... 470
   2.5. Montes ..... 471
   2.6. Planificación territorial ..... 471
   2.7. Evaluación de Impacto Ambiental ..... 474
   2.8. Energías renovables ..... 475
3. Organización: análisis de la evolución y funciones, órganos de representación y participación ..... 475
   3.1. Evolución de la organización administrativa del medio ambiente ..... 475
   3.2. Órganos de representación y participación ..... 476
   3.3. Iniciativa legislativa popular ..... 477
4. Ejecución: presupuestos, planes y políticas ..... 478
   4.1. Presupuestos ..... 478
   4.2. Planes y políticas ..... 479
      4.2.1. Urbanismo ..... 479
      4.2.2. Aguas ..... 479
      4.2.3. Residuos ..... 480
      4.2.4. Biodiversidad ..... 480
      4.2.5. Suelo ..... 481
      4.2.6. Litoral ..... 481
      4.2.7. Montes ..... 482

Página

4.2.8. Energía ..... 482
4.2.9. Evaluación de Impacto Ambiental ..... 482
5. Jurisprudencia ambiental destacada ..... 483
5.1. Espacios naturales protegidos ..... 483
5.2. Especies protegidas ..... 484
5.3. Evaluación de Impacto Ambiental ..... 484
6. Problemas: conflictos y estado de recursos naturales ..... 485
6.1. Conflictos ambientales ..... 485
6.1.1. Urbanísticos ..... 485
6.1.2. Infraestructuras ..... 487
6.1.3. Espacios naturales protegidos ..... 488
6.2. Estado del medio ..... 488
6.2.1. Atmósfera ..... 488
6.2.2. Aguas ..... 489
6.2.3. Biodiversidad ..... 489
6.2.4. Paisaje ..... 490
6.2.5. Suelo ..... 490
6.2.6. Litoral ..... 491
6.2.7. Incendios ..... 491
Referencias Bibliograficas ..... 491
Internet ..... 492

* * *

## 1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL

Para entender la política ambiental en Canarias es preciso, previamente, tener presentes algunas circunstancias sobre su estructura social y económica.

En primer lugar, se trata de un archipiélago, y, por consiguiente, constituye un territorio limitado. Este dato, junto con otras circunstancias (lejanía, ausencia de recursos,...) condiciona toda la actividad productiva y justifica la existencia de un régimen económico y fiscal especial que ha condicionado en los últimos años toda la actividad productiva.

Para comprender cabalmente la política ambiental en Canarias han de apuntarse algunos datos sobre su estructura económica. Así, el sector agrícola, que constituyó durante siglos el eje sobre el que se sustentó la economía canaria, ha pasado a ser el sector con menos importancia en el valor de la producción interior, fruto del proceso de terciarización sufrido en el archipiélago ha tenido grandes repercu-

siones abandonando las medianías y fijando la actividad económica en el litoral, hasta el punto de que en la actualidad el sector sólo ocupa al 6% de la población.

La expansión del sector turístico ha sido y es el principal agente precursor de los procesos constructivos en el espacio insular. Constituye el sector más dinámico de la economía canaria generando el 78,24% del Valor Añadido Bruto Total de la economía de Canarias, con una ocupación de 427.000 personas, lo que representa el 71,27% de la población ocupada de las islas, a mucha distancia del resto de sectores económicos.

Con estos antecedentes, es lógico que el medio ambiente, y su complemento indispensable en Canarias, la política sobre el territorio, haya estado siempre presente en las preocupaciones públicas de Canarias desde muy temprano. Esa preocupación se pone de manifiesto ya en los años setenta con la declaración de varios parques nacionales convirtiéndose desde ese momento Canarias en la región con mayor número de parques nacionales del Estado.

Ya en la etapa autonómica comienzan a adoptarse medidas de declaración de determinados espacios naturales protegidos y en 1987 se declara el 40 por ciento del territorio como Espacio Natural Protegido. Al mismo tiempo, la Comunidad Autónoma en colaboración con el ICONA comienza a elaborar planes especiales de protección de Espacios Naturales Protegidos, que a pesar de no ser definitivamente aprobados, sirvieron de fundamento técnico para la declaración de 1987.

En los años noventa se pierde la perspectiva más territorial que hasta ese momento se había llegado y, con pocas realizaciones, se lleva a cabo el primer intento de dictar una norma de Espacios Naturales Protegidos, que finalmente se aprueba en 1994, a la vez que, tres años antes, se aprueba la Ley de Evaluación del Impacto Ecológico.

Con todo, esta etapa se caracteriza por la ausencia de implicación entre la política ambiental y las demás políticas públicas, y así, mientras se protege una parte del territorio, por otro lado, se lleva a cabo una política urbanística expansiva, sobre todo en relación con el sector turístico. De esta manera puede decirse que si al comienzo de los años noventa existía un total de 288.000 plazas de alojamiento turístico, al final de dicha década la cifra asciende ya a 350.000, habiendo suelo clasificado para uso turístico con la posibilidad de alcanzar 850.000 plazas más.

Estos factores, junto al espectacular incremento de las necesidades de infraestructuras sociales (educación, sanidad) que el incremento de la actividad económica estaba provocando hicieron que se planteara, primero entre los grupos de defensa ambiental, y posteriormente en los poderes públicos, la necesidad de ralentizar el crecimiento urbanístico ligado al turismo. En este sentido, la isla de Lanzarote es la pionera, ya que a través de su Plan Insular plantea una limitación y una programación del crecimiento de camas turísticas pionero en el archipiélago. Finalmente, a partir del año 2001, el Gobierno de Canarias se decide a plantear unas Directrices de Ordenación General y del Turismo uno de cuyos elementos es

el establecimiento de un ritmo de crecimiento de camas turísticas, así como una nueva orientación de la política de infraestructuras.

## 2. LEGISLACIÓN: LEYES Y REGLAMENTOS MÁS SIGNIFICATIVOS

### 2.1. Aguas

La normativa existente en materia de aguas es compleja conjugándose normas de ámbito comunitario estatal, autonómico, insular y local. De la misma manera resulta también compleja la distribución de competencias. Conviene no obstante observar que Canarias cuenta con importantes antecedentes históricos de una normativa propia en materia de aguas.

En cuanto a este aspecto hay que destacar que Canarias cuenta en esta materia con un sistema de competencias peculiar que hace que, de acuerdo con la Disposición Adicional Novena del Texto Refundido de la Ley de Aguas (Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio), la legislación estatal sólo sea aplicable en relación con la definición del dominio público, así como aquellos preceptos que suponen una modificación o derogación de las disposiciones del Código Civil.

En consecuencia, la legislación autonómica tiene un alcance más amplio que en el resto de las Comunidades Autónomas, a lo que se añade que, por imperativo geográfico todas las aguas son intracomunitarias, lo que significa que la gestión está también asumida por la Comunidad Autónoma. Pues bien, la Ley 12/1990, de Aguas estableció las bases jurídicas, competenciales y procedimentales de la planificación hidráulica, el régimen de usos y la protección de la calidad del agua.

En cuanto a la planificación, ésta se instrumenta a través del Plan Hidrológico de Canarias, los Planes Hidrológicos Insulares, los Planes Hidrológicos Parciales y Especiales, y, por último, las Actuaciones Hidrológicas, destacando la flexibilidad de dicha planificación, así como la dificultad para lograr aprobar el Plan Hidrológico regional.

En cuanto al desarrollo reglamentario, se han aprobado los siguientes reglamentos: las Normas Provisionales reguladoras del Régimen de Explotación y Aprovechamiento del Dominio Público Hidráulico para captaciones de aguas o para utilización de cauces (Decreto 152/1990, de 31 de julio). Normas relativas a la inscripción en el Registro de Aguas (Decreto 177/1990, de 5 de septiembre). El Reglamento de Control de Vertidos para la protección del Dominio Público Hidráulico (Decreto 174/1994, de 29 de julio). Las normas de aforos y controles técnicos de aprovechamientos hidráulicos (Decreto 186/1990, de 5 de septiembre). El Reglamento de auxilios a obras hidráulicas de iniciativa privada (Decreto 88/199,1 de 29 de abril). El Estatuto del Consejo Insular de Aguas de Gran Canaria (Decreto 116/1992, de 9 de julio), y el Reglamento sancionador en materia de aguas (Decreto 276/1993, de 8 de octubre).

### 2.2. Residuos

Uno de los problemas ambientales de mayor calado en la Comunidad Autónoma de Canarias es el relativo a los residuos, dada la dificultad en un territorio insular de gestionar los tres millones de toneladas que se generan cada año.

La Normativa estatal viene compuesta por la Ley 10/1998, de 21 de abril, de Residuos, en desarrollo de la cual la Comunidad Autónoma ha aprobado la Ley 1/1999, de 29 de enero, de Residuos de Canarias que, entre otras medidas, amplía los residuos que deberán ser objeto de una recogida selectiva, enumerando en su artículo 15 hasta 16 categorías, incluyendo, por ejemplo, los aerosoles y acumuladores, los lodos de depuradora, los animales muertos, la ropa y textiles, los escombros y los restos de obras de construcción. Además, la Ley impone a los municipios de más de cinco mil habitantes la obligación de recoger selectivamente los residuos anteriores; mientras que en los municipios de población inferior, se establece que corresponde a los Cabildos Insulares realizar dicha recogida selectiva. Sin embargo, no prevé mecanismos financieros complementarios para ayudar a los Ayuntamientos a ejecutar esta obligación, con lo que la aplicación de estas medidas resulta sumamente difícil para muchos Ayuntamientos.

Por otro lado, corresponde a los Cabildos Insulares implantar y gestionar las instalaciones destinadas a la separación y eliminación de los residuos, tales como los puntos limpios (para residuos urbanos, salvo basuras domésticas, e industriales), los complejos ambientales de residuos (áreas con el equipamiento necesario para el tratamiento adecuado de los residuos que los requieran), y los vertederos (áreas suficientemente equipada, integrada en el complejo ambiental de residuos, para el tratamiento de los demás residuos que técnica o ambientalmente así lo requieran), con lo cual los municipios han de concentrar sus funciones en la recogida y la transformación de los residuos urbanos.

Otros aspectos regulados en Canarias en esta materia son, por ejemplo, el Registro de Pequeños Productores de Residuos tóxicos y peligrosos generados en las islas Canarias (Decreto 51/1995, de 24 de marzo), el Registro de Productores de Lodos de Depuradoras y del Libro Personal de Registro (Decreto 65/2001, de 5 de marzo), el Consejo Canario de Residuos (Decreto 64/2001, de 5 de marzo), los Puntos Limpios (Decreto 29/2002, de 25 de marzo), y los Residuos Sanitarios (Decreto 104/2002, de 26 de julio).

### 2.3. Hábitats naturales, flora y fauna protegida

En el plano comunitario, las normas fundamentales son la Directiva 79/409/CEE de 2 de abril de 1979 sobre la conservación de las aves silvestres, y la Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres. Por otro lado, la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres, regula la Red Natura 2000 en su en la Capítulo II bis, tras la modificación producida por la Ley 43/2003, de 21 de noviembre.

En relación con esta última disposición, el Gobierno de Canarias aprobó la propuesta de los Lugares de Interés Comunitario en octubre de 1999, incluyéndose un total de 174 espacios de los que 149 son terrestres, 22 marinos y 3 mixtos (de ámbito marino y terrestre). La superficie terrestre ocupada es de 283.627 hectáreas (38,1% de la superficie canaria), mientras que la marina es de 176.537 hectáreas. En diciembre de 2001, la Comisión adoptó una lista definitiva de espacios para la primera región biogeográfica (*Macaronesia*), en la que se incluyen las Islas Canarias (Decisión de la Comisión de 28 de diciembre de 2001 por la que se aprueba la lista de lugares de importancia comunitaria con respecto a la región biogeográfica macaronésica, en aplicación de la Directiva 92/43/CEE del Consejo).

En cuanto a la protección de la fauna y flora, la normativa autonómica más importante viene constituida, sin duda, por el Decreto 151/2001, de 23 de julio, por el que se crea el Catálogo de Especies Amenazadas de Canarias, aprobado en desarrollo, y como complemento, del Catálogo estatal. Por otra parte, la Orden de 20 de febrero de 1991, establece el régimen de protección de especies de la flora vascular silvestre de la Comunidad Autónoma de Canarias.

También se han adoptado normas para solucionar problemas puntuales como son, por ejemplo, el Decreto 178/2000, de 6 de septiembre, por el que se regulan las actividades de observación de cetáceos, y la Orden de 6 de agosto de 2001, por la que se establecen medidas generales y urgentes, con carácter provisional, para el tratamiento de arenas procedentes del continente africano, destinados al uso de la construcción, asfaltado o cualquier otro, con excepción del utilizado para la generación de playas.

### 2.4. Espacios naturales protegidos

Los espacios naturales protegidos constituyen uno de los campos ambientales que mayor preocupación y atención ha tenido en la Comunidad Autónoma de Canarias. Desde los años setenta, Canarias cuenta con varios inventarios de sus territorios más valiosos, unos de carácter público, e incluso, otros de carácter privado. Dicha actividad llega a un punto importante en los años ochenta con la elaboración de los Planes Especiales de Protección de los Espacios Naturales, con fundamento en los Planes Especiales urbanísticos que, aunque no llegaron a ser aprobados formalmente, sirvieron de base para llevar a cabo la declaración, en 1987, de más del cuarenta por ciento del territorio de Canarias como espacio natural protegido.

Igualmente, desde los años setenta se han venido produciendo las primeras declaraciones, constituidas por los Parques Nacionales. De este modo, el Parque Nacional del Teide fue creado en 1954, el de la Caldera de Taburiente, el mismo año, el de Timanfaya en 1974, y el de Garajonay en 1981. Ya en 1986 la Comunidad Autónoma declaró, mediante el Decreto 89/1986, de 9 de mayo, el Parque Natural de los islotes del norte de Lanzarote y de los riscos de Famara, incluyendo en dicho

parque los islotes de Alegranza, Graciosa, Montaña Clara, Roque del Este y Roque del Oeste, y los acantilados de Famara.

Como ya se ha indicado, en 1987 la Comunidad Autónoma a través de la Ley 12/1987, de 19 de junio, declara protegido el 40,4 por ciento del territorio de Canarias (301.162 Hectáreas) a través de diversas figuras de espacios naturales protegidos previstas en la Ley 15/1975, de 2 de mayo, de Espacios Naturales Protegidos. La superficie protegida por islas es muy variada y va desde el 33 por ciento de Tenerife al 4 por 100 de La Gomera. En 1984, a través de la Ley 12/1994, de 19 de diciembre, se establece el régimen jurídico de dichos espacios y se reclasifican de conformidad con las categorías establecidas en la Ley 4/1989, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres. En cuanto a las figuras de protección, la Ley contiene 9 Reservas Naturales Integrales, 17 Reservas Naturales Especiales, 8 Parques Naturales, 8 Parques Rurales, 46 Monumentos Naturales, 30 Paisajes Protegidos y 19 Sitios de Interés Científico.

Finalmente, destacar que la Ley 6/2003, de 6 de marzo, incorpora el Barranco de Veneguera al Parque Rural del Nublo, incrementando la superficie protegida en la isla de Gran Canaria. Al mismo tiempo, la Ley 11/1999, de 13 de mayo, modificó la delimitación del Paisaje Protegido de La Isleta con la intención de facilitar al Puerto de la Luz y de Las Palmas terrenos necesarios para su expansión.

### 2.5. Montes

A falta de una norma de rango legal que desarrollo la reciente Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes, la Comunidad Autónoma de Canarias ha dictado algunas normas reglamentarias a los efectos de adecuar la gestión de montes a la realidad de las islas.

Así, por ejemplo, pueden citarse, el Decreto 47/1998, de 17 de abril, sobre el Fondo de Mejoras de Aprovechamientos Forestales y de creación de la Comisión de Montes de Canarias; el Decreto 146/2001, de 9 de julio, por el que se regula la prevención y extinción de incendios forestales; la Orden de 24 de marzo de 1995, por la que se establecen normas preventivas sobre la quema de rastrojos, residuos y malezas en fincas agrícolas o forestales; la Orden de 8 de junio de 1998, por la que se determinan las épocas de peligro de los incendios forestales en Canarias y se dictan instrucciones para su prevención y extinción.

### 2.6. Planificación territorial

Sin duda unos de los campos de actuación más importantes para las Comunidades Autónomas es el relativo a la ordenación del territorio y el urbanismo. En este sentido, la Constitución Española reconoce en su artículo 148 la competencia de las Comunidades Autónomas en Ordenación del Territorio, Urbanismo y Vivienda.

Las tendencias en esta materia han evolucionado desde unos inicios, en los que se comienza a legislar de manera parcial y sólo para cubrir aquellos aspectos que la legislación urbanística estatal no cubría suficientemente hasta la adopción de leyes que abarcan todos los aspectos de la ordenación y gestión de los recursos naturales, la ordenación del territorio y el urbanismo. Así, se dictan en un primer momento las siguientes leyes (hoy ya derogadas): la Ley 3/1985, de 29 de julio, de Medidas Urgentes en Materia de Urbanismo y Protección de la Naturaleza; la Ley 1/1987, de 13 de marzo, reguladora de los Planes Insulares de Ordenación; la Ley 5/1987, de 7 de abril, sobre Ordenación Urbanística del Suelo Rústico de la Comunidad Autónoma de Canarias; la Ley 6/1987, de 7 de abril, sobre el Sistema de Actuación de Urbanización Diferida; y la Ley 7/1990, de 14 de mayo, de Disciplina Urbanística y Territorial, trata de racionalizar y desarrollar un sistema disciplinario territorial, ante el grave problema que la indisciplina supone para una adecuada protección del territorio.

Sin embargo, a partir de los años noventa esta tendencia cambia, tratando a partir de entonces de articular un ordenamiento urbanístico completo que cubra todos los aspectos implicados en el proceso de planificación, ejecución y disciplina sobre el territorio, al mismo tiempo que trate de integrar el medio ambiente en los instrumentos de ordenación, de tal manera que se simplifique y armonicen los distintos instrumentos de ordenación de los recursos naturales, los territoriales y los urbanísticos.

Resultado de todo ello es que, en la actualidad, el texto legal de referencia de la ordenación de los recursos naturales, el territorio y el urbanismo en Canarias es el Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, texto que refunde la Ley 12/1994, de 19 de diciembre, de Espacios Naturales de Canarias, ya comentada, y la Ley 9/1999, de 13 de mayo, de Ordenación del Territorio de Canarias.

La Ley configura un nuevo sistema de ordenación territorial de las islas, cuya principal característica es la de hacer primar las determinaciones ambientales primar sobre las territoriales y urbanísticas. Con todo, la novedad más importante en relación con estos instrumentos de Ordenación es que se integran en un mismo Plan los aspectos relativos a los recursos naturales, territoriales y urbanísticos. Eso ocurre con las Directrices de Ordenación, los Planes Insulares y los Instrumentos de Ordenación de los Espacios Naturales Protegidos. De esta manera, y por referirnos sólo a estos últimos, éstos incluyen no sólo los aspectos relativos a la regulación del uso de los distintos recursos naturales sino también la ordenación urbanística, de tal manera que incluyen la clasificación y calificación del suelo, esto es, determinaciones propias de los planes generales, que en territorio incluido en un Espacio Natural Protegido dejan de tener aplicación una ves entre en vigor el instrumento de ordenación propio de tales espacios.

Relacionado con la tendencia de adoptar decisiones que abarquen al conjunto del medio ambiente y los factores que influyen en él, en el año 2001 se inicia el proceso para aprobar unas Directrices de Ordenación como uno de los instrumen-

tos destinados a reorientar las políticas medioambientales y de desarrollo económico, sobre todo la llevada hasta ese momento de expansión territorial del sector turístico.

Así, en enero de 2001 se inicia la elaboración de las Directrices de Ordenación General y del Turismo (Decretos 4/2001 y 126/2001) que fue seguida, en junio del mismo año, por la aprobación de una Ley de Medidas Urgentes que estableció el régimen al que debían quedar sometidos los instrumentos de ordenación urbanística y su ejecución hasta la formulación y aprobación de las Directrices de Ordenación General y del Turismo (Ley 6/2001, de 23 de julio, de medidas urgentes en materia de ordenación del territorio y del turismo de Canarias). A tales efectos, se suspendió la vigencia de las determinaciones relativas al uso turístico en los instrumentos de planeamiento y, con ellas, el otorgamiento de licencias urbanísticas y autorizaciones previas, con determinadas excepciones (turismo rural, hoteles de ciudad y hoteles de cuatro o cinco estrellas con equipamiento complementario).

Finalmente, la Ley 19/2003, de 14 de abril, aprueba las Directrices de Ordenación General y del Turismo de Canarias. El contenido de las Directrices de Ordenación General se articula en seis bloques temáticos, interdependientes entre sí, concebidos desde una triple variante ambiental, económica y social. Son los siguientes: a) Recursos naturales. b) Energía y residuos. c) Ordenación Territorial. d) Transportes y comunicaciones. e) Patrimonio cultural y paisaje. f) Actividad económica y territorio.

Conforme a lo establecido en el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias, las Directrices tienen por objeto el establecimiento de un marco de ordenación y actuación que permita un desarrollo más sostenible y equilibrado para el conjunto de las islas, en todos los aspectos de la realidad relacionados con el territorio y los recursos naturales.

Para lograr ese objetivo, este nuevo instrumento de ordenación plantea que el mayor o menor grado de sostenibilidad de un territorio se vincula a la determinación de su capacidad de carga. La capacidad de carga constituye un concepto relativo, que en el caso canario tiene que ser aplicado en función de la especial riqueza de su medio natural y de la peculiaridad de la actividad económica dominante.

Las Directrices parten de que «la estrecha dependencia de la actividad económica respecto del patrimonio natural, y la contundencia de los datos ambientales y sociales manejados, conducen inexorablemente a la evidencia de que la capacidad de carga del conjunto del archipiélago se encuentra sobrepasada». Pues bien, a partir de esa constatación se trata de llevar a cabo una ordenación de los recursos naturales y territorial fundamentada en la contención y limitación en el consumo de los recursos naturales y del territorio, dirigida hacia la máxima eficiencia en la utilización de los recursos y, sobre todo, hacia la reutilización eficiente de los mismos, del territorio, de las infraestructuras y las construcciones que ya están en uso sobre él.

Por su parte, las Directrices de Ordenación del Turismo establecen medidas destinadas a contener el crecimiento de la planta alojativa, así como a fomentar la renovación de la planta existente. En este sentido, se establece la extinción de la vigencia de planes y licencias ya concedidas y caducadas y el sometimiento del crecimiento de nuevas camas turísticas a determinados ritmos que deben revisarse por el Parlamento de Canarias cada tres años a partir de un informe remitido por el Gobierno de Canarias sobre la situación del turismo en las islas.

Pese a su aprobación a través de una Ley del Parlamento, no deja de ser un plan o programa más propio de un Gobierno (contradicción que ha sido puesto de manifiesto por algunos autores) y, por consiguiente, corresponde a éste llevar a cabo el conjunto de actuaciones, normativas, económicas, normativas y políticas necesarias para su real y verdadera implantación.

### 2.7. Evaluación de impacto ambiental

La Ley 11/1990, de 13 de julio, de evaluación de impacto ambiental, trata de incrementar la protección ambiental adecuando la normativa básica estatal, y si bien incorpora interesantes novedades en relación con la naturaleza de la declaración de impacto y su recurribilidad, sin embargo, la definición de los supuestos sometidos a evaluación está ocasionando problemas de interpretación. En este sentido, la Ley canaria distingue tres categorías de evaluación: la Evaluación Básica de Impacto Ecológico, la Evaluación Detallada de Impacto Ecológico, y la Evaluación de Impacto Ambiental, debiéndose destacar que al no coincidir totalmente en las definiciones de los supuestos sometidos a evaluación con la normativa básica estatal, ha provocado un importante número de conflictos en su interpretación.

Esta Ley constituye en Canarias el desarrollo del Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de impacto ambiental, modificado varias veces, concretamente por la Ley 6/2001, de 8 de mayo, y la Ley 63/2003, de 30 de diciembre. La Ley canaria fue recurrida por el Estado ya que el estudio de impacto ambiental previsto en la misma no tenía el mismo contenido que el previsto en la normativa básica estatal, diversificando dicho estudio en tres categorías: estudio básico, estudio de impacto, y estudio detallado. El Tribunal Constitucional en su Sentencia 90/2000, de 30 de marzo, viene a confirmar la constitucionalidad de la norma autonómica afirmando que «si la Ley 11/1990 ha diversificado en tres niveles de evaluación un elemento de la protección medioambiental que en la legislación básica del Estado se presenta con carácter unitario, cabe estimar que tal desarrollo normativo, justificado a juicio del legislador canario tanto por la fragilidad ecológica peculiar del archipiélago como por la considerable incidencia que pueden tener pequeños proyectos, es respetuoso con aquella legislación básica». Sin embargo, tras la reforma de esta norma por la Ley 6/2001, de 8 de mayo, que incorpora al Derecho interno la Directiva 97/11, la normativa canaria ha quedado desfasada. Por esta razón, el Gobierno de Canarias está redactando una nueva norma encaminada a sustituir la Ley 11/1990, incluyendo, además, otras materias relacio-

nadas como la información y participación ambiental y la autorización ambiental integrada.

### 2.8. Energías renovables

Constituye una novedad interesante en esta materia la Ley 1/2001, de 21 de mayo, sobre construcción de edificios aptos para la utilización de energía solar que pretende fomentar el uso de las energías renovables mediante la imposición a todos los edificios de nueva planta destinados a vivienda a proyectarse y construirse de modo que puedan instalarse en ellos sistemas de energía renovables sin llevar a cabo ningún tipo de obra ni trabajo que no sea sino la mera conexión y puesta en funcionamiento.

## 3. ORGANIZACIÓN: ANÁLISIS DE LA EVOLUCIÓN Y FUNCIONES, ÓRGANOS DE REPRESENTACIÓN Y PARTICIPACIÓN

### 3.1. Evolución de la organización administrativa del medio ambiente

Al igual que ocurriera en el resto de las Comunidades Autónomas, la organización inicial y el reparto de áreas entre los distintos departamentos creados durante la etapa preautonómica vinieron condicionados, de manera muy importante, por los traspasos de competencias del Estado a la Comunidad Autónoma de Canarias.

El primer Departamento autonómico que se encargó del medio ambiente reunía entre sus competencias las relativas a Obras Públicas, Ordenación del Territorio y Medio Ambiente, de acuerdo con el Decreto 4/1983, de 17 de enero, sobre medidas provisionales de organización y distribución de competencias entre los órganos de la Comunidad Autónoma.

El Decreto 90/1985, de 1 de abril, de reestructuración de la Administración Autonómica, atribuye las competencias en materia de medio ambiente a la Consejería de Industria, Energía y Medio Ambiente. El Decreto 247/1985, de 18 de julio, de reestructuración del Gobierno, crea la Consejería de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Medio Ambiente, cuya estructura orgánica es aprobada por el Decreto 16/1986, de 24 de enero.

A partir de ese momento, con distintas denominaciones pero con competencias similares, existirá un Departamento que concentre la mayoría de las competencias en materia de medio ambiente. Este Departamento ha sido regulado en diversos Decretos orgánicos. El Decreto 306/1991, de 29 de noviembre, el Decreto 107/1995, de 26 de abril, el Decreto 89/2000, de 22 de mayo, y, finalmente, el vigente Decreto 20/2004, de 2 de marzo.

Sin embargo, continúa arrastrándose desde la etapa de los traspasos de competencias un conjunto de competencias residuales en materia de medio ambiente que siguen ejerciéndose por otros Departamentos autonómicos. Es el caso de todo

lo relativo a las aguas continentales, que siempre ha contado con una Consejería específica en esa materia, y lo relativo a la contaminación atmosférica, competencias que ejerce la Consejería competente en materia de industria. En idéntico sentido, corresponde al departamento de agricultura, pesca y alimentación ejercer las competencias relativas a sanidad animal, medidas zoosanitarias, el control de animales vegetales y productos derivados que entren o salgan de la Comunidad Autónoma, y, en definitiva, las competencias relativas a la pesca.

### 3.2. Órganos de representación y participación

En la legislación, y más concretamente en el Decreto 1/2000, de 8 de mayo, donde se aprueba el Texto Refundido de Ley de Ordenación del Territorio y Espacios Naturales de Canarias, se hace referencia a determinados órganos de participación social en la actividad ambiental de las Administraciones Públicas. Así podemos encontrarnos con los siguientes órganos de participación:

• El Foro Canario para el desarrollo sostenible.

• El Consejo Asesor del Medio Ambiente, que es el órgano de propuesta, asesoramiento y consulta.

• Órganos Rectores de las diferentes figuras de protección de los espacios Naturales.

*El Foro Canario de Desarrollo sostenible.*

Este órgano nace al hilo del intento de reformular la política ambiental de Canarias desde una perspectiva más global, materializada, de alguna forma, en la Ley 19/2003, de 14 de abril, por la que se aprueban las Directrices de Ordenación General y del Turismo de Canarias. Pues bien, la Directriz 142 de las de Ordenación General prevé la creación del Foro Canario del Desarrollo Sostenible, como instrumento de información y participación, así como un Observatorio del Desarrollo Sostenible, vinculado al Foro, como instrumento científico y técnico de evaluación y seguimiento.

El desarrollo de esta Directriz ha sido efectuado por el Decreto 123/2004, de 31 de agosto, por el que se crean el Foro Canario para el Desarrollo Sostenible y el Observatorio del desarrollo Sostenible y se aprueba su Reglamento.

El Foro Canario de Desarrollo Sostenible se define como un órgano de consulta, participación, información, debate, propuesta y difusión del proceso de desarrollo sostenible en Canarias, para lo cual lleva a cabo el seguimiento y evaluación de la Estrategia Canaria de Desarrollo Sostenible, de las Directrices de Ordenación General y de las Directrices sectoriales que se aprueben en Canarias.

En cuanto a su composición, en el Foro participan representantes tanto de las Administraciones Públicas (Comunidad Autónoma, Cabildos y Ayuntamientos), como de la sociedad (sindicatos, organizaciones empresariales, Universidades, Co-

legios Profesionales, Presidentes de la Juntas Rectoras de las Reservas de la Biosfera de Canarias...)

*El Consejo Asesor de Medio Ambiente y Ordenación Territorial.*

El Consejo Asesor de Medio Ambiente y Ordenación Territorial quedó constituido el 12 de noviembre de 1996, con el objeto de propiciar la participación de las organizaciones representativas de aquellos sectores sociales, económicos, profesionales y personas de reconocido prestigio que puedan aportar propuestas fundadas y contribuir con su experiencia a la elaboración y seguimiento de la política medioambiental de Canarias.

Su regulación actual se encuentra en el Decreto 202/2004, de 2 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación territorial.

*Los órganos de gestión de los Espacios Naturales y otras figuras de protección.*

En este apartado hay que mencionar a los Patronatos de los Parques Nacionales, los Consejos de la Reserva de la Biosfera, y los Patronatos Insulares de Espacios Naturales Protegidos.

### 3.3. Iniciativa legislativa popular

La Ley 10/1986, de 11 de diciembre, sobre Iniciativa Legislativa Popular viene a desarrollar el artículo once en su número cuatro del Estatuto de Autonomía, que impone a los poderes de la Comunidad Autónoma el deber de regular la iniciativa popular de presentación de proposiciones de Ley ante el Parlamento Canario.

Desde la entrada en vigor de esta Iniciativa Legislativa Popular se han desarrollado tres iniciativas que han llevado hasta el Parlamento Autonómico propuestas para la protección ambiental.

La Iniciativa Legislativa Popular Salvar el Rincón de La Orotava, presentada en 1992, alcanzó un total de 30.000 firmas recogidas por una coordinadora ecologista para evitar que la edificación invadiera la zona, logró que por iniciativa popular, el Parlamento de Canarias aprobara la Ley del Rincón. Con la que el Ayuntamiento de la Orotava se encuentra condicionado en la ordenación de este territorio, al prever la Ley que debe salvaguardarse el carácter agrícola del mismo.

La Iniciativa Legislativa Popular Salvar Veneguera, que obtuvo 39.150 firmas en febrero de 1997, pedía que este territorio, situado en el municipio de Mogán (Gran Canaria), fuera declarado como Espacio Natural Protegido incorporándose al Parque Rural del Nublo, espacio que lo circundaba totalmente. La iniciativa fue tramitada por el Parlamento de Canarias, y profundamente modificada, en el sentido de proteger una mínima parte del barranco y seguir permitiendo la urbanización en una buena parte del mismo, que, en consecuencia, quedaba sin ningún tipo de protección, pese a albergar los mismos valores que el resto del espacio protegido. Hay que decir que en el año 2003 mediante una Proposición de Ley

presentada en el Parlamento por un Grupo parlamentaria, este lugar fue definitivamente protegido.

Y, finalmente, la Iniciativa Legislativa Popular para la protección de Granadilla, recoge 50.068 firmas en todo el archipiélago (aunque su mayoría en Tenerife). En esta proposición de Ley apoyada por este alto número de ciudadanos se abogaba por que una gran extensión del litoral de Granadilla que se quiere destruir con este Puerto innecesario sea espacio natural protegido. Esta ha sido hasta el momento, la ILP con mayor número de firmas presentada en el archipiélago. Es la primera Iniciativa legislativa Popular que no fue tomada a consideración en el Parlamento.

## 4. EJECUCIÓN: PRESUPUESTOS, PLANES Y POLÍTICAS

### 4.1. Presupuestos

Conviene señalar, en primer término, que el período que abarca el presente informe es lo suficientemente amplio como poder comprender que una mera comparación de las cifras que aparecen en el presupuesto es insuficiente para lograr una comprensión plena de la evolución el gasto público en medio ambiente. Y ello, por la simple razón de que ni siquiera corresponde a un único Departamento llevar a cabo todas las actuaciones relativas al medio ambiente. Sólo de los últimos años se ha logrado encontrar la documentación precisa que podría dar cabal cuenta de los gastos en medio ambiente.

Por ello, lo que viene a continuación ha de entenderse como una visión general, válida para entender las tendencias en cuanto al gasto público en medio ambiente.

En todo caso, podemos afirmar que el gasto público en protección ambiental se puede situar entre el 2 y el 3 por 100 del gasto total de la Comunidad Autónoma de Canarias, debiendo tenerse en cuenta, en todo caso, que esta Comunidad Autónoma asumió hace ya bastantes años las competencias tanto en educación como en sanidad que, como es de todos conocido, suponen los mayores porcentajes del gasto público de la Comunidad Autónoma.

En todo caso, lo que sí se puede constatar es el progresivo incremento del gasto público en medio ambiente, atendiendo ahora a la clasificación orgánica de los gastos. Así, si en 1985 tal gasto suponía 1.029.098 euros (171.227.556 pesetas), en 1988 ascendía a 11.867.758 euros (1.861.320.000 pesetas). Finalmente en 2005, y con una información mucho más desagregada, asciende a más de cuarenta millones de euros, sin contar con la planificación ambiental que supone otros 43 millones de euros, pero que, como ya se ha explicado, incluye la planificación de los Espacios Naturales Protegidos, no sólo en sus aspectos naturales sino también urbanísticos.

## 4.2. Planes y políticas

### 4.2.1. Urbanismo

El planeamiento territorial cuenta entre sus obstáculos con una actuación bastante extendida en las islas: la indisciplina urbanística. En mayo de 1996, la Dirección General de Disciplina Urbanística y Medioambiental tenía determinadas unas 8.500 edificaciones ilegales, que unidas a las registradas en los ayuntamientos suman más de 30.000. Según la citada Dirección General, a esta situación se ha llegado por la falta de iniciativa de la Administración y la ausencia de una política decidida al restablecimiento de la legalidad, sumada a la poca conciencia urbanística de la población, lo que ha llevado a la necesidad de adoptar medidas de distinta índole respecto de este problema. Así, a través del Decreto 11/1997 se pretende llevar a cabo un censo de edificaciones no amparadas por licencia pudiendo los Ayuntamientos modificar su planeamiento con la finalidad de atender la demanda social de vivienda que resulta justificada y compatible con una adecuada ordenación y protección del territorio. En este terreno de la disciplina urbanística, se encuentra actualmente en tramitación en el Parlamento de Canarias una proposición de Ley presentado por un Cabildo Insular que pretende dar una amnistía para las viviendas ilegales en suelo rústico.

### 4.2.2. Aguas

Durante muchos años fue uno de los puntos importantes de atención de la política ambiental dados los problemas de escasez y contaminación que el agua subterránea tiene en las islas. En cambio, en la actualidad, aunque no puede decirse que dichos problemas estén solucionados, se ha optado por la desalación de agua de mar, obteniéndose agua en la cantidad necesaria, aunque también es verdad que a un mayor coste que el del resto del territorio estatal.

En materia de aguas se han aprobado los siguientes planes insulares: Tenerife (Decreto 319/1996, de 23 de diciembre) Gran Canaria (Decreto 82/1999, de 6 de mayo), Fuerteventura (Decreto 81/1999, de 6 de mayo), La Palma (Decreto 166/2001, de 30 de junio), El Hierro (Decreto 102/2003, de 26 de julio).

En ejecución de las Directivas europeas y en colaboración con el Estado se han llevado a cabo actuaciones relacionadas con el saneamiento y la depuración de aguas, debiendo señalarse que para dar cumplimiento a la Directiva 91/271, de 21 de mayo, sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas, Canarias cuenta con 26 municipios de más de cinco mil habitantes que deberían disponer de alcantarillado desde el 1 de enero de 2001; mientras que 47 municipios deberían tenerlo antes del 1 de enero de 2006. Finalmente, 11 municipios no tienen la obligación de instalar alcantarillado, al no superar los dos mil habitantes.

### 4.2.3. Residuos

Éste es uno de los ámbitos que han ido adquiriendo cada vez una mayor importancia en la gestión del medio ambiente en la Comunidad Autónoma de Canarias. Ya en 1997 se elaboró el primer Plan Integral de Residuos de Canarias, estando en la actualidad vigente el segundo Plan aprobado por Decreto 161/2001, de 30 de junio que abarca el período 2000-2006. El Plan recoge disposiciones relativas a los residuos urbanos así como a los llamados «residuos especiales», incluyendo dentro de éstos a los neumáticos, vehículos fuera de uso, residuos de construcción y demolición, lodos de depuradora, residuos voluminosos, y, finalmente, residuos procedentes de mataderos, decomisos, subproductos cárnicos y animales muertos. Además incluye otros programas relativos a los residuos, industriales, sanitarios, agrícolas, ganaderos, forestales, y peligrosos.

El Plan estaba dotado con más de 19.000 millones de pesetas procedentes de fondos comunitarios para el quinquenio 1996-2000, y con su ejecución, se pretendía que la Comunidad Autónoma de Canarias se ajustara a la normativa comunitaria sobre residuos. Algunas de las medidas incluidas en este plan eran el tratamiento de residuos tanto urbanos como industriales, sanitarios y especiales, el control de los vertidos no reciclables y la recuperación de los espacios ocupados por vertederos incontrolados.

En esta materia, además se han llevado a cabo actuaciones relativas al registro tanto de pequeños productores de residuos tóxicos y peligrosos como de la autorización de gestores de residuos, tanto peligrosos como no peligrosos.

Por otro lado, en cooperación con otras Administraciones Públicas se ha puesto en funcionamiento una red de Puntos Limpios, cuyo funcionamiento viene regulado por el Decreto 29/2002, de 25 de marzo, y cuya función es la de separar los distintos tipos e residuos para gestionarlos de una manera adecuada.

### 4.2.4. Biodiversidad

Además de un proyecto de Ley de Biodiversidad en la actualidad en tramitación en el Parlamento de Canarias, se cuenta ya con un primer borrador de la Estrategia Canaria de Biodiversidad.

Por otro lado, la Consejería en los últimos años ha dado un notable impulso a la planificación de los Espacios naturales Protegidos, de los cuales casi la mitad cuenta ya con su instrumento de ordenación, estando la mayoría del resto en fase de elaboración y aprobación.

Es de destacar, asimismo, la elaboración del Banco de Datos de la Biodiversidad (BIOTA), instrumento que pretende llevar a cabo un inventario exhaustivo de todas las especies marinas y terrestres de Canarias. Con este proyecto se pretende registrar la información relativa a la diversidad genética, taxonómica (organismos vivos) y ecológica (hábitats y ecosistemas) de las Islas, lo que permitirá realizar mapas en los que se destaque la riqueza y abundancia de las especies, pero también

un análisis exhaustivo de las poblaciones, su estado de conservación, distribución, grado de protección o amenazas de las áreas de alta diversidad.

Además, la Comunidad Autónoma cuenta ya con un Catálogo de Especies Amenazadas en el que ya hay registradas 441 especies, de las que sólo 152 estaban incluidas anteriormente en el catálogo nacional.

En relación con la flora y fauna silvestres, el Gobierno de Canarias, así como otras administraciones e instituciones privadas, lleva a cabo actuaciones tanto *in situ* como *ex situ*. En cuanto a las actuaciones *in situ*, esto es, la efectuada en el propio hábitat de la especie, como el reforzamiento de poblaciones, el saneamiento ecológico de algunas poblaciones, mediante la eliminación de plantas foráneas, el vallado de protección frete a algunos herbívoros introducidos; o *ex situ*, como la recolección de semillas para su almacenamiento a corto/medio plazo para mantener las existencias del banco de conservación, la realización de pruebas de multiplicación o el mantenimiento de colecciones vivas en vivero.

Por otro lado, el Cabildo de Gran Canaria a través del Jardín Canario mantiene un banco de semillas de la macaronesia de los más importantes de la zona. Además, esta institución participa en diversos proyectos europeos de investigación y conservación de las especies endémicas de Canarias.

### 4.2.5. Suelo

No son muchas las actuaciones directas dirigidas a la protección del suelo pudiendo destacarse algunas como el Código de Buenas prácticas agrarias, aprobado mediante orden de 11 de febrero de 2000, que pretende hacer efectiva la Directiva del Consejo 91/676/CE relativa a la protección de las aguas contra la contaminación producida por nitratos utilizados en la agricultura.

También hay que mencionar el Plan Forestal de Canarias uno de cuyos objetivos es hacer frente a la erosión el suelo.

Finalmente, algunos planes hidrológicos insulares contienen programas hidrológicos-forestales destinados a luchar contra las pérdidas naturales del suelo por acción del viento y las precipitaciones.

### 4.2.6. Litoral

Canarias, como territorio formado por islas cuenta con amplio litoral. A la extensión del mismo hay que unir la variedad de las condiciones ambientales de los mismos, lo que supone una gran complejidad de ecosistemas, en los que se pueden encontrar una alta variedad de especies tanto vegetales como animales.

Los Planes Insulares de Ordenación incluyen determinaciones relativas a la conservación de los recursos marinos, e incluso, alguno, como el de Tenerife, prevé la elaboración de un Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del Medio Marino y Litoral. Junto a esta ordenación, el Gobierno de Canarias ha llevado a

cabo la elaboración de un Plan Territorial Especial de Infraestructuras portuarias que abarca todos los puertos de las islas que no hayan sido declarados de interés general por el Estado.

Otro aspecto a destacar es que la Comunidad Autónoma de Canaria cuenta con competencias en materia de vertidos al mar desde tierra, así como el ejercicio de la potestad sancionadora en materia de costas.

Las Directrices de Ordenación General (Ley 19/2003) prevé la elaboración de unas directrices sectoriales en materia de Litoral.

#### 4.2.7. Montes

Por Acuerdo del Gobierno de Canarias de 25 de mayo de 1999 se aprueba el Plan Forestal de Canarias, instrumento que pretende programar las actuaciones de las administraciones Públicas sobre la base de unas directrices técnicas. Para ello incluye no sólo un diagnóstico de la situación sino diversos programas: hidrológico-forestal, ordenación, silvicultura y aprovechamientos forestales, extensión forestal, investigación y experimentación, legislación y apoyo administrativo y seguimiento del plan.

En la actualidad, y por mandato de la Ley 19/2003, por la que se aprueban las Directrices de Ordenación General y del Turismo de Canarias, este plan debe convertirse en unas Directrices Forestales cuyo documento de avance se encuentra ya en información pública.

#### 4.2.8. Energía

La energía eólica es la fuente renovable que ha alcanzado un mayor grado de desarrollo en Canarias. El esfuerzo realizado durante los últimos años ha sido muy considerable, alcanzándose en 1996 los 70,5 Mwh de producción (sobre una potencia instalada de 47,1 Mw), incrementándose en más de 8 Mwh respecto a 1995.

El *Plan de Energías Renovables de Canarias* preveía una inversión de unos 25.000 millones hasta el año 2002, más otros 8.500 millones en apoyos públicos a los agentes vinculados a esta producción energética. Con las ampliaciones de la potencia instalada de 31 Mw en la isla de Gran Canaria y de 26 Mw en Tenerife se conseguirá aumentar el peso de la fuente eólica dentro de la generación energética en las islas.

#### 4.2.9. Evaluación de Impacto Ambiental

En cuanto a las declaraciones de impacto ambiental, desde el año 1989 hasta 1998, último del que se poseen datos, se han realizado 1.177 Declaraciones de Impacto de las cuales 11 han sido favorables, 27 desfavorables y el resto condicionadas. Pese a estar previstas en la Ley, sin embargo, el Gobierno no ha llevado a cabo

la elaboración de guías metodológicas para la elaboración de los Estudios de Impacto Ambiental.

## 5. JURISPRUDENCIA AMBIENTAL DESTACADA

### 5.1. Espacios naturales protegidos

La Sentencia de 7 de septiembre de 2000 dictada por la Sección 1ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, analiza las limitaciones que la declaración de un Espacios Natural protegido produce en sus habitantes, y si bien afirma que es cierto «que la ordenación integral de los terrenos que comprende un parque rural supone una limitación del derecho de propiedad, la cual o bien se relacionan en la norma declarativa de tal naturaleza o bien en los Planes Rectores de uso y gestión, lo que llevará siempre consigo la obligación de indemnizar», matiza que «ello está condicionado a la privación efectiva de la propiedad privada o intereses patrimoniales legítimos». Privación que, en el caso de la declaración efectuada por la Ley 12/1987, de 19 de junio sólo se produce cuando se proceda a aprobar el instrumento de ordenación correspondiente: Efectivamente, como destaca la sentencia, la Disposición Adicional de la ley 12/1987 establece que la declaración de Espacio natural protegido no conlleva por si misma la limitación de derechos o restricciones de uso, que deberá ser instrumentados, en su caso, en los Planes Rectores de uso y gestión que desarrollen la protección establecida en esta Ley. Esta Sentencia ha sido confirmada por el Tribunal Supremo mediante sentencia de 20 de diciembre de 2004.

La Sentencia de 24 de julio de 2000 de la Sala de lo Contencioso-administrativo de Santa Cruz de Tenerife estudia la legalidad de las Normas de conservación del Monumento Natural de Tindaya. En dichas normas, y a raíz del denominado «Proyecto Monumental de Tindaya» mediante el cual el escultor Eduardo Chillida pretendía esculpir en el interior de la montaña un cubo de 50x50x50, se recurren las Normas de Conservación en tanto que norma que permite se lleve a cabo a la extracción minera necesaria para efectuar tal obra.

La sentencia examina la legalidad de la extracción minera del interior de la montaña al margen de cual sea su finalidad y para ello parte de que este Monumento Natural se justifica, según el Proyecto Fénix y la Memoria elaborada durante la tramitación de la nueva Ley de Espacios Naturales, por su valor paisajístico, diferenciado por su gran belleza estética, morfología y cromatismo, visible desde múltiples puntos del norte de la Isla, por su valor geológico dada la estructura geomorfológico, y por su valor cultural y arqueológico ya que cerca de su cima se pueden apreciar grabados podomorfos que constituyen manifestaciones de arte rupestre declaradas Bien de Interés Cultural por la Ley 16/1985, de Patrimonio Histórico Español. También tiene plantas desaparecidas en los alrededores.

Sin embargo, pese a estas consideraciones sobre los valores protegidos, la Sentencia concluye confirmando la legalidad de las normas de protección en función de que «no puede afirmarse que los minerales de la Montaña de Tindaya determinen la protección de este espacio natural sino que el valor de protección es primordialmente el estético y paisajístico, es decir, el aspecto externo, incluida la flora y los motivos rupestres también protegidos, de ahí la prohibición de las minas a cielo abierto en razón del impacto medioambiental que ocasionan pero no por la escasez o singularidad de ese recurso natural».

### 5.2. Especies protegidas

La Sentencia de la Sala de lo Contencioso-administrativo de Las Palmas del TSJC de 15 de viene a interpretar el requisito de la intencionalidad previsto en el artículo 26.4 de la Ley 4/1989, con relación a la infracción del artículo 38.13 de la misma ley, que prevé como infracción la acción de alterar o destruir la vegetación. A este respecto la Sentencia parte de la literalidad del artículo 26.4 que dispone: «Queda prohibido dar muerte, dañar, molestar o inquietar intencionadamente a los animales silvestres, y especialmente los comprendidos en alguna de las categorías enunciadas en el artículo 29, incluyendo su captura en viva y la recolección de sus huevos o crías, así como alterar y destruir la vegetación».

A partir de ahí, la Sentencia señala que la expresión «intencionadamente» rige exclusivamente para los daños y molestias a los animales silvestres, y no para la segunda conducta que prevé la norma, es decir, la alteración y destrucción de la vegetación. Esta resolución judicial viene a aportar que existe «intencionalidad» no sólo cuando existe dolo de primer grado, esto es, cuando se comete la infracción con la específica finalidad de lesionar un determinado bien jurídico protegido, sino también cuando el dolo es de segundo grado, es decir, en el supuesto de que la acción del sujeto produzca un determinado resultado punible que no se buscaba expresamente, pero que se representa como la consecuencia inevitable de un concreto actuar.

### 5.3. Evaluación de impacto ambiental

La Sentencia de 1 de abril de 2005 resuelve un primer problema fruto de la coexistencia de dos normativas, la estatal y la autonómica. Así, el recurrente alega que la Disposición Transitoria Primera de la Ley 11/1990, de 13 de julio, de Prevención del Impacto Ecológico, dispone que la no exigencia de Evaluación de Impacto Ecológico a los proyectos presentados para su autorización durante un período de seis meses contados a partir de la fecha de entrada en vigor de esta Ley. La Sala invoca la doctrina del Tribunal Superior de Justicia de las Comunidades Europeas para justificar la aplicación de la normativa estatal de forma supletoria, ya que en el momento de la paralización de las obras habían transcurrido diez años desde la licencia, y en ese lapso de tiempo había entrado en vigor la Directiva, por lo que

la autorización de la cantera estaba sometida a la previa evaluación de impacto ambiental.

La Sentencia de 4 de marzo de 2005 enjuicia la declaración de impacto ambiental de la Carretera Arcas-Pagador. La doctrina más interesante es la relativa a la naturaleza de la Declaración de Impacto Ambiental de acuerdo con las Ley 11/1990, de 13 de julio, de prevención del Impacto Ecológico. La cuestión debatida se centra en la naturaleza de la Declaración de impacto ecológico, y, sobre todo dos aspectos relacionados con la misma: la posibilidad de recurrir la Declaración misma, y si ésta puede ser revocada con posterioridad por otra decisión de la administración.

En cuanto al primer aspecto, la Sala afirma que pese a que el legislador estatal ha configurado la Declaración de Impacto como un acto de trámite, la Ley territorial 11/1990, dictada por la Comunidad Autónoma, señala en su artículo 38 que la Declaración de Impacto Ecológico como acto definitivo del procedimiento de Evaluación de Impacto Ecológico es susceptible de recurso en los términos previstos en las Leyes reguladoras de procedimiento Administrativo y de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

Este artículo claramente atribuye a la Declaración de Impacto Ecológico el carácter de acto definitivo dentro del procedimiento de evaluación ambiental y su impugnabilidad autónoma, en cuanto acto definitivo, susceptible de recurso. De tal manera que a partir del artículo 38 se ha de permitir la impugnabilidad autónoma de las referidas Declaraciones de Impacto.

A similares conclusiones con relación a la consideración de la Declaración de Impacto como acto definitivo había llegado ya la Sentencia de 23 de octubre de 2003, de la Sala de Santa Cruz de Tenerife del TSJCA, cuando afirmó que «La declaración de impacto pone fin a un procedimiento que tiene una regulación específica, en cuanto a trámites y órganos intervinientes, que puede no coincidir con los relativos al proyecto de obra que finalmente se autorice y tiene una sustantividad propia que le hace susceptible de recurso».

## 6. PROBLEMAS: CONFLICTOS Y ESTADO DE RECURSOS NATURALES

### 6.1. Conflictos ambientales

#### 6.1.1. Urbanísticos

Los primeros conflictos ambientales en Canarias surgen al hilo de la rápida urbanización turística que se produce en Canarias a partir de los años sesenta de la anterior centuria, y que se prolonga hasta los años noventa.

No obstante, hay que mencionar que con anterioridad ya habían hecho acto de presencia movimientos ciudadanos que reivindicaban una mejora del medio

ambiente. Así, las primeras manifestaciones como la defensa de playas y del litoral, el uso de vehículos alternativos como la bicicleta, la lucha contra los envases de lata, etc. no son más que los inicios del movimiento ciudadano que va a dar lugar, a partir de los años setenta, pero sobre todo en los años ochenta y noventa a conflictos medioambientales de distinta índole.

A partir, pues, de los años setenta aparecen en Canarias las primeras asociaciones y grupos reivindicativos de índole ambiental. Son pioneras en este campo la Asociación Canaria para la Defensa de la Naturaleza (ASCAN), y la Asociación Tinerfeña de Amigos de la Naturaleza (ATAN). A partir de este momento surgen diferentes grupos que tras un proceso que se inicia en 1989 con la Asamblea del Movimiento Ecologista de Canarias (AMEC), culminan en 1991 con la Constitución de la Federación Ecologista canaria Ben Magec, que es hoy miembro de la Coordinadora estatal «Ecologistas en Acción». Son los colectivos hoy incluidos en esta Federación los que llevan a cabo la mayor parte de las reivindicaciones ecologistas en Canarias, habiendo recibido en 2003 el premio «César Manrique», que otorga el Gobierno de Canarias todos los años con ocasión del Día Mundial del Medio Ambiente.

En este sentido, uno de los conflictos más largos de la etapa que abarca este informe es el de la urbanización del Barranco de Veneguera, en la isla de Gran Canaria. Se trata no sólo de un conflicto que prácticamente abraca todo el período de la transición (desde 1973), sino que, además sirve perfectamente para observar las distintas estrategias sociales para influir en la toma de decisiones públicas sobre el medio ambiente.

La descripción del asunto puede hacerse sintéticamente comenzando por destacar que el barranco de Veneguera es uno de los lugares más singulares de la naturaleza en Gran Canaria. A partir de ahí, en agosto de 1976 se presenta un plan para construir en dicho barranco 140.000 camas turísticas, plan que es aprobado en noviembre de 1977. Iniciadas las obras en 1983, surge un movimiento ciudadano a través de la creación en los diferentes municipios de las islas, aunque principalmente en Gran Canaria, de los Comités «Salvar Veneguera». En marzo de 1984 el Parlamento de Canarias comienza tomar cartas en el asunto y aprueba una proposición no de ley en la que se solicita la revisión del Plan parcial que permitía urbanizar el barranco de Veneguera. Al mismo tiempo, el Parlamento incluye en la Ley 12/1987, de declaración de espacios naturales de Canarias una parte del Barranco de Veneguera, quedando otra fuera de la protección con lo que el proyecto de urbanización puede continuar su marcha.

Una segunda etapa en este conflicto se inicia con la presentación de una iniciativa legislativa popular destinada a la protección del barranco coincidiendo con el inicio de las obras de urbanización, y cuyo objetivo es incluir la parte del barranco aún no protegida en los Espacios Naturales Protegidos de Canarias.

Dicha iniciativa, promovida por la Federación Ecologista Ben Magec, logra recoger más de 39.000 firmas, la cifra más alta de todas las iniciativas populares que

hasta la fecha se habían llevado a cabo en Canarias. Sin embargo, el Parlamento de Canarias por Ley 3/1998 sigue permitiendo que los instrumentos de ordenación del territorio y los urbanísticos urbanicen una parte del barranco. Finalmente, la Ley 6/2003, de 6 de marzo declara el Barranco espacio natural protegido incluyéndolo dentro del Parque Rural del Nublo. Transcurren 27 años desde que el conflicto se iniciara, quedando pendiente ante los Tribunales una demanda de los propietarios sobre responsabilidad patrimonial por esta declaración.

Otro conflicto relacionado con la urbanización de lugares de importante valor natural es como el Cotillo en Fuerteventura que cuenta con un Plan Parcial aprobado en el que se permite la construcción de 6.000 camas turísticas y un campo de golf, en un plan parcial, aprobado por el Ayuntamiento en junio de 2001. La aprobación de dicho plan parcial fue recurrida por los colectivos ecologistas, al mismo tiempo que la Comisión de Ordenación del Territorio y medio Ambiente de Canarias requiere al Cabildo de Fuerteventura para que elabore un Plan de Objetivos ambientales para la zona, plan que no llega a aprobarse, lo que provoca finalmente que sea el propio Ayuntamiento quien los apruebe, sin competencias para ello, lo que hace que a raíz de un recurso de los grupos ambientales el Tribunal Superior de Justicia de Canarias en octubre de 2003 que el Tribunal Superior de Justicia de Canaria suspenda dicho plan y, consiguientemente las obras que se venían ejecutando.

### 6.1.2. Infraestructuras

La construcción de grandes infraestructuras está dando lugar en los últimos años al surgimiento de diversos conflictos, pudiendo ser un buen ejemplo uno de los más recientes como es él la construcción del Puerto de Granadilla en la isla de Tenerife. Se trata de un puerto anexo a un polígono industrial situado en el sur de la isla, y que aparece como un puerto complementario al de Santa Cruz de Tenerife. La construcción del Puerto afecta a zonas declaradas como lugares de Interés Comunitario, por lo que los movimientos que se oponen a la construcción del puerto han presentado la queja ante la Comisión Europea que está en trámite de resolver. El conflicto se centra no sólo en la destrucción de los sebadales, que el Gobierno de Canarias admite pero que ha solicitado no obstante la continuidad del proyecto presentando lugares alternativos que podrían, de acuerdo con la Directiva de hábitats seguir adelante con el mismo pese a su evaluación negativa.

La otra cuestión que en estos momentos se plantea es la de si existen alternativas, y por consiguiente, si realmente resulta necesaria la construcción de un nuevo puerto cuando el de Santa Cruz de Tenerife puede, en opinión de algunos, todavía incrementar su capacidad.

Los movimientos opositores al Puerto de Granadilla presentaron una iniciativa legislativa popular que logró recoger algo más de 50.000 firmas, pese a lo cual el Parlamento de Canarias ni siquiera la admitió a trámite.

### 6.1.3. Espacios Naturales Protegidos

La Montaña de Tindaya es en estos momentos un monumento natural declarado inicialmente por la Ley 12/1987 y en la actualidad protegido por el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio y de Espacios Naturales de Canarias. Está situado en la isla de Fuerteventura y antes de su declaración contaba con varias concesiones mineras dedicadas a extraer piedra para obras ornamentales. El conflicto surge cuando el Gobierno de Canarias promueve la construcción de un proyecto monumental ideado por el escultor Eduardo Chillida que consiste en oradar la montaña para construir en su interior un cubo de 50x50x50 metros.

Desde que se conoce el proyecto los movimientos ciudadanos se movilizan, unos en contra, los primeros en aparecer en escena, y otros a favor. Tras el intento de anular las normas de conservación que avalaban jurídicamente el proyecto, en este momento se sigue adelante con él si bien continúan los problemas, esta vez provocados por el alto coste que el mismo supone y las dudas que el Gobierno de Canarias tiene para seguir adelante con el mismo.

## 6.2. Estado del medio

### 6.2.2. Atmósfera

De acuerdo con los informes existentes, puede afirmarse que el tráfico genera un 60% de las emisiones de compuestos orgánicos volátiles y el 35% del óxido de nitrógeno que se genera en Canarias, aparte de las 50.000 Tm anuales de monóxido de carbono y las 70 Tm de plomo que vierte a la atmósfera.

Los efectos del tráfico sobre la contaminación atmosférica se ven agravados por las emisiones realizadas por las centrales térmicas de UNELCO, así como, en el caso de Santa Cruz de Tenerife, por la refinería de CEPSA. A este respecto, la información de la que dispone la población es insuficiente y, a pesar de las medidas de control que han introducido estas empresas, la opinión pública demanda un mayor grado de información sobre este tema, incluyendo la realización de estudios impacto que tienen, y han tenido, las emisiones de estas empresas sobre la salud de los ciudadanos de las zonas más afectadas.

Sin embargo, la realidad es que, en relación con la atmósfera, el régimen de vientos existente en Canarias resulta un factor positivo esencial para la dispersión de los contaminantes y la condición archipielágica aislada de grandes centros industriales hace que la afección de contaminantes de largo recorrido esté muy atenuada. No obstante, las zonas urbanas de Las palmas de Gran canaria, Santa Cruz de Tenerife, la Laguna y Santa Cruz de La Palma se incluyen dentro de las Zonas I, es decir que superan el Valor Límite y el Margen de Exceso, previstas en la Directiva 1999/30/CE, de calidad del Aire.

### 6.2.2. Aguas

El agua en Canarias se destina principalmente al uso agrícola, que representa el 62% del consumo total, según el Plan Hidrológico de Canarias, mientras que el consumo urbano acapara el 25%, un 10% el turístico y algo más del 2% el industrial. Con respecto al segundo, la sensibilización histórica de los canarios ante la escasez de este recurso ha generado en las islas una *cultura del agua,* por la cual el consumo *per capita* es bastante más reducido que en otras regiones españolas. Sin embargo, si bien la media se sitúa entre 160 y 195 litros por habitante y día, existen diferencias insulares y así, el menor consumo por habitante se sitúa en El Hierro (con 80 litros) y el mayor en Tenerife (250 litros).

En la actualidad, aunque no puede decirse que dichos problemas estén solucionados, se ha optado por la desalación de agua de mar, obteniéndose agua en la cantidad necesaria, aunque también es verdad que a un mayor coste que el del resto del territorio estatal.

### 6.2.3. Biodiversidad

Canarias cuenta con una rica biodiversidad, que se concreta tanto en el número de especies existentes (12.661 especies terrestres y 5.232 marinas) como en lugares que contiene hábitats de importancia no sólo local, sino incluso nacional e internacional. Existen más de 5.000 especies de insectos, de las que más de la mitad son endémicos. El 65% de las especies o subespecies de aves son propias de las islas. Pero hay grupos donde estas proporciones son aún mayores; casi todas las especies de caracoles terrestres (más de 250) y reptiles (lisas, perenquenes y lagartos de los que aún se siguen describiendo nuevas especies) canarios no viven en ningún otro lugar del mundo.

En definitiva, puede afirmarse que en Canarias, que tiene una superficie 70 veces menor que la de España, vive más del 50% de la flora endémica de todo el Estado. Sin embargo, también en Canarias se encuentra casi el 70% de la flora en peligro de extinción y más de la mitad de la avifauna canaria está seriamente amenazada.

Uno de los mayores problemas en relación con la biodiversidad es la introducción de especies foráneas, y el consiguiente peligro para las especies propias de las islas. En los últimos años se han encontrado alrededor de 100 especies diferentes de animales foráneos en Canarias.

En cuanto a los Espacios Naturales protegidos, hay que destacar la dificultad de su gestión, dada la extensión (alrededor del cuarenta por ciento) del territorio de las islas. Con todo, aunque en términos generales se puede decir que su estado de conservación es bueno, se plantean dificultades concretas que han llevado a la Comunidad Autónoma ha aceptar la realización de determinadas actuaciones (carreteras y otras infraestructuras) en el interior de los Espacios Naturales Protegidos e, incluso, a desclasificar parte de determinados Espacios ante el conflicto que

su protección planteaba con el desarrollo de determinadas infraestructuras (un buen ejemplo es el caso del paisaje Protegido de La Isleta que fue desclasificado para permitir el crecimiento del Puerto de La Luz y de Las Palmas.

### 6.2.4. Paisaje

La expansión de la actividad turística ha venido acompañada de un incremento de la urbanización de espacios dedicados a dicho uso, produciendo un importante auge de la actividad constructora. De esta manera, podemos comprobar como en los últimos cuatro años la construcción ha sido el sector productivo que ha experimentado un mayor incremento en el Valor Añadido Bruto, muy por encima de la media, vinculado directamente con el desarrollo del sector turístico y de las infraestructuras asociadas.

El turismo no sólo se ha posicionado como el sector predominante en la economía de las islas, sino el responsable en buena medida, del mantenimiento de la actual estructura productiva, el empleo, el consumo y el nivel de vida de la población. Tiene un carácter tan estratégico, que a primera vista no existe ninguna alternativa que no sea el mantener y consolidar un sector turístico que garantice un desarrollo sostenible de la economía regional.

### 6.2.5. Suelo

En las Islas Canarias, son varios los factores y procesos que contribuyen a la degradación de los suelos, aunque estos últimos podríamos sintetizarlos, desde el punto de vista de su importancia cuantitativa en dos procesos fundamentales: erosión acelerada (hídrica y eólica) y salinización-sodificación de los suelos, acompañados de procesos de destrucción de la estructura, formación de costras de sellado y disminución de la actividad biológica. En este sentido el 45 por 100 del territorio de las islas está afectado por un proceso de erosión acelerada; junto a ello, se producen oros proceso de degradación del suelo como la salinización-sodificación (20%) y el deterioro de sus propiedades físicas relacionados con la dinámica el aire y del agua (15%).

Por otro lado, la urbanización y el crecimiento de las infraestructuras viarias hace que la ocupación del suelo por tales actividades sea importante. Según los datos de superficie viaria de Grafcan correspondientes al año 2000 (que distan mucho de los aportados por el Ministerio de Fomento y el Instituto Canario de Estadística), en la actualidad, la red viaria se calcula para las islas de la siguiente manera: Tenerife: 5.692 has; Gran Canaria: 4.979 has; La Palma, El Hierro y La Gomera: 3.652 has; Fuerteventura y Lanzarote: 4.027 has.

Canarias posee actualmente un índice de longitud viaria de 1,67 $Km/Km^2$ el mayor de todas las islas de Europa. La saturación de las carreteras induce a su ampliación, entrando en un círculo cerrado respondiendo al incremento constante de vehículos con aumentos continuados de carriles y vías, que atraen un mayor

número de vehículos, con el impacto que esto significa sobre un territorio tan frágil y escaso como éste.

### 6.2.6. Litoral

Canarias, como territorio formado por islas cuenta con amplio litoral. A la extensión del mismo hay que unir la variedad de las condiciones ambientales de los mismos, lo que supone una gran complejidad de ecosistemas, en los que se pueden encontrar una alta variedad de especies tanto vegetales como animales.

Las principales afecciones al litoral provienen de la actividad humana: urbanización, construcción, dragados submarinos, construcción de puertos deportivos, recolección de organismo, explotación pesquera y marisquera, y otros similares. Con todo, la principal fuente de contaminación marina la constituye el vertido de contaminantes a través de emisarios marinos, así como la contaminación de las aguas de los puertos.

### 6.2.7. Incendios

Los incendios forestales afectan con cierta frecuencia a las Islas. En 1994 se produjo un importante incendio en La Palma. Durante el año siguiente las Islas de Tenerife y El Hierro se vieron afectadas de forma grave por incendios forestales. Especialmente intenso en cuanto al número de hectáreas afectadas fue el incendio que afectó a la zona de pinar de la cordillera dorsal de Tenerife, y que tardó varios días en ser extinguido. Este incendio afectó a 1.800 hectáreas, si bien se considera que dentro del perímetro del incendio una parte importante de la masa forestal no se vio afectada.

Por su parte, el incendio ocurrido en la Isla de El Hierro afectó a 262 hectáreas de superficie arbolada, siendo su gravedad elevada en relación con la superficie insular arbolada.

En cuanto a los años de mayores incendios el año 94 se produjeron 174 incendios afectando a 4.769 hectáreas, y en 1998 fueron 168, afectando a 3.969 hectáreas.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

PAREJO ALFONSO, L. (dir.): *Derecho canario de la ordenación de los recursos naturales, territorial y urbanística*, ed. Marcial Pons, Madrid, 1999.

SUAY RINCON, J. DOMÍNGUEZ VILA, A.: *Legislación urbanística, territorial y de medio ambiente de Canarias*, ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2005.

VILLAR ROJAS, F. (dir.): *Derecho urbanístico de Canarias*, ed. Instituto de Estudios Canarias-Cabildo Insular de Tenerife, Santa Cruz de Tenerife, 2003.

**INTERNET**

Página de Medio ambiente del Gobierno de Canarias:
*http://www.gobiernodecanarias.org/cmayot/index.jsp*

Página de las organizaciones ecologistas de Canarias:
*http://www.benmagec.org/*

*XVIII*

# Política ambiental de Cantabria

MARCOS GÓMEZ PUENTE

## *Sumario*

*Página*

1. Conformación de la política ambiental de la Comunidad Autónoma ..... 493
2. La organización administrativa ..... 495
3. Elementos de la política ambiental autonómica ..... 505
   3.1. Instrumentos de intervención administrativa ..... 506
   3.2. Protección del medio natural ..... 508
   3.3. Lucha contra la contaminación ..... 513
   3.4. Otros objetos ..... 518
4. Jurisprudencia ambiental más destacada del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria ..... 519
5. Problemas y conflictos ambientales ..... 523

Nota bibliográfica y documental ..... 526

* * *

## 1. CONFORMACIÓN DE LA POLÍTICA AMBIENTAL DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA

El punto de arranque de este análisis hemos de situarlo temporalmente en la fecha de aprobación del Estatuto de Autonomía de Cantabria (LO 8/1981, de 30 de diciembre), instrumento que concretó las competencias políticas de la Comunidad dentro de los límites constitucionalmente establecidos. Y en lo que ahora importa –la política ambiental– dichos límites los expresa el art. 149.1.23ª CE, que atribuye al Estado competencia exclusiva para dictar la legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas para establecer normas adicionales de protección.

Cantabria, como la mayor parte de las CC AA denominadas de vía lenta, no asumió hasta 1992 otras competencias normativas en esta materia que las necesarias para la ejecución o gestión de la normativa del Estado que, ostentando además la competencia residual prevista en el art. 149.3 CE, retuvo una completa y genérica potestad normativa para tutelar el ambiente.

En efecto, la originaria redacción del Estatuto sólo atribuía a la Comunidad competencia para la «gestión en materia de protección del medio ambiente... en los términos que establezcan las Leyes y las normas reglamentarias que en desarrollo de su legislación dicte el Estado» (art. 24.a). Ciertamente, éste no era el único título competencial autonómico con significación ambiental: El art. 23.1 EAC también atribuía a la Comunidad competencia para el desarrollo legislativo y la ejecución de la legislación básica del Estado en materia de «espacios naturales protegidos y tratamiento especial de zonas de montaña». Y los títulos competenciales sectoriales (agricultura y ganadería, art. 22.7; caza y pesca, 22.9; u ordenación del turismo, art. 22.16, por ejemplo), conferían a la Comunidad facultades normativas que podía ejercer considerando también las exigencias de la tutela ambiental. Pero en todos estos supuestos, la atribución competencial tenía un contenido muy limitado, específico y distinto al del título «protección del medio ambiente», de más amplio y general alcance, por más que pudieran tener objetos comunes o afines con éste. A esa perspectiva más general sí respondía, en cambio, el art. 25.1.h EAC, que reconocía a la Comunidad competencia para dictar «normas adicionales de protección del medio ambiente». Pero se trataba de una mención meramente prospectiva, condicionada a una ulterior reforma del Estatuto, una vez transcurridos cinco años (art. 25.2.1), o a la aprobación por el Estado de una ley de transferencia o delegación competencial (arts. 25.2.2 y 150 CE). De ahí, como digo, que Cantabria careciera de la competencia normativa necesarias para definir una política ambiental propia hasta que tuvo lugar la mencionada transferencia, fruto de los Acuerdos Autonómicos de 28 de febrero de 1992.

Mediante LO 9/1992, de 23 de diciembre, y de acuerdo con lo previsto en el art. 150.2 CE, se transfirieron a las CC AA de vía lenta nuevas competencias, entre las que se incluyó la de dictar, en desarrollo y ejecución de la legislación básica del estado, «normas adicionales de protección del medio ambiente» (art. 3.c LO 9/1992); competencias que fueron luego incorporadas al Estatuto de Autonomía en las sucesivas reformas de 1994 (LO 2/1994, de 24 de marzo; art. 23) y 1998 (LO 11/1998, de 30 de diciembre) de las que resultó el actual art. 25 EAC: «En el marco de la legislación básica del Estado y en los términos que la misma establezca, corresponde a la Comunidad Autónoma de Cantabria el desarrollo legislativo y la ejecución de las siguientes materias:... 7. Protección del medio ambiente y de los ecosistemas».

En el ejercicio de esa competencia, pues, la Comunidad ha ido adoptando sus propias decisiones de política ambiental, condicionadas por la legislación estatal (y comunitaria) que les sirve de marco y complementadas por decisiones surgidas del ejercicio de otras competencias sectoriales, conexas (montes, caza y pesca, ganade-

ría y agricultura, zonas de montaña...) o no, porque en el diseño y ejecución de todas las políticas públicas ya resulta inescindible la dimensión ambiental (principio de transversalidad de la materia ambiental al que expresamente alude el art. 6 TUE: las exigencias de la protección del medio ambiente deberán integrarse en la definición y en la realización de las acciones y políticas de la Comunidad en particular con objeto de fomentar un desarrollo sostenible). Aunque el desarrollo o la iniciativa política que expresan esas decisiones ha sido más bien escaso. Ni por el contenido de las normas dictadas, ni por su número, puede objetivarse una política autonómica propia y diferenciada, interesada en ampliar o elevar el nivel de protección dimanante de la legislación básica, sino una política basada en la supletoriedad de la legislación estatal y esencialmente orientada a su ejecución. La actividad autonómica, en efecto, ha sido principalmente ejecutiva, organizativa y de gestión, siendo también ésta la finalidad propia de las leyes aprobadas (declaración de espacios naturales protegidos, plan de gestión de residuos sólidos urbanos, creación del Centro de Investigación del Medio Ambiente).

Esta circunstancia no merece necesariamente un juicio de valor negativo, sobre todo por lo que hace a los primeros años de Autonomía. La constitución y puesta en funcionamiento de las instituciones de autogobierno no es sencilla. Es preciso reunir y organizar los recursos materiales y humanos; definir los procedimientos de decisión y actuación; identificar las funciones y servicios de la propia competencia; clarificar las competencias de los órganos administrativos y políticos y articular las relaciones entre ellos. No ha de extrañar, por tanto, que la decisión política sectorial quede postergada durante esa primera fase de institucionalización administrativa del autogobierno, un período que en Cantabria fue complejo y largo por la inestabilidad y las vicisitudes que rodearon los Ejecutivos autonómicos hasta 1995. Particularmente oscuro fue el panorama de esos últimos años, bajo la presidencia de Juan Hormaechea, en el que se concitaron irregularidades contables y de contratación, querellas y condenas penales por malversación de caudales públicos, dimisiones en cadena, Consejerías vacantes, sonados cismas y enfrentamientos personales y políticos y un elevadísimo endeudamiento de la Administración regional que lastró durante algunos años más el funcionamiento y el desarrollo de la Comunidad. Sólo tras las elecciones 1995 pudo recuperarse un clima de normalidad política que, unido a la estabilidad del Gobierno saliente de ellas (que mantuvo su liderazgo hasta el 2003), permitió que se dieran las condiciones apropiadas para desarrollar las capacidades de autogobierno. Y si contabilizamos este último periodo, apenas una década, no resulta tan extraño el escaso desarrollo de la política ambiental autonómica.

## 2. LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA

Reducida inicialmente la competencia autonómica a la ejecución de la legislación estatal, la intervención ambiental de la nueva Administración regional fue concretándose a través de los decretos de traspasos de funciones y servicios que se sucedieron a partir de 1982. Fueron los siguientes: RD 2030/1982, de 24 julio

(control sanitario de las aguas de bebida, aguas residuales, residuos sólidos, contaminación atmosférica, vivienda y urbanismo, locales y edificios de convivencia pública o colectiva y, en general, del medio ambiente en que se desenvuelve la vida humana); RD 2821/1983, de 5 octubre (estudios de ordenación del territorio y medio ambiente); RD 3335/1983, de 5 de octubre (medio ambiente en general); RD 1350/1984, de 8 de febrero (funciones relativas a conservación de la naturaleza y, particularmente, las del ICONA); y RD 2125/1985, de 9 de octubre (protección y control del medio ambiente industrial y vertidos industriales).

Y para la asunción y distribución de las competencias, funciones y servicios transferidos por el Estado se dictaron diversos decretos autonómicos, a través de los que podemos conocer cuáles fueron los órganos de la Administración autonómica a los que se encomendaron. Sin perjuicio de la superior competencia del Consejo de Gobierno, las funciones de naturaleza ambiental recibidas durante la primera legislatura autonómica (1983-1987) quedaron asignadas a:

–La Consejería de Trabajo, Sanidad y Bienestar Social, a través de la Dirección de Sanidad (encargada de controlar el estado sanitario de las aguas y niveles de vertido o emisiones que pudieran ser perjudiciales para la salud).

–La Consejería de Ganadería, Agricultura y Pesca, a través de la Dirección de Montes, Caza y Conservación de la Naturaleza. Esta Dirección estaba encargada de ordenar las acciones relativas a los recursos naturales; orientar, impulsar y coordinar la política forestal de fomento, conservación de montes y reconstrucción de ecosistemas; dirigir los espacios naturales protegidos; e intervención en materia de conservación de la naturaleza, ordenación del territorio, medio ambiente y protección del paisaje, la caza, la pesca fluvial y contaminación de estas aguas y la fauna silvestre (incluido el ejercicio de las funciones autorizatorias y sancionadoras propias de la actividad de policía en estas materias). De la Dirección dependían el Servicio Forestal (organizada en cuatro Secciones territoriales), el Servicio de Conservación de la Naturaleza (con la Sección de Catálogo y la Sección de Protección del Medio Natural) y el Servicio de Caza y Pesca Fluvial (con la Sección de Caza y Fauna Silvestre y la Sección de Pesca y Contaminación).

–La Consejería de Obras Públicas, Vivienda y Ordenación del Territorio, a través de la Dirección de Obras Hidráulicas (control de calidad de las aguas) y la Dirección de Vivienda, Ordenación del Territorio y Medio Ambiente (estudios e informes sobre ordenación territorial y medio ambiente). Los titulares de dichos órganos eran a su vez, respectivamente, el Presidente y el Vicepresidente de la Comisión Regional de Urbanismo. Por D. 49/1984, de 21 de septiembre, quedaría singularizada dentro de la Consejería una *Dirección Regional de Medio Ambiente*. Tras la reestructuración departamental que hubo de realizar el Presidente Díaz de Entresotos (motivada por la pérdida de apoyo del PDP, hasta entonces aliado político del PP), dicha Dirección fue suprimida por D. 49/1986, de 30 julio, que puso bajo la directa dependencia del Presidente una *Agencia del Medio Ambiente*.

La regulación de la naturaleza y funciones de esta Agencia quedó diferida por D. 64/1986, de 16 de agosto, a un momento posterior, dictándose con ese propósito finalmente el D. 116/1986, de 30 de diciembre. Aunque la denominación induce a error sobre su naturaleza jurídica, en modo alguno explicitada por dicha disposición, la Agencia era sólo un centro directivo compuesto por diversos órganos administrativos (una Dirección de la que dependían varios servicios técnicos y de apoyo administrativo). Se creó con el propósito de centralizar en él y poner bajo su competencia –y la inmediata dirección y coordinación del Presidente– la gestión de todas las funciones y servicios en materia ambiental prestados desde otros departamentos. Un objeto funcional amplísimo, pues, y un ambicioso –y probablemente aventurado– propósito que no llegó a cumplirse, pues la Agencia tuvo una existencia efímera ya que poco después de las elecciones junio de 1987 fue suprimida por el Gobierno surgido de ellas.

De lo visto se deduce que la Administración ambiental de la Comunidad Autónoma se organizó inicialmente a imagen y semejanza del modelo departamental estatal en el que, por aquellas fechas, la política ambiental aún no estaba sustantivada o diferenciada orgánicamente, sino diluida con las políticas sectoriales propias de cada Ministerio (básicamente entre los Departamentos de Obras Públicas y Urbanismo, de Agricultura, Pesca y Alimentación y de Industria y Energía). Así, lo normal es que las funciones y servicios traspasados se adscribieran a la Consejería del mismo ramo o sector del Ministerio que las cedía y con el que se había negociado la transferencia en las Comisiones Mixtas creadas al efecto.

Repartidas las competencias en materia ambiental entre distintos departamentos, para la coordinación de su actuación se creó por D. 109/1986, de 30 de diciembre, la *Comisión Regional de Medio Ambiente.* Presidida por el Consejero de Presidencia, los departamentos con competencia ambiental se hallaban representados en ella a nivel de director general, actuando como Secretario el Director de la citada Agencia Regional de Medio Ambiente. De esta época son también otros órganos colegiados, como el *Consejo Asesor de Pesca* (DD. 16/1985, de 7 de marzo, y 52/1985, de 10 de junio), el *Consejo Regional de Caza* (D. 14/1986, de 14 de marzo) o la *Junta Consultiva para la Reserva Nacional del Saja* (D. 18/1985, de 15 de marzo).

La segunda legislatura (1987-1991) se inicia con el Gobierno Hormaechea al que por D. 51/1987, de 27 de agosto, se incorporó una *Consejería de Ecología, Medio Ambiente y Ordenación del Territorio.* Aunque la disposición no lo indicó expresamente, el nuevo departamento asumió las funciones en materia de ordenación del territorio detraídas de la competencia de la antigua Consejería de Obras Públicas, Vivienda y Ordenación del Territorio y las funciones de la Agencia Regional de Medio Ambiente que desaparece. La Consejería contaba con una *Dirección Regional de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio* a la que se vincularon los Servicios de Prevención y Control de la Contaminación y Calidad de las Aguas y el Servicio de Medio Ambiente y Ordenación Territorial, de los que dependían diversos negociados y secciones que no es preciso ahora mencionar (véase el D. 73/1989, de 13 de octubre). A la Consejería fueron adscritos también la ya citada Comisión Regional

de Medio Ambiente; el *Consejo Asesor de Protección de la Naturaleza de Cantabria* (creado por D. 44/1991, de 12 de abril, y recreado por D. 46/1991, de 22 de abril, de idéntico contenido, es un órgano consultivo en el que están representadas diversas Consejerías, la Universidad, los Municipios y algunas Corporaciones públicas y asociaciones); el *Centro Regional de Investigación del Medio Ambiente*, organismo autónomo creado por la Ley 6/1991, de 21 de abril; y la *Empresa de Residuos de Cantabria, S.A.*, entidad mercantil cuya constitución autorizó el D. 31/1991, de 21 de marzo. A la finalidad u objeto de las últimas entidades citadas me referiré luego.

Por D. 24/1989, de 14 abril, se creó el *Consejo Regional de Pesca Continental de Cantabria*, vinculado a la Consejería de Ganadería, Agricultura y Pesca, en el que quedó representada la Consejería de Ecología, Medio Ambiente y Ordenación del Territorio. Sus funciones son de carácter esencialmente consultivo y de coordinación de las actuaciones para la gestión racional de la riqueza piscícola (su composición y funcionamiento han sido modificadas por D. 109/2004, de 21 octubre). De la Consejería de Ganadería siguieron dependiendo, pues, las funciones relativas a la conservación de la naturaleza, ejercidas en esta etapa a través de la Dirección Regional de Fomento Agrario y del Medio Natural (de la que dependía el Servicio de Montes, Caza y Conservación de la Naturaleza cuyo cometido funcional he descrito más atrás).

Durante la tercera legislatura (1991-1995) se sucedieron y arreciaron los enfrentamientos entre los partidos gobernantes (PP-UPCA) que condujeron a la dimisión de algunos Consejeros y la inhabilitación por condena judicial de otros. Mas se mantuvo la estructura de los departamentos y no se produjo ninguna novedad relevante desde el punto de vista orgánico. Aunque es digna de mención la situación en que quedó la Consejería de Ecología, Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, falta de impulso y aún de dirección política, porque tras la dimisión de su titular en otoño de 1992 permaneció vacante hasta el final de la legislatura (si bien era desempeñada en funciones por el Consejero de Turismo). Paradójicamente, frente a este oscuro escenario político autonómico en el Estado se alcanzaron los Pactos Autonómicos para la ampliación de las competencias de las CC AA que se constituyeron por la vía del art. 143 CE, reflejados primero en las previsiones de la LO 9/1992, de 23 de diciembre, de transferencia de competencias, y, luego, en la LO 2/1994, de 24 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cantabria que fijó un nuevo techo competencial para la Comunidad.

Las elecciones de 1995 pusieron fin al aciago período de inestabilidad gubernamental y enfrentamientos políticos y personales. Con el Gobierno Martínez Sieso, apoyado por la coalición PP-PRC, se inicia la cuarta legislatura y un período de relativa normalidad institucional, en el que las diferencias ideológicas entre los partidos se plantean y dirimen por los cauces formales y habituales del debate político. La composición del nuevo Ejecutivo autonómico, que debía negociar el traspaso de las funciones y servicios propios de las nuevas competencias, la definió el D. 25/1995, de 24 de julio, que mantuvo el Departamento previamente existente suprimiendo de la denominación la voz Ecología. A partir de ese momento, pues,

se intituló *Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio* y su estructura interna se reguló por D. 24/1996, de 28 de marzo. Esta disposición no alteró sustancialmente la estructura preexistente aunque sí realizó algunos ajustes y aclaró las competencias de algunas unidades, habiéndose mantenido prácticamente inalterada la organización resultante (y aún la titularidad del departamento) durante esa legislatura y la siguiente, hasta la llegada del Ejecutivo surgido de las elecciones de 2003.

En dicho período sí constituyó una novedad la creación del *Ente del Agua y del Medio Ambiente de Cantabria*, organismo autónomo creado por la Ley 2/2002, de 29 de abril, de Saneamiento y Depuración de Aguas Residuales para gestionar la construcción y explotación de las infraestructuras de saneamiento, liquidar los cánones, tasas y precios públicos por su utilización, controlar e inspeccionar su funcionamiento, vigilar los vertidos y otras funciones administrativas de planificación y regulación. Pero este organismo, que tenía adscrita una *Comisión del Agua y del Medio Ambiente de Cantabria*, apenas sí pudo desarrollar sus actividades, pues fue suprimido por la Ley 7/2004, de 27 de diciembre, haciéndose cargo de ellas la Empresa de Residuos de Cantabria, S.A., y, en cuanto implicaban ejercicio de autoridad, la Dirección General de Obras Hidráulicas y Ciclo Integral del Agua.

El Gobierno surgido de dichas elecciones concentró en una única Consejería las competencias en materia de urbanismo y ordenación del territorio, detrayendo esta materia y las unidades administrativas responsables de la misma para la organización de la actual *Consejería de Medio Ambiente*, bajo su responsabilidad se han puesto también las competencias, funciones y servicios en materia de planificación hidrológica tradicionalmente adscritos a la Consejería de Obras Públicas, Vivienda y Urbanismo (DD. 52/2003, de 3 de julio, 146/2003, de 21 de agosto y 73/2005, de 30 de junio). Como resultado de estas modificaciones, en la actualidad dependen de la Consejería los siguientes órganos directivos:

–La *Secretaría General* que, de acuerdo con lo previsto en el art. 58 LRJGAAC, es el órgano que coordina los programas y la actuación de las direcciones generales y organismos adscritos a la Consejería. Sus funciones son numerosas y variadas: presta asistencia técnica y administrativa al Consejero; actúa como órgano de comunicación con las demás Consejerías; dirige los servicios comunes y el registro de la Consejería; informa y tramita las propuestas de disposición normativa; ejerce la jefatura superior del personal de la Consejería y gestiona sus recursos materiales; etc.

–La *Dirección General de Medio Ambiente* tiene a su cargo competencias referidas a: la investigación y estudios del medio ambiente industrial; planificación en materia de contaminación atmosférica, industrial, ambiental, residuos, vertidos, etc.; tramitación de autorizaciones de traslados de residuos intercomunitarios; programas de minimización de residuos; evaluación y seguimiento de planes de mantenimiento preventivo industrial; coordinación, control y vigilancia de residuos; supervisión de calidad del aire; dirección y seguimiento de estudios técnicos sobre medio

ambiente, recursos naturales, hábitats y ordenación del territorio; dirección y coordinación de directrices de ordenación territorial, así como planes y proyectos de evaluación ambiental; elaboración de informes requeridos por la Comisión Regional de Urbanismo; y asesoramiento para elaboración de programas de protección de flora y fauna para normativa ambiental o de planeamiento para prevención de riesgos naturales.

De esta Dirección depende el Servicio de Medio Ambiente, al que está adscrita la Sección de evaluación de impacto ambiental

–La *Dirección General de Obras Hidráulicas y Ciclo Integral del Agua* tiene a su cargo competencias en materia de: planificación hidrológica; formulación y gestión de las actuaciones en materia de abastecimientos, saneamientos y demás obras de infraestructura hidráulica de competencia autonómica (también sobre planes hidráulicos regionales); gestión de los programas de cooperación local en materia de obras hidráulicas sobre infraestructuras de titularidad municipal; la asistencia técnica a los Ayuntamientos para la planificación, ejecución, conservación y explotación de dichas infraestructuras; y gestión de las obras de interés para la comunidad en materia de encauzamientos y defensa de márgenes fluviales en áreas urbanas; aguas continentales.

De esta Dirección depende el Servicio de Prevención y Control de la Contaminación y Calidad de las Aguas, al que están adscritas la Sección de residuos industriales, tóxicos y peligrosos, la Sección de gestión, inspección y control de residuos y la Sección de contaminación ambiental y calidad de aguas.

Se hallan adscritos a la Consejería de Medio Ambiente:

–El *Centro de Investigación del Medio Ambiente (CIMA)*, organismo autónomo creado por la Ley 6/1991, de 26 de abril. Con sede en Torrelavega, tiene atribuidas funciones de contenido predominante técnico, como la recogida y tratamiento de datos ambientales y la realización de análisis físico-químicos sobre indicadores ambientales; la realización de estudios sobre prevención y protección de la calidad ambiental; la investigación y ensayo de tratamiento ambientales y el desarrollo de nuevas tecnologías de prevención y control. También realiza funciones de policía ambiental (control de vertidos y residuos o de contaminación atmosférica, por ejemplo) y actuaciones de fomento en materia de prevención y protección ambiental, contando en algunos casos con la cooperación de las entidades locales y otras instituciones, corporaciones y empresas.

En la actualidad, el Gobierno regional está considerando la conveniencia de transformar este organismo en una Agencia Ambiental de Cantabria que extienda el objeto de sus actividades a funciones referidas a la recogida y divulgación de la información ambiental, la intensificación de la participación pública, el desarrollo de la educación ambiental y el fomento del compromiso social ambiental de las empresas.

–La empresa pública *Medio Ambiente, Agua, Residuos y Energía de Cantabria SA (MARE)*, sucesora de la Empresa de Residuos de Cantabria, SA (creada por D. 31/1991, de 21 de marzo). Constituye su objeto social la gestión de los servicios ambientales asociados al mantenimiento y mejora de la calidad ambiental del territorio, de la que se benefician los municipios que carecen de la capacidad de gestión suficiente para asumirlos por sí mismos. Actualmente realiza actividades como la recogida selectiva, tratamiento y eliminación de residuos; gestión de las redes de saneamiento y de las plantas depuradoras; o la gestión de trámites y la asistencia técnica en relación con el control preventivo y de funcionamiento de plantas industriales y vertederos (emisiones, condiciones de envasado, etiquetado y almacenamiento de residuos, etc.). Pero se pretende que también desarrolle actuaciones de limpieza y recuperación paisajística (playas y riberas, espacios degradados por actividad industrial o minera); abastecimiento domiciliario de agua; o generación de energía (a partir de fangos y residuos, por ejemplo).

–El *Consejo Asesor de Medio Ambiente*, que es un órgano de consulta y participación social y científica creado, a imagen de otros foros análogos constituidos a nivel estatal y comunitario, por el D. 11/2004, de 5 de febrero. Presidido por el Consejero de Medio Ambiente, cuenta con dos vicepresidencias (Director General de Medio Ambiente y Director General de Montes y Conservación de la Naturaleza) y una amplísima representación de índole administrativa (Directores Generales de Obras Hidráulicas y Ciclo Integral del Agua; de Ordenación e Innovación Educativa; de Ordenación del Territorio y Urbanismo; de Industria; de Carreteras; y de Salud Pública), social (organizaciones no gubernamentales –ARCA, Ecologistas en Acción, Fundación Naturaleza y Hombre, Asociación Cultural Plaza Porticada, Sociedad Española de Ornitología (SEO), Fundación Marcelino Botín, Fundación Cantabria Nuestra–; sindicatos, organizaciones profesionales y sindicales agrarias y asociaciones empresariales más representativas de la región; cámaras de comercio; asociaciones de vecinos; Federación de Municipios de Cantabria; Consejo de la Juventud de Cantabria; Universidad de Cantabria) y técnica (corporaciones profesionales –arquitectos, geógrafos, ingenieros agrónomos, industriales, de caminos y de montes, químicos, y biólogos–; Instituto Meteorológico Nacional, Instituto Español de Oceanografía, Instituto Geográfico Nacional; y cuatro expertos designados por el Consejero de Medio Ambiente entre personalidades relevantes y de reconocido prestigio cuya actividad tenga directa relación con las cuestiones de carácter ambiental).

Las funciones que tiene atribuidas van desde el asesoramiento en la elaboración de proyectos normativos hasta el impulso de la coordinación de las iniciativas públicas y privadas para el desarrollo sostenible, pasando por la emisión de los informes que se le soliciten o la proposición de medidas de participación, divulgación y educación ciudadana, de fomento del empleo en actividades de prevención y protección ambiental o para el más eficaz cumplimiento de las normas y principios ambientales. Las primeras reuniones de esta Comisión se han dedicado a aprobar

su reglamento de funcionamiento interno, definir su plan anual de actividades y estudiar el Programa de Gestión de Residuos de Cantabria 2005-2010.

De la actual Administración ambiental forma también parte la *Consejería de Ganadería, Agricultura y Pesca*, a quien compete el fomento y la gestión del sector forestal, el control de la actividad piscícola y cinegética y de los espacios naturales protegidos de la Comunidad a través de la *Dirección General de Montes y Conservación de la Naturaleza*, a la que han sido adscritos los organismos y patronatos rectores de dichos espacios. Destaca en este departamento la existencia de Subdirecciones Generales (figura novedosa en el organigrama de la Administración regional, introducida por la Ley 7/2004, de 27 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas) por transformación o elevación de rango de las antiguas Jefaturas de Servicio, lo que parece guardar relación con la posibilidad de nombrar por libre designación (entre funcionarios) a los titulares de aquéllas, facultad vedada para el caso de las Jefaturas (como venían señalando diversas SSTSJ Cantabria de 22, 25 y 26 de noviembre de 2002).

Y tampoco puede dejar de mencionarse, por la íntima conexión que la materia ambiental tiene con sus competencias, la Consejería de Presidencia, Ordenación del Territorio y Urbanismo y, dentro de ella, la Dirección General de Ordenación del Territorio y Urbanismo.

Asimismo, importa tener en cuenta la existencia de algunos órganos de colaboración administrativa:

–La *Comisión Regional de Actividades Molestas, Insalubres y Peligrosas*, creada por D. 1/1997, de 9 de enero, asume las funciones de intervención o control estatal que el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas (D. 2414/1961, de 30 de noviembre) tradicionalmente atribuía a la Comisión Provincial de Servicios Técnicos. Se refieren dichas funciones a la calificación y clasificación de las referidas actividades e industrias y a la comprobación de la suficiencia de las medidas correctoras previstas en el marco procedimental de los expedientes para el otorgamiento de las licencias municipales correspondientes (de actividad, de obras y de apertura o funcionamiento), así como a la emisión de informes sobre los proyectos de ordenanzas y reglamentos municipales.

Presidida por el Consejero de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, son vocales de la misma varios Directores Generales (de Industria, de Medio Ambiente, de Turismo, de Salud Pública, de Ordenación del Territorio y Urbanismo y de Pesca y Alimentación) y los Alcaldes de Santander, Torrelavega, Camargo, San Vicente de la Barquera y Villaescusa. En las reuniones participan asimismo el Director del Centro de Seguridad y Salud en el Trabajo, un letrado de la Dirección General del Servicio Jurídico y un técnico del Centro de Seguridad y Salud en el Trabajo. Una formación que no guarda mucha correspondencia con la actual organización administrativa (llama la atención la ausencia de la Dirección General de Montes y Conservación de la Naturaleza y de la Dirección General de Obras Hidráulicas y Ciclo Integral del Agua con evidentes intereses en la materia), ni con

la realidad demográfica a la que parece responder la designación de los municipios representados, ni con la función esencialmente técnica del órgano. Por eso resultaría conveniente revisar su composición, si es que no llega a suprimirse la Comisión tras el previsible desplazamiento de la reglamentación estatal de actividades clasificadas por la normativa autonómica.

–La *Comisión Regional de Ordenación del Territorio y Urbanismo (CROTU)*, de la que es miembro nato el Consejero de Medio Ambiente, tanto del Pleno como de la Comisión Permanente. Creada por la Ley 2/2003, de 23 de julio, la CROTU es un órgano consultivo y de gestión en materia de ordenación del territorio y urbanismo y en la misma están representadas otras Consejerías autonómicas, la Administración General del Estado, las Corporaciones Locales, la Universidad y algunos Colegios Profesionales (Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, Arquitectos, Geógrafos y Abogados). Su composición y funcionamiento interno lo regula el D. 163/2003, de 18 de septiembre. La legislación de ordenación territorial y urbanística de Cantabria prevé su intervención en la aprobación del planeamiento territorial, del planeamiento urbanístico general y en la emisión de informes y autorizaciones relativas a la ejecución, gestión y aplicación del planeamiento.

En realidad, la CROTU asume funciones que estaban antes atribuidas a dos distintas Comisiones: la Comisión Regional de Urbanismo y la Comisión Regional de Ordenación del Territorio. De la primera era también vocal nato el Consejero de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio; de la segunda, era Presidente nato este Consejero y Viceconsejero el Director General de Medio Ambiente y de Ordenación del Territorio. Pero tras la remodelación departamental habida después de las últimas elecciones, de las que surgió un gobierno de coalición PSOE-PRC, las competencias en materia de urbanismo y ordenación del territorio han quedado concentradas en una única Consejería de Presidencia, Urbanismo y Ordenación del Territorio (PRC), lo que explica que en la actual CROTU tenga menor presencia la Consejería de Medio Ambiente (PSOE).

–El *Consejo de Ordenación del Territorio y el Urbanismo*. Creado por la DA Primera de la Ley 2/2001, de 25 de junio, es un órgano consultivo y de participación social en el que están representadas todas las Consejerías, la Administración del Estado, la Administración Local (a propuesta de la Federación de Municipios de Cantabria), los Colegios Profesionales (Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, de Minas, Arquitectos, Geógrafos, Abogados, Arquitectos Técnicos, Técnicos de Obras Públicas, Biólogos, Economistas), las Cámaras (Agraria y de Comercio), la Universidad de Cantabria, el Consejo Económico y Social, las organizaciones sindicales más representativas, la asociación de constructores y promotores y las asociaciones o fundaciones sin ánimo de lucro que tengan entre sus fines la defensa del medio ambiente. Su composición y funcionamiento interno lo regula el D. 164/2003, de 18 de septiembre.

Por lo que respecta a la dimensión institucional u organizativa de la colaboración interadministrativa en materia ambiental cabe reseñar la existencia de una

Comisión Mixta para Gestión del Parque Nacional de los Picos de Europa que trae causa de la STC 194/2004, de 10 de noviembre. Este fallo declaró inconstitucional la participación del Estado en la gestión de los parques nacionales, actividad inherente a la competencia ejecutiva que corresponde a las CC AA y no al Estado. Extendiéndose el Parque sobre tres distintos territorios autonómicos, las Administraciones asturiana, cántabra y castellano-leonesa tendrán que compartir su gestión y para acordar los principios, términos, organización y medios de esta gestión compartida, aún por definir, se constituyó la citada Comisión. Esta modalidad de gestión, para la que ya se ha solicitado la transferencia a las CC AA afectadas de los medios y recursos que venía utilizando el Estado, ha sido criticada por numerosos colectivos conservacionistas por entender que las diferencias de criterio pueden perjudicar la protección del parque.

La legislación autonómica contempla otras fórmulas de colaboración interadministrativa formalizada basada principalmente en la celebración de convenios entre los Municipios y la Administración autonómica (por ejemplo, para ejecutar proyectos de ordenación y restauración ambiental –art. 6 de la Ley 2/2004, de 27 de septiembre, que aprueba el Plan de Ordenación del Litoral–). Otro medio de colaboración formalizada, aunque no institucionalizada, es la Red Local de Sostenibilidad, vinculada a la iniciativa Agenda 21 Local, cuyo objetivo es involucrar a los municipios en la elaboración de planes de acción para lograr un desarrollo socioeconómico ambientalmente sostenible (de acuerdo con la estrategia y los compromisos definidos en la Cumbre de Río de Janeiro de 1992 y en la Conferencia de Aalborg de 1994). Con el fin de fomentar la incorporación de las entidades locales a dicha iniciativa y de armonizar sus actuaciones se ha dictado el D. 10/2004, de 5 de febrero, por el que establecen los contenidos y las condiciones mínimas de las acciones a desarrollar en dicha Red (se trata, básicamente, de realizar un diagnóstico integral de los municipios, definir un plan de participación social, elaborar un programa de desarrollo socio-económico y contar con un plan de seguimiento de sus resultados) y el registro para la inscripción de las entidades que se integren en ella, que contarán con el apoyo financiero de la Comunidad (subvenciones, principalmente). Los ejemplos mencionados no ocultan, sin embargo, la necesidad de intensificar la colaboración con las entidades locales, impedida a veces por falta de un marco normativo que la posibilite y fomente y otras, también, por diferencias y actitudes propias de la lid entre partidos políticos. En este sentido, no debe olvidarse que desde su constitución la Comunidad ha asumido las competencias, medios y recursos que según las leyes correspondieran a la extinta Diputación Provincial de Santander (art. 32 EAC), constituyendo función propia de ésta la cooperación y asistencia a las entidades locales (art. 36 LRBRL); parte de esta asistencia se canaliza a través de los Planes de Obras y Servicios y del Programa de Infraestructuras y Equipamientos Colectivos en Pequeños y Medianos Municipios.

Tal es, en síntesis, la evolución y actual estado de la Administración ambiental de la Comunidad, en la que se aprecia una progresiva desconcentración, justificada probablemente por el crecimiento de la organización y síntoma de madurez, que

ha ido dando mayor protagonismo o capacidad resolutoria a las Direcciones Generales en comparación con otras épocas en las que prácticamente todo quedaba reservado a la decisión de los Consejeros y aun del Consejo de Gobierno.

## 3. ELEMENTOS DE LA POLÍTICA AMBIENTAL AUTONÓMICA

Como puede comprenderse, durante sus primeros años de existencia la Comunidad tuvo escaso margen de maniobra y capacidad para definir una política ambiental. No sólo porque era prioritario desarrollar las instituciones de autogobierno y organizar su funcionamiento, sino también porque la competencia asumida en materia de protección ambiental era tan sólo de ejecución de la legislación del Estado (art. 24 EAC, 1981), correspondiendo a éste definir por medio de las leyes los objetivos e instrumentos de la política ambiental.

Ciertamente, otros títulos competenciales de índole sectorial sobre los que la Comunidad tenía competencia normativa plena (ordenación del territorio y urbanismo, caza y pesca, patrimonio histórico, turismo –art. 22 EAC, 1981–) o compartida (montes y aprovechamientos forestales –art. 23 EAC, 1981–), por el carácter horizontal o intersectorial de los problemas ambientales, podían ayudar a definir, siquiera fuera de manera colateral o indirecta y muy limitada, una política ambiental, pero siempre de acuerdo con los instrumentos, valores y fines propios de la política estatal. Entre las normas de esta primera época que tienen alguna significación ambiental cabe citar: la Ley de Cantabria 6/1984, de 29 de octubre, de protección y fomento de las especies forestales autóctonas; la Ley de Cantabria 4/1988, de 26 de octubre, que declara el Parque Natural de Oyambre; la Ley de Cantabria 5/1990, de 26 de marzo, de pastos (referida principalmente al aprovechamiento de estas fincas, pero con algunas normas para su conservación y mejora); la Ley de Cantabria 7/1990, de 30 de marzo, de ordenación del territorio (entre cuyos instrumentos normativos estaban los Planes de Ordenación del Medio Natural para proteger y recuperar ámbitos de especiales características naturales, ecológicas y paisajísticas, aunque la Ley no tuvo ningún efectivo desarrollo ni aplicación); la Ley de Cantabria 6/1991, de 26 de abril, de creación del Centro de Investigación del Medio Ambiente (ya mencionado anteriormente); y la Ley de Cantabria 3/1992, de 18 de marzo, de protección de los animales (que se refiere a la tenencia y tráfico de los ánimales domésticos, pero también a la caza, pesca y protección de la fauna salvaje y que, en este último caso, guarda directa vinculación con la ejecución de la legislación estatal).

Es a partir de 1992-1994, momento en el que se produce la primera transferencia y asunción de nuevas competencias (como el desarrollo legislativo y la ejecución en materia de «protección del medio ambiente y de los ecosistemas», en el marco de la legislación básica del Estado y en los términos que la misma establezca –art. 25.7 EAC, 1994–), cuando la Comunidad tuvo la oportunidad de hacer una política ambiental propia. Una política autonómica que ha de ser necesariamente complementaria de la política estatal, por el carácter compartido de la competencia asu-

mida. Teniendo siempre presente, por tanto, la legislación estatal que le sirve de presupuesto o marco, veamos cuáles han sido los hitos normativos de la política ambiental de la Comunidad.

### 3.1. Instrumentos de intervención administrativa

Por lo que respecta a la prevención y control administrativo de las actividades ambientalmente relevantes, son sus instrumentos básicos la evaluación de impacto ambiental, la autorización ambiental integrada y el control de las tradicionalmente denominadas actividades clasificadas, vinculado a las licencias de apertura y funcionamiento de establecimientos e industrias. El desarrollo autonómico de la legislación estatal reguladora de dichos instrumentos ha sido muy escaso.

Hasta la fecha se ha venido aplicando directamente el viejo Reglamento de Actividades Clasificadas (D. 2414/1961, de 30 de noviembre, de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas) que hace ya más de cuarenta años dispuso el control supramunicipal de un conjunto heterogéneo de actividades cuyo establecimiento o ejercicio quedaba subordinado a prescripciones y trámites adicionales justificados por razones ambientales. También ha venido aplicándose directamente la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación, dictada para la transposición de la Directiva 1996/61/CEE. Y sólo en materia de evaluación de impacto ambiental la Comunidad ha dictado alguna disposición.

Es el caso del D. 50/1991, de 29 de abril, de evaluación de impacto (cuyo anexo de proyectos e instalaciones sujetos a evaluación ha sido modificado por los DD. 77/1996, de 8 de agosto y 38/1999, de 12 de abril). La disposición contempla tres niveles formales de evaluación en función de la relevancia ambiental de la actividad, instalación o proyecto: Uno muy simplificado, el del Informe de Impacto Ambiental; otro intermedio, que concluye con una Estimación de Impacto Ambiental; y otro más complejos y plenamente ajustado a la legislación estatal y comunitaria que concluye con la Declaración de Impacto Ambiental (DIA). La aplicabilidad de un procedimiento suscitó algunos conflictos que revelaban la deficiente trasposición o el incumplimiento de la normativa básica (por ejemplo, SSTSJ Cantabria de 29 de marzo y 26 de abril de 1999). En unos casos, porque no se exigía la evaluación de algunos proyectos que resultaba preceptiva según la normativa comunitaria; en otros, porque se evaluaban por el procedimiento intermedio que no llevaba información pública, ni exigía al promotor todos los requisitos propios de un estudio de impacto ambiental previstos en dicha normativa. Por lo que respecta a la naturaleza de la DIA, el TSJ entendió que se trataba de un acto de trámite no susceptible de impugnación autónoma (S. 2 de febrero de 2000), aunque al impugnar la autorización podía alegarse tanto vicios de forma como de fondo de la DIA (S. 7 de marzo de 2000). Interesa destacar, asimismo, que por STSJ de 4 de abril de 2002 el D. 50/1991 fue parcialmente anulado en cuanto ampliaba el elenco de actividades (incluyendo los planes de urbanismo) que debían someterse a evaluación ambiental. No lo anuló porque la ampliación supusiera una vulneración de la

normativa comunitaria (pues nada impedía elevar el nivel de protección extendiendo la evaluación), sino porque se hizo mediante una simple disposición reglamentaria, vulnerando el principio de reserva de ley que genéricamente rige en nuestro ordenamiento (art. 9.3 CE) para la imposición de cargas u obligaciones o cualquier otra medida que afecte a la libertad o la propiedad (STS de 24 de octubre de 1996).

No por ello dejarían de sujetarse a evaluación de impacto ambiental los planes urbanísticos, pues muy poco tiempo después la Ley de Cantabria 5/2002, de 24 de julio, contempló ya de forma expresa la sujeción de dichos planes, como de forma implícita lo había hecho, un año antes, la Ley de Cantabria 2/2001, de 25 de junio, de ordenación territorial y régimen urbanístico del suelo. La legislación autonómica adelantó así el parcial cumplimiento de la Directiva 2001/42, de 27 de junio, relativa a la evaluación ambiental de los efectos de determinados planes y programas, conforme a la cual deben ser objeto de evaluación ambiental todos los planes que afecten al territorio y uso del suelo.

El cuadro normativo reseñado permite colegir cierta falta de actualización e integración del ordenamiento autonómico que puede menoscabar la eficacia de la intervención preventiva de la Administración o provocar alguna incertidumbre jurídica en relación con las actividades de nueva creación e implantación y algún déficit en el control del funcionamiento de actividades ya existentes. Para evitarlo parece necesario regular de manera conjunta e integrada, como lo han hecho otras Comunidades, las técnicas que permiten evaluar y acondicionar, con carácter previo a su implantación o durante su funcionamiento, las actividades e instalaciones con incidencia ambiental efectiva o potencial.

Por lo que respecta a la acción de fomento, al margen de las convocatorias de subvenciones o ayudas de variada finalidad y orientación sectorial que han venido sucediéndose y de las diversas campañas y programas de educación ambiental desarrolladas por iniciativa de la Administración autonómica, de las que no es preciso aquí dar cuenta, hay pocas actuaciones normativas significativas que reseñar. Una es el D. 110/2001, de 28 de noviembre, que establece el procedimiento para la aplicación en la Comunidad del Reglamento 2001/761/CE de adhesión al sistema comunitario de gestión y auditoría medioambientales (EMAS). Otra, más relevante, es la creación del canon de saneamiento (al que luego aludiré): un impuesto que grava la producción y vertido de aguas residuales y que, cuantificado a partir de la magnitud y destino del agua consumido, funciona como un incentivo negativo al consumo de agua.

Sobre el derecho de acceso del público a la información ambiental, tampoco se han dictado normas autonómicas siendo de directa aplicación la legislación estatal (Ley 38/1995 que regula el ejercicio de ese derecho de acuerdo con lo dispuesto en la Directiva 2003/4/CE). Pero es obligado recordar la existencia del antes mencionado Centro de Investigación del Medio Ambiente (CIMA), entre cuyas funcio-

nes está la recogida, puesta a disposición y divulgación de diversa información ambiental.

### 3.2. Protección del medio natural

Aunque la actual redacción del título competencial (art. 25.7 EAC) no mencione expresamente *los espacios naturales protegidos*, la Comunidad tiene asumidas competencias ejecutivas y de desarrollo de la legislación básica del Estado en dicha materia desde su constitución. Competencia ejecutiva de la que ha hecho uso en varios ocasiones para proteger diversos espacios naturales. Contabilizando también el espacio declarado por iniciativa estatal (el Parque Nacional de Picos de Europa, buena parte del cual está en territorio cántabro), en la actualidad la Comunidad cuenta con 1.624,47 $km^2$ de superficie protegida (lo que supone un 30,53 % del territorio total –5.321 $km^2$–). Los espacios protegidos son los siguientes:

–*Parque Natural de las Dunas de Liencres (Piélagos)*. Declarado por D. 101/1986, de 9 de diciembre, cuando estaba vigente la Ley 15/1975, de 2 de mayo, de Espacios Naturales Protegidos. Por D. 41/1987, de 10 de junio, se aprobó el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque, instrumento de ordenación adoptado siguiendo el ejemplo de algunos parques nacionales, aunque la legislación vigente (a diferencia de la actual LCEN) no exigía ni contemplaba su existencia. El Plan fijó las directrices de gestión del parque, reguló los usos del suelo (variables por zonas), dispuso prohibiciones generales, estableció el régimen sancionador administrativo (de acuerdo con las previsiones legales) y se otorgó una vigencia de cinco años, término temporal ya ampliamente superado que permite poner en duda la obligatoriedad actual de las prohibiciones o determinaciones que no tengan anclaje en alguna otra disposición normativa en vigor. Extendiéndose el parque por algunos espacios del dominio público marítimo-terrestre, con las competencias ambientales de la Comunidad concurren las que corresponden al Estado para la gestión, protección y defensa de aquéllos (como tiene establecido la jurisprudencia constitucional; por ejemplo, STC 149/1991, de 4 de julio).

–*Parque Natural Saja-Besaya*. Declarado por D. 25/1988, de 2 de mayo (también bajo la vigencia de la Ley 15/1975), por D. 49/1990, de 9 de agosto, se reguló el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque (modificado en un aspecto muy concreto por D. 89/1992, de 4 de mayo). Parece que la Ley 7/1997, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas pretendió elevar el rango formal de la declaración (así lo indicaba la exposición de motivos, aunque ninguno de los preceptos lo hizo); en este texto legal se reguló –bastante impropiamente si consideramos la naturaleza o carácter de la Ley– el régimen sancionador propio del parque, acogiendo la distinción entre el deber de soportar la sanción por las infracciones cometidas y el deber de reparar los daños ocasionados por ellas que contempla el propio art. 45.3 CE. Ampliamente superado el término de vigencia del primer Plan (cinco años), por D. 91/2000, de 4 de diciembre, se aprobó otro nuevo (curiosamente, su aprobación no se justifica por la caducidad del anterior, sino por la

dificultad para imponer sanciones por no estar algunas infracciones tipificadas en norma de rango legal –defecto de rango que había ya salvado la citada Ley 7/1997– ). El nuevo plan se otorgó una vigencia de cinco años, prorrogable «año a año hasta su revisión» (art. 7), previsión que, autorizando una indefinida vigencia del plan, podría ser incompatible con el vigente artículo 19.1 LCEN, pues este precepto básico exige la revisión periódica de los planes de ordenación de los recursos naturales como el que nos ocupa. Alguna duda ofrece también la legalidad del Plan en lo que a su contenido respecta, pues entre sus determinaciones no se contiene «la estimación económica de las inversiones correspondientes a las infraestructuras y a las actuaciones de conservación, de investigación y de uso público programadas durante la vigencia del Plan» que exige el art. 19.4.d LCEN.

–*Parque Natural de Oyambre.* Declarado por Ley de Cantabria 4/1988, de 26 de octubre, cabe plantearse si realmente estaba justificada una norma de tal rango, pues la protección de un espacio con arreglo a lo dispuesto en la citada Ley 15/1975 (sin incorporar ninguna medida adicional que pudiera exigir una nueva intervención legislativa para la que, por otra parte, entonces no había competencia autonómica) es una actividad típicamente ejecutiva, para la que hubieran bastado los correspondientes reglamentos y actos. La Ley tiene el contenido característico de los instrumentos de protección (delimitación territorial, ordenación de usos por zonas, prohibición de actividades, utilidad pública expropiatoria, remisión al régimen sancionador de la legislación básica) que debía ser completado por las determinaciones de un Plan Especial para la zona agrícola y ganadera que envolvía el espacio protegido. Con gran retraso, dicho Plan fue aprobado por Resolución de 11 de mayo de 1998 y muy poco después declarado nulo por diversas sentencias del TSJ cántabro (SS. de 23 de junio de 2000 y otras) por no haberse ajustado su elaboración ni a la legislación estatal en materia de protección de espacios naturales ni a la legislación urbanística, que por el contenido de algunas determinaciones también podía considerarse de aplicación (en el apartado dedicado a la jurisprudencia doy cuenta de estos fallos).

–*Parque del Macizo de Peña Cabarga.* Declarado por D. 81/1989, de 7 de noviembre, protege sobre todo un atractivo paisajístico asociado a la morfología kárstica del terreno, por lo que quizás hubiera sido más apropiada una declaración de monumento natural o de paisaje protegido (arts. 16 y 17 LCEN). Vigente ya la LCEN, la declaración se produjo sin la previa elaboración del correspondiente plan de ordenación de los recursos naturales; procedimiento excepcional en el que la validez de la declaración queda subordinada a la tramitación del referido plan en el año inmediamente siguiente (art. 15 LCEN). Pero quince años después seguía sin aprobarse dicho plan, motivo por el que la STSJ Cantabria de 22 de abril de 2005 ha anulado la declaración efectuada en 1989. Dicho espacio, por tanto, ha perdido la protección jurídica dispensada en su momento.

–*Parque Natural de los Collados del Asón.* Declarado por Ley de Cantabria 1/1999, de 18 de febrero, valen aquí las reflexiones anteriormente hechas sobre la justificación del rango normativo de la declaración. Realizada la declaración por

el procedimiento excepcional del art. 15.2 LCEN, esto es, antes de elaborarse el plan de ordenación de los recursos naturales, éste ha sido aprobado con algún retraso por D. 2/2004, de 15 de enero (el plan rector del uso y gestión del parque no ha sido elaborado aún). La Ley autoriza al Gobierno autonómico a establecer una zona de protección con la finalidad de evitar impactos ecológicos y paisajísticos (art. 2.3), previsión que no parece compatible con el art. 18 LCEN, por cuanto este precepto exige que sea la propia ley de declaración la que establezca las limitaciones inherentes a las zonas periféricas de protección.

–*Marismas de Santoña, Victoria y Joyel.* Este espacio cuenta con régimen de protección dual y, por ello, peculiar. Dejando a un lado actuaciones de protección anteriores (D. 30/1987, de 8 de mayo, de creación del refugio nacional de aves acuáticas; D. 43/1991, de 12 de abril, de régimen de protección preventiva de las marismas), por Ley 6/1992, de 27 de marzo, se declaró la reserva natural de estas marismas (cuya protección venía exigida por la Directiva 1979/409/CEE, de 2 de abril, que por ser tardíamente cumplida motivó una sentencia de condena contra nuestro país (STJCE *Comisión c. España* de 2 de agosto de 1993). Mas dicha declaración, aun referida a un espacio marítimo-terrestre de dominio público estatal, no podía efectuarla el Estado ya que era propia de la competencia ejecutiva autonómica. En consecuencia, la Ley fue declarada inconstitucional por STC 195/1988, de 1 de octubre. Sin embargo, para no dejar desprovisto de protección dicho espacio (y evitar una nueva condena comunitaria), el fallo dispuso que la Ley siguiera vigente hasta que la Comunidad Autónoma dictara la declaración de protección correspondiente, lo que no se ha producido hasta la fecha. Lo que sí ha hecho la Comunidad es aprobar un plan de ordenación de los recursos naturales de las Marismas de Santoña, Victoria y Joyel (D. 34/1997, de 5 de mayo) de cuyo ámbito de aplicación quedan expresamente excluidos los terrenos afectados por la Ley 6/1992 hasta que ésta deje de ser aplicable (como explicaré en el apartado dedicado a la jurisprudencia, con este proceder la Comunidad parece tratar de eludir eventuales obligaciones indemnizatorias). Así que las marismas están jurídicamente divididas: parte de ellas forman parte de una reserva natural que carece PORN y las otras tienen PORN pero no son un espacio natural protegido. Situación que no parece favorecer la efectiva protección del conjunto.

–*Parque Nacional de los Picos de Europa.* Declarado por Ley 16/1995, de 30 de mayo, forma parte de la red estatal de parques nacionales y se extiende por el territorio de Cantabria, Asturias y Castilla y León. La declaración vino precedida del preceptivo PORN, aprobado por RD 640/1994, de 8 de abril. Este plan fue parcialmente anulado por STC 306/2000, de 12 de diciembre, pues siendo buen parte de sus determinaciones de naturaleza puramente ejecutiva y administrativa el Tribunal entendió que debían haber sido elaboradas por las Comunidades afectadas (con su participación se contó, en cambio, para la elaboración y aprobación del plan rector de uso y gestión –RD 384/2002, de 26 de abril–). En la misma línea, la STC 194/2004, de 10 de noviembre, declaró inconstitucional la participación del Estado en la gestión de los parques nacionales, actividad igualmente ejecutiva que

considera de la exclusiva competencia autonómica. En consecuencia han de ser las Comunidades afectadas las que asuman su gestión, objetivo para el que se ha creado una Comisión Mixta que determine los principios reguladores, organización y medios de esta gestión compartida, muy criticada por los colectivos conservacionistas.

Por otra parte, de acuerdo con las exigencias de la Directiva 1979/409/CEE, sobre algunos de los espacios mencionados y otros lugares de la Comunidad se han definido (ocho) zonas de especial protección para las aves (ZEPAS) cuya extensión actual es de 788,10 $km^2$ (un 14,9 % del territorio autonómico). Las zonas designadas coinciden sustancialmente con el inventario de áreas importantes para las aves de SEO/Bird Life, salvo las áreas de Oyambre, Islotes de Portío y Bahía de Santander a las que no se ha dispensado esta calificación. A su vez, la Directiva 92/43/CEE (modificada por la Directiva 1997/62/CE) ha previsto la designación de unas zonas de especial conservación (ZECS) que, conjuntamente con las ZEPAS, conformarán la Red Ecológica Europea Natura 2000 (a la que se refiere ahora el Cap. II BIS LCEN). La definición de las ZECS requiere un proceso más complejo que parte de la declaración por la Comisión Europea de un conjunto de Lugares de Importancia Comunitaria (LICS) seleccionados, con arreglo a los criterios de la Directiva citada, a partir de las propuestas realizadas por los Estados miembros. En el curso de este proceso se hicieron diversas propuestas, la última de las cuales (aprobada por Consejo de Gobierno de 14 de noviembre de 2002) incluía 21 lugares (5 espacios litorales, 5 de montaña y 9 fluviales –parte de ellos integrados en los espacios protegidos ya mencionados– y 2 cuevas con murciélagos); todos ellos han sido declarados LICS por la Comisión (Decisión 2004/813/CE, de 7 diciembre).

Por último, la Comunidad tienen definida una área de protección del oso pardo (con una extensión aproximada de 518 $km^2$), sobre la que se aplica el plan de recuperación de esta especie aprobado por D. 34/1989, de 18 de mayo (por D. 8/1992, de 30 de enero, se reguló también el uso de las pistas, caminos y terrenos en dicha área).

Con ese mismo objetivo de la protección de espacios, aunque desde una óptica competencial distinta, como lo es la ordenación del territorio y el urbanismo, por la Ley de Cantabria 2/2004, de 27 de septiembre, se ha aprobado también un *Plan de Ordenación del Litoral* (POL) que pretende frenar la degradación de la faja costera muy deteriorada por el crecimiento urbanístico de sus pueblos. La necesidad de limitar este crecimiento se barajó al elaborar la Ley de Cantabria 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo, pero las diferencias entre los partidos que formaban el Gobierno de coalición (PP-PRC) en torno a la intensidad de la protección que debía dispensarse impidieron alcanzar un acuerdo en ese momento y aconsejaron aplazar la elaboración del plan (y así lo previó la DA 4ª de la citada Ley). Dicha elaboración fue compleja, tanto desde el punto de vista técnico, como político y social; las diferencias de criterio no residían tanto en la necesidad del plan, generalmente aceptada, cuanto en el contenido de

sus determinaciones (por la extensión, tierra adentro, de su ámbito de aplicación, por los criterios de zonificación elegidos, por su diferente incidencia económica sobre los municipios afectados, etc.) que trataban de contener el crecimiento «congelando» el *statu quo* urbanístico. En efecto, el POL es esencialmente prospectivo y no afecta a los suelos urbanos (clasificados o de hecho), ni a los urbanizables con plan parcial, ni a los que ya gocen de algún instrumento especial de protección (PORN, por ejemplo). Hace foto fija del desarrollo urbanístico para preservar lo no desarrollado. Ésta era, probablemente, la única forma de conseguirlo, pero con ello se confirmaba el agresivo y desmesurado desarrollo urbanístico que habían tolerado y aun fomentado algunos municipios costeros, mientras que, paradójicamente, se reducían drásticamente las posibilidades de crecimiento de aquellos municipios que habían mantenido una actitud más prudente, ordenada y conservacionista; municipios que en cierto modo resultaban penalizados o discriminados por y frente al crecimiento indiscriminado que habían auspiciado otros, sin que pareciera que fueran a ser compensados por ello. En síntesis, tales son los motivos de la polémica suscitada por este plan, avivada también por luchas e intereses de partido según el color del gobierno municipal. El caso es que la Ley ha sido recurrida ante el TC por 53 senadores y también se ha planteado contra ella un conflicto en defensa de la autonomía local por parte de 17 de los 37 municipios afectados).

El modelo de la Ley descansa en la definición de: un Área de Protección (con distintas categorías de protección: costera, de riberas, intermareal, ecológica, de interés paisajístico y litoral) sobre la que se impone un estricto régimen jurídico al que se subordina el planeamiento urbanístico municipal; un Área de Ordenación (también con categorías: periurbana, modelo tradicional, ordenación ecológico-forestal y área no litoral) sobre la que impone diversas directrices o criterios a los que tendrá también que adecuarse el planeamiento; y unas Actuaciones Integrales Estratégicas (vinculadas a la ejecución de políticas autonómicas sectoriales de variada índole –productivo, ambiental, turístico, deportivo o cultural–) a las que también queda subordinada la potestad planificadora municipal. En suma, el POL no clasifica directamente el suelo pero sí condiciona la clasificación y el régimen que pueda prever el planeamiento municipal, subordinación intensa cuya compatibilidad con la autonomía local ponen en cuestión los recursos planteados contra la Ley. Cuestión sobre la que se ha pronunciado el Consejo de Estado, con ocasión del dictamen exigido para interponer el conflicto en defensa de la autonomía local, considerando fundado el recurso en relación con cuatro de los preceptos de la Ley, ninguno de los cuales se refiere al Área de Protección (que por su directa significación ambiental es la que aquí nos interesa más).

Pero la protección del medio natural no se centra sólo sobre los espacios o hábitats. También se dispensa sobre la flora y la fauna silvestres, considerando singularmente las especies que la integran. La legislación estatal básica de referencia se encuentra ahora en LCEN (de la que son desarrollo los RR DD 1095/1989, de 8 de septiembre [especies objeto de caza y pesca y normas de protección; aun-

que la STC 102/1995 negó carácter básico a sus disposiciones], 1118/1989, de 14 de septiembre [especies comercializables], 439/1990, de 30 de marzo [Catálogo General de Especies Amenazadas]), junto a la que deben considerarse también la Directivas comunitarias antes citadas y las disposiciones estatales dictadas para su trasposición (por ejemplo, el RD 1997/1995, de 7 de diciembre, por el que se establecen medidas para contribuir a garantizar la biodiversidad mediante la conservación de los hábitats naturales y de la flora y fauna silvestres –modificado por el RD 1193/1998, de 12 de junio– que completa la trasposición de la Directiva 92/43/CEE). También deben tenerse en cuenta las previsiones de la legislación estatal de montes (ahora Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de carácter básico), caza y pesca (como la Ley de Caza de 1970 y algunas otras disposiciones vigentes de forma supletoria en la Comunidad).

Por lo que hace a la flora, tempranamente se dictó la Ley de Cantabria 6/1984, de 29 de octubre, de Protección y Fomento de las Especies Forestales Autóctonas (desarrollada por D. 82/1985, de 29 de noviembre, modificado por el D. 21/1989, de 6 de abril). Dispuso la elaboración de programas de ordenación y aprovechamiento de las masas forestales autóctonas, la declaración de áreas de protección especial o el inventario y la protección de algunos árboles singulares (todo ello en el marco básico de la legislación estatal de montes). De la actividad desarrollada interesa destacar: la declaración del tejo como especie forestal protegida (O. de 4 de marzo de 1986); la elaboración del Inventario Abierto de Árboles Singulares de Cantabria, registro de carácter abierto al que se van agregando nuevos ejemplares y agrupaciones arbóreas (tras la última adición por O. 38/2003, de 23 de abril, son ya 214 los árboles y agrupaciones arbóreas singulares catalogados); y la declaración del Monumento Natural de las Sequoias del Monte Cabezón (D. 41/2003, de 30 de abril).

En cuanto a la fauna se ha dictado la Ley de Cantabria 3/1992, de 18 de marzo, de Protección de los Animales (modificada por Ley de Cantabria 8/1997, de 30 de diciembre), que también se refiere a los animales domésticos. La Ley no ha ampliado la relación de especies amenazadas prevista en la legislación estatal aun permitiéndoselo ésta (art. 32 LCEN). Sí es novedoso, en cambio, el expreso reconocimiento de la responsabilidad patrimonial de la Administración por los daños que causen las especies amenazadas en los aprovechamientos cinegéticos (sin descartar la que pueda derivarse por otro tipo de daños con arreglo a las normas generales). Por el tratamiento dispensado a las especies, destaca la del oso pardo para la que, hallándose en peligro de extinción, se ha aprobado un plan de recuperación (D. 34/1989, de 18 de mayo, complementado por el D. 8/1992, de 30 de enero, que regula el uso de las pistas, caminos y terrenos en el área de distribución de este animal autorizando a imponer restricciones temporales de acceso y tránsito de vehículos).

### 3.3. Lucha contra la contaminación

En el período que contemplamos, los objetos principales de la actuación autonómica en este orden han sido la gestión de residuos y el saneamiento.

Haciendo uso de los instrumentos que le otorgaba la legislación estatal (entonces, el RDLeg 1163/1986, de 13 de junio, por el que se modifica la Ley 42/1975, de 19 de noviembre, sobre Residuos y Desechos Sólidos y Urbanos [con los desarrollos previsto en el RD 833/1988, de 20 de julio, modificado por RD 952/1997, de 20 de junio]), por D. 23/1987, de 22 de abril, se aprobó un primer Plan de Gestión de Residuos. Medida completada poco después por el D. 9/1988, de 1 de marzo, que reguló el control, inspección y vigilancia de los residuos sólidos urbanos (exigiendo a los Municipios la clausura de los vertederos clandestinos y la comprobación de los residuos admitidos, así como la inexistencia de contaminación atmosférica o por lixiviados), disposición modificada por D. 51/1988, de 16 de septiembre, en lo referente al régimen sancionador. Asimismo, por D. 22/1990 de 7 de mayo, se reguló la gestión de residuos hospitalarios (exigiendo la incineración a 1.000 ºC de los contaminados o con peligrosidad específica). Sobre este marco normativo se dictó el Plan de Gestión de Residuos Sólidos Urbanos de Cantabria aprobado por Ley 8/1993, de 18 de noviembre. El Plan determina la ubicación geográfica de las instalaciones de tratamiento de residuos (vertederos, incineradores, centros de reciclaje) de la región; promueve el reciclaje integral mediante la selección en origen de los desechos (con contenedores diversificados); recomienda la constitución de consorcios y mancomunidades municipales de recogida, transporte y tratamiento de residuos sólidos; y declara de interés regional la gestión del tratamiento de residuos sólidos urbanos a efectos de que la Comunidad pueda asumir la gestión, desarrollo y prestación de los servicios correspondientes (obviamente, sin perjuicio de las competencias de las entidades locales o las mancomunidades que constituyan). Para esto último, precisamente, por D. 31/1991, de 21 de marzo, se había autorizado algún tiempo antes la constitución de la Empresa de Residuos de Cantabria, S.A., sociedad mercantil de titularidad pública cuyo objeto social era «el desarrollo y ejecución de cuantas actividades, obras y proyectos se requieran para el desarrollo de los servicios de recogida, transporte, tratamiento y gestión en general, de los residuos generados en Cantabria».

Tras la aprobación de la Ley 10/1998, de 21 de abril, de Residuos (que traspone la Directiva 91/156/CEE), se han dictado otras normas igualmente específicas, como la O. de 28 de mayo de 2001, que establece el contenido mínimo que han de tener los estudios de minimización de residuos peligrosos que están obligados a realizar los productores de estos residuos (según lo exigido por la DA 2ª RD 952/1997); el D. 42/2001, de 17 de mayo, que regula y crea el registro en el que deben inscribirse los pequeños productores de residuos peligrosos (de acuerdo con lo previsto en el RD 833/1988); o el D. 105/2001, de 20 de noviembre, que regula y crea los registros en los que deben inscribirse los titulares de actividades que conlleven la gestión de residuos no peligrosos, incluido su transporte por cuenta ajena (según lo previsto en el art. 15 Ley 10/1998); en la actualidad hay registrados 93 gestores, de los que sólo 7 están autorizados para valorización y eliminación. Por estas normas autonómicas y por numerosas disposiciones estatales de inferior rango que tienen aplicación directa o supletoria se dirige la actuación administrativa autonómica orientada por los objetivos que marcan diversos planes nacionales para los

diferentes tipos de residuo (urbanos, peligrosos, especiales [lodos de depuradora, constructivos, vehículos, neumáticos, voluminosos, etc.]).

Actualmente está en curso de ejecución un ambicioso Programa de Gestión de Residuos de Cantabria 2005-2010, bajo cuyos principios pretenden elaborarse distintos planes sectoriales (de sector primario y servicios sanitarios y veterinarios, del sector industrial, constructivo y minero, de residuos especiales, de suelos contaminados), una ley autonómica de residuos para implantar un sistema de gestión integrado (en cuanto a los medios e infraestructura disponible) e integral (actuando en origen y según el siguiente orden de prioridades: reducción de la generación, recuperación y reciclaje, aprovechamiento energético y vertido) y crear un observatorio con fines de estudio, divulgación y fomento, entre otras iniciativas.

El saneamiento y la depuración de aguas residuales tradicionalmente ha tenido bajos niveles de desarrollo y eficacia en nuestro país, por debajo incluso de los objetivos establecidos por el Derecho Comunitario (véanse las Directivas 91/271/CEE, de 21 de mayo, y 2000/60/CE, de 23 de octubre). Para cumplir estos objetivos, precisamente, se aprobó el Plan Nacional de Saneamiento y Depuración de Aguas (aprobado por el Consejo de Ministros de 17 de febrero de 1995). Y para trasponer la Directiva 91/271/CEE se dictó el RD-ley 11/1995, de 28 de diciembre, estableciendo las normas aplicables al tratamiento de aguas residuales urbanas y luego desarrollado por RD 509/1996, de 15 de marzo. Normas que, conjuntamente con la legislación de aguas (RDLeg 1/2001, de 20 de julio y reglamentos de desarrollo) y costas (Ley 22/1988, de 28 de julio), constituyen la normativa estatal básica en esta materia.

Esta normativa exige que las aglomeraciones urbanas cuenten con sistemas de colección y tratamiento de las aguas residuales procedentes de las redes municipales o particulares de alcantarillado (si bien concede plazos para el cumplimiento de este objetivo considerando las características de la zona afectada y la carga contaminante derivada de su nivel de población) y que tengan una determinada calidad o nivel de depuración antes de ser vertidas a los cursos continentales de agua o al mar (haciendo especial hincapié en la necesidad de depurar las aguas residuales de origen industrial).

La inversión necesaria para acometer las costosas obras en redes de saneamiento e instalaciones de tratamiento o depuración de las aguas que demanda el cumplimiento de esa normativa había sido previamente cuantificada por el citado Plan Nacional de Saneamiento y Depuración de Aguas con el horizonte temporal 1995-2005 (y que para Cantabria arrojaba la cifra de 59.840 millones de pesetas, considerando obras como el ya acometido y muy importante Plan de Saneamiento Integral de la Bahía de Santander que mejora los vertidos de Santander, El Astillero, Camargo y Santa Cruz de Bezana, donde vive casi la mitad de la población de Cantabria, o el saneamiento de Santoña y la cuenca Saja-Besaya, cuyas obras fueron declaradas de interés general por Ley 42/1994, de 30 de diciembre). Una inversión total que la Administración del Estado se comprometía a financiar par-

cialmente (en un 25 %), ya con cargo a su presupuesto (para las obras de interés general), ya canalizando recursos del Fondo de Cohesión-FEDER (para las obras de competencia autonómica). A estos efectos, el Plan preveía la celebración de los correspondientes convenios bilaterales entre el Estado y las CC AA; convenios en los que, para obtener financiación estatal, las CC AA debían comprometerse a establecer un «canon de saneamiento» (esto es, un canon específico para costear los gastos de establecimiento y explotación de las redes y plantas construidas en desarrollo del Plan) y a aprobar un plan regional de saneamiento.

Tal fue el compromiso que adquirió la Comunidad Autónoma de Cantabria en virtud del convenio celebrado el 27 de septiembre de 1995 entre el Ministerio de Obras Públicas, Transporte y Medio Ambiente y la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio sobre actuaciones del Plan Nacional de Saneamiento y Depuración de Aguas Residuales Urbanas (BOE 12 enero 1996). Y de ese compromiso trajo causa, precisamente, la Ley de Cantabria 2/2002, de 29 de abril, de Saneamiento y Depuración de las Aguas Residuales de la Comunidad Autónoma de Cantabria. Ley que reguló la elaboración, actualización y revisión del Plan de Saneamiento y Depuración de Aguas Residuales en Cantabria y el canon de saneamiento que debe servir para financiar las inversiones y gastos necesarios, construir y explotar las instalaciones de saneamiento y depuración.

Consciente de la necesidad de coordinar la actuación de la Administración autonómica con la de las entidades locales, a quienes la LRBRL atribuye competencias en materia de «alcantarillado y tratamiento de aguas residuales» (art. 25.2.l), y de acuerdo con lo previsto en el art. 2 LRBRL (que remite a la legislación sectorial la concreción de las facultades municipales), la Ley 2/2002 comienza enumerando las competencias de la Comunidad y las de las entidades locales. A la Comunidad corresponde (art. 2) definir la política autonómica en esta materia, elaborar y aprobar el Plan Regional de Saneamiento y Depuración, establecer y explotar las instalaciones y servicios de interés regional (como las plantas de tratamiento de fangos o depuración, los colectores generales, los emisarios marinos o las redes de agua depurada (art. 3), aprobar los planes y proyectos de obras a ejecutar, gestionar el canon de saneamiento, regular y controlar los vertidos que se efectúen a las redes de alcantarillado o saneamiento y fomentar la cultura del saneamiento y la utilización racional del agua. Y a las entidades locales (art. 4), la prestación del servicio de alcantarillado, la planificación, construcción y mantenimiento de éste, el establecimiento de sus tarifas y el control de los vertidos al mismo. Se prevé además la participación de estas entidades en la promoción de planes y proyectos de obras de interés autonómico e incluso en la ejecución y explotación de las instalaciones resultantes (en este caso, previa firma del correspondiente convenio con la Comunidad).

El instrumento fundamental de la política autonómica es el Plan de Saneamiento y Depuración. Un Plan que por su significación ambiental debe guardar coherencia con los instrumentos de planificación hidrológica y de protección especial de espacios naturales (art. 6.4). Y que por su dependencia de los usos del suelo

y de la realidad o consistencia física de éste (urbanística, industrial, agrario, litoral...) debe también ser coherente con los instrumentos de ordenación territorial y urbanística (art. 5). Por eso, el Plan recibe la consideración de Plan Especial (art. 6.2) según lo previsto en la Ley de Cantabria 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico, y sus determinaciones son vinculantes para las Administraciones con competencia urbanística (art. 8) que deberán adaptar sus instrumentos a las previsiones de aquél (quedando mientras tanto en suspenso la aplicación de las determinaciones urbanísticas que entren en conflicto con las del Plan).

Las obras que se realicen en ejecución del Plan y el mantenimiento y explotación de las instalaciones de saneamiento y depuración construidas se financiarán con las aportaciones que pueda realizar el Estado, las que aporten las Administraciones competentes (la Comunidad y las Entidades Locales) y el producto del canon de saneamiento que crea y regula esta Ley, como recurso tributario propio, de acuerdo con lo previsto en los arts. 47 EAC y 133, 156 y 157 CE y en la LO 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las CC AA, modificada por LO 3/1996, de 27 de diciembre. Algunos de los proyectos de saneamiento se realizan con cargo al Plan de Obras y Servicios y al Programa de Infraestructuras y Equipamientos Colectivos en Pequeños y Medianos Municipios, que les otorgan carácter prioritario.

El canon es una figura tributaria que da expresión jurídica al principio ambiental «quien contamina paga» (cuya honda raigambre comunitaria acredita hoy el art. 174.2 del TCE), trasladando a los usuarios de las aguas el coste de la regeneración ambiental que procuran los servicios de saneamiento y depuración. Pero es un impuesto, no una tasa: el hecho imponible de este tributo no es la prestación o recepción de un servicio público o la utilización del dominio público, sino la generación y vertido por el contribuyente de aguas residuales (art. 25). Un vertido que deriva del consumo de agua, razón por la que este mismo consumo sirve también para cuantificar, teniendo en cuenta su magnitud y utilidad (el uso doméstico, turístico, industrial, etc., del que depende la carga contaminante del agua residual), la base imponible sobre la que se calcula el canon a satisfacer por cada contribuyente (arts. 27 y ss.), o sea, por cada consumidor de agua. Éste no efectuará el pago directamente, sino a través de las entidades suministradoras de agua, que a tal efecto son designadas como obligadas tributarias en sustitución de los contribuyentes (art. 26). La Ley encomendaba la gestión, liquidación, recaudación y administración del canon de saneamiento o de otros tributos o ingresos autonómicos relacionados con el saneamiento al «Ente del Agua y Medio Ambiente de Cantabria», organismo autónomo regional creado al efecto, a cuyo cargo se ponían también otras relevantes funciones (coordinar el desarrollo y ejecución del Plan, cooperar con las entidades locales, construir obras e instalaciones de saneamiento y depuración, informar los instrumentos de planificación urbanística, controlar y vigilar el funcionamiento de las instalaciones, realizar investigaciones o fomentar la cultura ambiental, entre otras; art. 15). Sin embargo, los fines y objetivos de

dicho que implican ejercicio de autoridad recientemente han sido atribuidos a la Dirección General de Obras Hidráulicas y Ciclo Integral del Agua; el resto los asume la Empresa de Residuos de Cantabria, SA (ahora, MARE, SA), sucesora del mencionado Ente extinguido según lo previsto en la DA Única de la Ley de Cantabria 7/2004, de 27 de diciembre, que ha hecho algunas otras modificaciones en la Ley de Cantabria 2/2002. Así, por ejemplo, define qué se entiende por «contaminación especial», concepto técnico que ofrecía alguna incertidumbre; modifica los tipos para la determinación de las tarifas por parámetros contaminantes; declara exentos de canon de saneamiento los usos domésticos de agua en los núcleos de población no incluidos en las aglomeraciones urbanas del Plan de Saneamiento de Aguas Residuales Urbanas de Cantabria; y hace obligatoria la autoliquidación del canon por las entidades suministradoras de agua. La aplicación del canon de saneamiento a los usos domésticos en las aglomeraciones urbanas incluidas en el Plan de Saneamiento no se hará efectiva hasta que se apruebe el reglamento del régimen económico financiero del canon previsiblemente en 2006). Además, éste no se aplicará en los núcleos de dichas aglomeraciones que carezcan de servicio de alcantarillado hasta que el mismo entre en funcionamiento.

Junto a las redes y servicios de saneamiento, el control de los vertidos es otro de los objetivos de la Ley de Cantabria 2/2002, facilitando las funciones de vigilancia e inspección de la Administración autonómica y otorgándole potestad sancionadora para imponer multas de hasta 120.000 euros (límite que puede ser elevado hasta el importe superior que impida obtener beneficio alguno de la infracción cometida), en su acompañadas de la revocación de la autorización de vertido o de la clausura de la actividad, sin perjuicio, claro está, del deber de reparar el daño causado. En materia de vertidos, además, importa mencionar la existencia del D. 48/1999, de 29 de abril, sobre autorizaciones y control de los vertidos de tierra a mar en el litoral autonómico (modificado por D. 104/2004, de 21 de octubre).

### 3.4. Otros objetos

En el período contemplado también se han producido numerosas actuaciones sectoriales de menor significación normativa o carácter puramente administrativo, con frecuencia en ejecución de la legislación estatal, de las que no resulta posible dar cuenta detallada. Pero sirvan algunos ejemplos, como el establecimiento de la Red Automática de Control y Vigilancia de la Calidad del Aire de Cantabria; aprobación de disposiciones sobre seguridad y normalización técnica de instalaciones industriales con riesgo ambiental (gas, electricidad, telecomunicaciones, parques eólicos...); la intervención en materia de caza y pesca y policía de montes; la prevención de incendios forestales; los dispositivos de protección civil ante emergencias ambientales; las limitaciones al desarrollo de algunas actividades turísticas (deportes de montaña, acampada...); el desarrollo de programas de generación de empleo en materia ambiental (como los programas EQUAL-GEMA y EQUAL-CREMA, parcialmente financiados por el Fondo Social Europeo); la ejecución del Proyecto Interregional de Puertos Limpios (Interreg IIIB, Sudoeste, también con financia-

ción comunitaria); la integración de las infraestructuras de suministro de agua (la denominada «autovía del agua» que trata de garantizar la continuidad y regularidad de los suministros –amenazada por el desigual comportamiento de la demanda que ocasiona la afluencia turística y residencial estacional– mediante la interconexión de los sistemas y fuentes de captación); o la expedición de las autorizaciones de emisión exigidas conforme al Protocolo de Kyoto desde la primavera de 2005.

## 4. JURISPRUDENCIA AMBIENTAL MÁS DESTACADA DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE CANTABRIA

Durante los primeros años de funcionamiento del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria, que comenzó a desarrollar su actividad jurisdiccional a finales de 1989, no se produjeron pronunciamientos en materia ambiental que merezca la pena destacar. El limitado contenido de la competencia autonómica durante estos primeros años y la reducida actividad normativa y de gestión de la Administración autonómica pueden explicar la poca relevancia y la baja conflictividad ante la jurisdicción contencioso-administrativa y la ausencia de fallos que resaltar.

Las primeras sentencias que merece la pena reseñar son las dictadas en la treintena de recursos que se interpusieron contra el D. 34/1997, de 5 de mayo, por el que se aprobó el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de las Marismas de Santoña y Noja. La mayor parte de ellas son desestimatorias y confirman con carácter general la legalidad del D., sin perjuicio de reconocer la nulidad de algunas disposiciones muy concretas relativas a los usos, zonificación o delimitación territorial de algunas parcelas. Casi todas ellas recurren a los razonamientos que contiene la minuciosa fundamentación de la STSJ de 1 de junio de 1999 (confirmada tiempo después por la STS de 1 de diciembre de 2003 [RJ 2003, 8898]), siendo quizás su aspecto más interesante el referente a la indemnización de los perjuicios que ocasionen las limitaciones o restricciones sobre la propiedad de los fundos afectados por el Plan, pues el Tribunal no excluye el derecho de los propietarios a ser indemnizados si por la aplicación del mismo se vieran privados de algunas de las facultades propias del contenido mínimo garantizado del derecho de propiedad.

Sobre una solicitud de expropiación o alternativa indemnización de una finca presuntamente afectada por el citado PORN, precisamente, se pronunció la STSJ de 10 de enero de 2001. El Tribunal desestimó tal pretensión porque llegó a la conclusión de que la finca no se hallaba dentro del ámbito de aplicación del PORN, así que difícilmente podía deducirse de éste menos cabo alguno. Pero son los argumentos por los que llega a esa conclusión los que interesa ahora resumir. Y para situarlos es preciso tener en cuenta que el hábitat de las marismas de Santoña y Noja fue declarado reserva natural mediante la Ley 6/1992, de 27 de marzo, que el Gobierno cántabro recurrió ante el Tribunal Constitucional por considerarla una intromisión en la competencia autonómica. Y que, pendiente de resolución este recurso, pero confiando en que iba a ser estimado (como finalmente lo fue por

la STC 195/1998, de 1 de octubre), el Gobierno aprobó el PORN de las marismas excluyendo expresamente de su ámbito de aplicación los terrenos afectados por la declaración de reserva natural; exclusión que se mantendría hasta que dejara de ser aplicable la Ley 6/1992, momento en el que dichos terrenos quedarían inmediatamente sujetos a las previsiones del PORN. Aclarados los hechos, son dos las líneas argumentales a destacar.

La primera se refiere a la relación entre la declaración de reserva o parque y el PORN: El Tribunal advierte que, de acuerdo con lo previsto en el artículo 15 LCEN, la calificación de un espacio natural protegido siempre debe ir acompañada del correspondiente PORN (principio de inseparabilidad que ya había sentado la STC 163/1995, de 8 de noviembre), pero que éste, en cambio, puede tener existencia independiente de aquella calificación; a través del PORN, por tanto, se puede dispensar protección ambiental a un espacio sin necesidad de declararlo parque o reserva natural, ni someterlo al régimen propio y más específico de esta calificación. Por ello, nada impedía al Gobierno de Cantabria aprobar un PORN para un ámbito espacial distinto al de la declaración de reserva natural y más amplio que éste.

La segunda se refiere al menoscabo económico que podrían haber sufrido las fincas afectadas: El Tribunal no descarta que dicho perjuicio pueda ser indemnizado siempre que no se refiera a simples expectativas, sino a la efectiva reducción o privación de las usos y aprovechamientos que tenían las fincas al tiempo de su afectación (eran de uso agrícola y forestal básicamente generalmente). Por eso mismo llega a la conclusión de que no se habían producido los perjuicios en la intensidad pretendida por el recurrente, auque realmente no tenía la necesidad de pronunciarse sobre este extremo ya que dichos perjuicios no eran imputables a la Administración autonómica demandada. En efecto, el Tribunal comprobó que dichas fincas no estaban incluidas en el ámbito territorial al que, por el momento, resultaba aplicable el PORN autonómico, sino en el ámbito de la reserva declarada por la Ley estatal 6/1992, de manera que, de haberse producido algún perjuicio, el mismo debería ser imputado a dicha Ley (no al PORN) y, por tanto, la reparación del mismo debería haberse reclamado a la Administración del Estado (no a la autonómica). Conclusión que nos pone ante un problema nuevo: el del plazo para reclamar.

Situando en la Ley 6/1992 el origen de los daños, éstos deberían reclamarse en el plazo de un año a contar de su publicación (plazo sobradamente rebasado por el recurrente). Ahora bien, no podemos ignorar que dicha ley fue declarada inconstitucional por la STC 195/1998 que, sin embargo, no declaró su nulidad *ex tunc*. Si lo hubiera hecho, serían imputables al Estado los perjuicios causados durante la vigencia de la Ley y, sustituida su protección por la del PORN, la Administración autonómica debería correr con los perjuicios definitivos que pudieran haberse causado. En tal caso parece que el plazo para reclamar la indemnización debería contarse a partir de la fecha de publicación de la sentencia anulatoria. Pero el Tribunal Constitucional formuló una declaración de nulidad prospectiva,

postergando de manera indefinida sus efectos hasta que las marismas fueran objeto de una declaración autonómica de protección y dejando indefinidamente en vigor la Ley 6/1992. Mientras dicha declaración no se produzca, los eventuales perjuicios seguirán siendo exclusivamente imputables a dicha Ley, hallándose prescrita la acción para reclamar su reparación. Así que es posible que dicha declaración no se produzca nunca, pues si tuviera lugar dejaría de estar vigente la Ley 6/1992, el PORN desplegaría su eficacia sobre los terrenos incluidos en el ámbito de la reserva natural y podría imputarse a este instrumento protector el eventual perjuicio o menoscabo económico de las fincas que, de acreditarse, acarrearía la consecuente responsabilidad patrimonial de la Administración autonómica.

Importa mencionar asimismo las SSTSJ de 5 de septiembre de 2000 y 9 de enero de 2001 por las que fue declarado nulo el Plan Especial de Protección de la Zona Periférica Agrícola-Ganadera del Parque Natural de Oyambre. La Sala entendió que carecía de cobertura legal tanto desde el punto de vista de la legislación ambiental como de la urbanística. Ciertamente, dicho Plan venía a dar ejecución a la Ley de Cantabria 4/1988, de 26 de octubre, que declaró parque natural el área litoral de Oyambre de acuerdo con lo previsto en la legislación estatal básica; por aquel entonces, la Ley de Espacios Naturales Protegidos de 1975. Pero esta Ley, que servía de marco para el ejercicio de las competencias autonómicas, fue derogada y sustituida por la LCEN de 1989, varios años antes de que el referido Plan Especial fuera aprobado. Pues bien, la nueva legislación estatal exigía que la declaración legal de un espacio natural protegido fuera unida a la aprobación del correspondiente PORN. Pero el Plan Especial finalmente aprobado no era equiparable a un PORN (ni por su contenido, ni por su forma de elaboración), de manera que resultaba incompatible con la legislación estatal básica y no podía considerarse amparado por ella. Como tampoco podía recibir cobertura de la legislación urbanística, pues aunque pudiera darse al referido Plan Especial la consideración de un plan urbanístico de protección, instrumento con distinta naturaleza y finalidad que el PORN, tampoco se había adoptado con sujeción a lo dispuesto en la legislación urbanística. En consecuencia, el Plan fue declarado nulo, como he dicho.

También por falta de cobertura legal, la STSJ de 4 de abril de 2002 anuló parcialmente el D. 50/1991, de 29 de abril, de Evaluación de Impacto Ambiental. Se debatió en este proceso si era necesaria una norma con rango de ley para ampliar la relación de actividades sujetas a evaluación de impacto ambiental según la normativa estatal y comunitaria, pues la disposición mencionada incluyó entre ellas los planes de urbanismo. La Sala alcanzó la conclusión de que sí era precisa una ley. No porque el elenco que se pretendía ampliar estuviera contenido en una norma con rango de ley (el RDLeg 1302/1986) y, por tanto, una congelación o reserva formal de rango impidiera su modificación, pues una reserva tal no operaría sobre la potestad normativa autonómica al desarrollar la legislación estatal básica, sino porque la propia Constitución reserva a la ley cualquier regulación que afecte o pueda afectar a la libertad o a la propiedad. Y éste sería el caso de la ampliación contemplada en el Decreto impugnado, como para un supuesto similar

había concluido la STS 24 de octubre de 1996 [RJ 1996, 7594]). La Sala, en consecuencia, procedió a comprobar si alguna norma de Derecho Comunitario o las leyes urbanísticas daban cobertura al Decreto y permitía considerar salvada la apuntada reserva de ley. Pero en aquel momento ni la legislación urbanística regional (la Ley 1/1997, de 25 de abril, de Medidas Urgentes en materia de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, que declaró aplicable en Cantabria la legislación urbanística estatal), ni la Directiva 85/337/CEE exigían la evaluación de impacto ambiental de los planes de urbanismo (como lo exigieron poco después la Directiva 2001/42/CEE y las Leyes de Cantabria 2/2001, de 25 de junio, y 5/2002, de 24 de julio), así que no podían dar cobertura al Decreto impugnado y, por tal motivo, anulado.

Invocando el criterio mantenido por la jurisprudencia (entre otras, STS de 17 de noviembre de 1998 [Arz. 10522], la STSJ de 17 de marzo de 2005 recuerda que, por tener la naturaleza propia de un acto de trámite, las declaraciones de impacto ambiental no pueden ser impugnadas autónomamente, sin perjuicio de que puedan alegarse los vicios propios de ellas al recurrir las resoluciones administrativas por las que se promuevan, autoricen o denieguen las obras, instalaciones o actividades sometidas a evaluación. Pero sí admite, en cambio, que pueda ser impugnada la resolución que resuelve las discrepancias existentes entre el órgano administrativo ambiental (autor de la declaración de impacto ambiental) y el órgano administrativo que pretende realizar o autorizar la obra, instalación o actividad, desprendiéndose de ello, aunque la Sala no lo reconozca expresamente, que dicha resolución es impugnable porque decide sobre el fondo del asunto, esto es, sobre la posibilidad de realizar o autorizar la obra o actividad. No deja claro la normativa estatal (y la Sentencia omite cualquier pronunciamiento al respecto) si dicha resolución es también la que pone fin al procedimiento autorizatorio. Si así fuera, planteada la discrepancia se produciría una traslación de la competencia para resolver al Consejo de Ministros o al Consejo de Gobierno autonómico, lo que no tendría mayor relevancia cuando el órgano ambiental y el competente para autorizar la obra o actividad pertenecen a la misma Administración. Pero sí puede plantear alguna dificultad, desde el punto de vista del respeto formal de la autonomía local, cuando es el Consejo de Gobierno el llamado a resolver la discrepancia entre el órgano ambiental autonómico y el Ayuntamiento que promueve o debe autorizar la obra o actividad (como sucedía en el caso de autos).

Por último, desde el punto de vista de la incidencia ambiental de la ordenación territorial y urbanística interesa mencionar la STSJ de 18 de julio de 2001 que confirma la validez del D. 41/2000, de 14 de junio, por el que se reguló el procedimiento para la autorización de parques eólicos. La disposición contemplaba la aprobación de Planes Directores Eólicos que la Sala asimila a los denominados Proyectos Singulares de Interés Regional, instrumentos de ordenación territorial previstos en la legislación urbanística regional (arts. 26 a 29 Ley de Cantabria 2/2001). Considera, en consecuencia, que las disposiciones de esta última son también aplicables a los referidos Planes Directores.

## 5. PROBLEMAS Y CONFLICTOS AMBIENTALES

Sin duda, el problema que protagoniza y caracteriza el estado de la cuestión ambiental en la Comunidad son las actuaciones urbanísticas. La región, no sólo en su franja litoral, ha estado y sigue sometida a una fuerte presión urbanística. La pérdida de peso específico en el sistema productivo de los sectores agrícola-ganadero e industrial se ha compensado por el intenso desarrollo del sector turístico y de servicios, favorecido por las características naturales y paisajísticas de la región, que ha impulsado la actividad constructiva con fines hosteleros y, sobre todo, de segunda residencia (cuyo área de influencia, inicialmente referida a poblaciones vizcaínas altamente industrializadas, hoy se extiende también hacia La Rioja, Navarra y Castilla-León). Una actividad que los Ayuntamientos y la propia Administración regional no han sabido ordenar adecuadamente, dando preferencia a los intereses económicos (algunas veces totalmente espúreos, como la conflictividad judicial ha puesto en evidencia) sobre las más básicas exigencias de una protección ambiental dirigida por los principios del desarrollo sostenible internacionalmente reconocidos. Consecuencia de ello es la degradación ambiental y paisajística del litoral autonómico y aún de algunas zonas del interior que ya a nadie se oculta, favorecida por la intencionada inactividad de la Administración y de algunos responsables políticos a la hora de aplicar las técnicas de prevención y protección ambiental legalmente disponibles.

Esos intereses urbanísticos probablemente son los que explican el retraso en la elaboración de los planes de ordenación de los recursos naturales de algunos espacios de los que ya he dado cuenta. Retrasos que han dado lugar a situaciones jurídicas peculiares que aún perviven. Ahí esta, por ejemplo, el caso de las marismas de Santoña y Noja, ya comentado, bajo un peculiar y dual régimen jurídico: una parte cuenta con PORN pero no son espacio natural protegido y la otra es reserva natural pero carece PORN. El de la zona agrícola-ganadera periférica al Parque Natural de Oyambre, igualmente anotado. O, en menor medida, el caso del macizo de Peña Cabarga, espacio actualmente desprotegido tras caducar la declaración de parque natural por no haberse elaborado el correspondiente plan de ordenación de los recursos naturales.

Mas la gravedad de la situación queda acreditada por los numerosos pronunciamientos judiciales que han anulado planes y licencias urbanísticas por vulnerar la propia legislación urbanística o la legislación de costas. A título meramente ejemplificativo, baste señalar que a instancia de una de las asociaciones ambientales más activas (ARCA, la Asociación para la Defensa de los Recuros Naturales de Cantabria) el TSJ de Cantabria, con encomiable firmeza, ha dictado casi una veintena de sentencias de demolición en diferentes municipios costeros: Comillas (8 chalets y apartamentos), Cuchía (20 apartamentos, locales y garajes), Piélagos (62 chalets y 26 viviendas), Arnuero (144 adosados), Argoños (208 chalets). La ejecución de estos fallos, en muchos casos inevitable por ser ya firmes y no poder legalizarse lo construido, no está exenta de problemas técnicos y, sobre todo económicos, pues puede cuantificarse en decenas de millones euros la responsabilidad patrimonial

de las Administraciones locales y autonómica implicadas. Un panorama desolador que enturbia la actuación de los responsables políticos y genera inseguridad jurídica y una profunda desconfianza en su gestión, en algunas ocasiones próxima a la ilegalidad penal aunque muy pocas veces reprobada en este orden (en algún caso lo ha impedido la prescripción de los delitos).

Por distintos motivos y en otro orden de asuntos se ha ordenado también recientemente, por STS de 26 de octubre de 2005, la demolición de la Estación de Aguas Depuradoras de Vuelta Ostrera (Suances), construida en ejecución del Plan de Saneamiento Saja-Besaya. La Sentencia resuelve un recurso también promovido por ARCA contra la ubicación de la depuradora, construida sobre terrenos del dominio público marítimo-terrestre en virtud de una reserva demanial declarada por la Administración del Estado. La LC únicamente permite ocupar dichos terrenos cuando la actividad o instalación a realizar no pueda tener otra ubicación (art. 32), de lo que se desprende –y ésta es la doctrina general que interesa destacar– que la Administración, tanto si se trata de una reserva, como de adscripciones, autorizaciones o concesiones que requieran la ocupación del terreno, tiene el deber de justificar razonablemente la inexistencia de otro lugar, ajeno al demanio, que sea apto para llevar a cabo la actividad o instalación de acuerdo con los fines propios de la misma. En el caso de autos existían lugares alternativos para la instalación, pero la Administración optó por ocupar el dominio público sin justificar la necesidad de su elección que por este motivo fue anulada. Los problemas que plantea la demolición de esta planta, que por el impacto ambiental que ocasiona no puede demorarse, son numerosos, no sólo por el coste económico, sino por resultar también inconveniente la interrupción de los servicios de saneamiento y depuración que presta. Pero el Ministerio de Medio Ambiente se ha comprometido a dar inmediato aunque gradual cumplimiento a la sentencia.

La publicación de la sentencia coincide en el tiempo, por cierto, con la tramitación del expediente para la ubicación de otras estación depuradora en el término municipal de Ribamontán al Mar, muy próxima a un pueblo del lugar (Suesa), que ha suscitado notables protestas vecinales y las inevitables comparaciones con el caso antes descrito, aunque difieren los presupuestos de hecho pues aquí no parece estar en juego la ocupación del dominio público marítimo-terrestre. También se ha aducido la circunstancia de pretender ubicarse la depuradora en un municipio afectado por el POL, pero ello, en realidad, no parece constituir un obstáculo formal para la ubicación de la depuradora, pues dicho instrumento prevé la existencia de «actuaciones integrales estratégicas ambientales» (a desarrollar por medio de Planes Especiales o Proyectos Singulares de Interés Regional –el elegido en este caso–) que servirían de marco al proyecto.

En la relación de problemas ambientales también debe hacerse mención del ruido. Lo padecen uno de cada cuatro hogares españoles (el 25,5 %, según los últimos datos de la encuesta de calidad de vida del INE), siendo esta también la ratio de los hogares cántabros (23,5 %). No es preciso anotar ahora los nocivos efectos de la contaminación acústica, ni dar cuenta de la jurisprudencia que los

más altos tribunales han dictado recordando el deber de las Administraciones públicas de prevenirla y evitarla (SSTS de 29 de mayo y 3 de diciembre de 2003, STC de 27 de febrero de 2004, STEDH *Moreno Gómez c. España* de 16 de noviembre de 2004), por cuanto puede llegar a vulnerar el fundamental derecho de los vecinos a la intimidad domiciliaria y a la integridad física (por los problemas de salud que ocasiona).

En Cantabria, probablemente por el protagonismo que se ha venido dando al sector turístico y de servicios en la política económica, es sobre todo el ruido de la movida nocturna el que más problemas y conflictos acarrea. En la actualidad, pendiente de desarrollo la legislación estatal del ruido, las ordenanzas municipales de prevención de la contaminación acústica, vinculada a la reglamentación de actividades clasificadas, y la normativa de horarios de los establecimientos de hostelería y espectáculos, son los únicos instrumentos normativos existentes, siendo notable la permisividad y ambigüedad de sus disposiciones, a veces también la insuficiencia de rango para imponer sanciones o acordar otro tipo de medidas cautelares, en las que frecuentemente se ampara la tolerancia municipal. Esta tolerancia, que ha obligado al Defensor del Pueblo a intervenir en diversas ocasiones, se manifiesta de muy diversas formas: la escasa inspección y control de las condiciones ambientales de los locales; la indiferencia de la policía local ante las denuncias de los vecinos o su falta de equipamiento (las patrullas carecen de sonómetros); el levantamiento deficiente de las actas de denuncia; la deficiente instrucción de los expedientes sancionadores (a veces, su pérdida o paralización, con la consecuente prescripción de las infracciones); la escasa cuantía de las sanciones, que no tiene en cuenta la reincidencia y aun la hace rentable; el allanamiento de la Administración en los recursos interpuestos por los infractores; el escaso rigor de las restricciones a la apertura de nuevos establecimientos; la falta de programas de divulgación y concienciación social; la permisividad en el consumo de alcohol en las calles –expresamente prohibido por la legislación autonómica– o para el ejercicio de actividades hosteleras en ella; y aun el fomento de actividades de ocio nocturno en la vía pública, que animan el negocio de los hosteleros, durante diversos períodos del año, sin la más mínima consideración hacia los vecinos (o incluso hacia otros municipios –caso de algunos espectáculos organizados por el Ayuntamiento de Santander, cuyo ruido alcanza el otro lado de la Bahía–).

Ante esta clase de actitudes, no han de extrañar las sonadas protestas vecinales que se han producido y la elevada conflictividad jurisdiccional a que da lugar, habiéndose situado los Tribunales, con algunas pocas excepciones, en la línea señalada por la jurisprudencia antes citada. Las dos ciudades más afectadas son Santander (algunas zonas de ocio arrojan un nivel de ruido nocturno que supera hasta en un 150 % el máximo permitido) y Torrelavega, aunque desde hace poco tiempo este último Ayuntamiento viene actuando enérgicamente con medidas de diversa índole, limitada su eficacia por la resistencia y falta de colaboración de los hosteleros. En otros núcleos de población (Castro-Urdiales o Laredo, por ejemplo) el problema se sufre de forma estacional o discontinua, estando aparentemente más

controlado en los pueblos donde corresponden a la Guardia Civil las labores de vigilancia.

A la vista de lo expuesto, parece inaplazable la intervención de la Comunidad, tanto desde el punto de vista normativo (elaboración de una ley autonómica que adelante el cumplimiento de los objetivos de la Ley del Ruido –cuya larga moratoria ha sido criticada por amplios sectores–, actualice y mejore los instrumentos de prevención y control, refuerce la seguridad jurídica y los medios de reacción de los afectados, eleve los niveles de protección acústica, coordine y haga más eficaz la acción de la policía local, reordene la clasificación de los establecimientos y sus horarios, amplíe el cuadro de infracciones y sanciones, etc.) como administrativo (velando la observancia de las obligaciones municipales, efectuando controles complementarios, coordinando la actividad municipal, desarrollando campañas de divulgación, etc.).

## NOTA BIBLIOGRÁFICA Y DOCUMENTAL

Para el seguimiento anual de la actividad institucional normativa y administrativa de la Comunidad Autónoma de Cantabria pueden verse las valoraciones efectuadas por L. Martín Rebollo para el *Informe Comunidades Autónomas*, publicación anual y colectiva que desde 1989 –actualmente bajo la dirección de J. Tornos Mas–, prepara el Instituto de Derecho Público (Barcelona). Para consultar el texto actualizado y concordado de los principales leyes y decretos autonómicos puede utilizarse la compilación *Legislación Básica de Cantabria* (Librería Estudio, Santander, 2003) preparada por los profesores del Seminario de Derecho Administrativo de la Universidad de Cantabria. El análisis y la valoración de esta legislación puede encontrarse en la obra colectiva, dirigida por el prof. Martín Rebollo, *Derecho Público de Cantabria*, Parlamento de Cantabria, Santander, 2003. Particularmente, por lo que respecta a la política ambiental, en dicha obra pueden consultarse los trabajos *Ordenación del territorio y urbanismo* (L. Martín Rebollo) y *Medio ambiente y protección de la naturaleza* (J. Barcelona Llop y M. Gómez Puente).

Sobre el desarrollo de la política ambiental autonómica también puede encontrarse abundante información institucional en el servidor de información en Internet de la Consejería de Medio Ambiente del Gobierno de Cantabria (*www.medioambientecantabria.com*).

*XIX*

# Política ambiental de Castilla-La Mancha

Francisco Delgado Piqueras

## *Sumario*

*Página*

1. Trayectoria y valoracion general ..... 528
2. Legislación ..... 531
   2.1. Conservación de los hábitats y de las especies de flora y fauna salvaje ... 531
   2.2. Ordenación territorial y actividad urbanística ..... 534
   2.3. Evaluación de impacto ambiental ..... 535
   2.4. Energías renovables ..... 536
   2.5. Impuestos ambientales ..... 537
   2.6. Abastecimiento de agua potable y depuración de aguas residuales urbanas ..... 538
   2.7. Vías pecuarias ..... 539
3. Organización ..... 540
   3.1. Consejo de Gobierno ..... 540
   3.2. Consejo Asesor de Medio Ambiente ..... 542
   3.3. Entes instrumentales ..... 543
4. Ejecución ..... 543
   4.1. Espacios naturales, flora y fauna silvestres ..... 544
   4.2. Agricultura ..... 546
   4.3. Residuos ..... 547
   4.4. Gestión de expedientes sometidos a evaluación ambiental ..... 550
   4.5. Aguas residuales urbanas ..... 550
   4.6. Educación ambiental ..... 552
   4.7. Energías renovables ..... 554
   4.8. Presupuestos y recaudación ..... 554

*Página*

5. Jurisprudencia ..... 555
   5.1. Pesca fluvial ..... 555
   5.2. Animales domésticos ..... 555
   5.3. Conservación de las cubiertas vegetales ..... 556
   5.4. Espacios naturales y caza ..... 557
6. Problemática ambiental ..... 558
   6.1. Aguas ..... 558
   6.2. Infraestructuras de comunicación ..... 560
   6.3. Espacios naturales, flora y fauna silvestre ..... 561
   6.4. Energía ..... 562

Bibliografía ..... 562

* * *

## 1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL

La «Junta de Comunidades de la Región Castellano-Manchega» se constituye como ente preautonómico en virtud del Real Decreto Ley 32/1978, de 31 de octubre. Como es lógico, su actividad posterior estuvo orientada a dotarse de una organización institucional y, tras la aprobación de la Constitución, la elaboración del estatuto de autonomía. Del RD 1661/1983, de 20 de abril, «de consolidación de las transferencias efectuadas en fase preautonómica», puede deducirse que las competencias ambientales ejercidas en ese periodo embrionario eran accesorias de la sanidad, el urbanismo, los transportes terrestres, la industria o la agricultura.

Del originario *Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha (Ley Orgánica 9/1982, de 10 de agosto)* resultan relevantes a nuestros efectos las competencias asumidas con carácter exclusivo (artículo 31) en materia de: *b) ordenación del territorio, urbanismo y vivienda, f) agricultura y ganadería, de acuerdo con la ordenación general de la economía, g) proyectos, construcción y explotación de los aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos de interés para la Región; aguas minerales y termales, h) caza y pesca fluvial. Acuicultura»*. En el marco de la legislación básica del Estado, se atribuye el desarrollo legislativo y la ejecución (artículo 32) de las materias siguientes: «*2. Montes y aprovechamientos forestales. Espacios naturales protegidos y régimen de zonas de montaña»*. Finalmente, corresponde a la Junta de Comunidades, en los términos que establezca la regulación estatal, la función ejecutiva (artículo 33) en materia de: «1. *Protección del medio ambiente, del entorno natural y del paisaje, así como las instalaciones y experiencias con incidencia sobre las condiciones climatológicas»*.

La *primera reforma estatutaria (LO 7/1994, de 24 de marzo)* extendió la competencia exclusiva a «*la ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurran íntegramente por el ámbito territorial de la Comunidad Autó-*

*noma»* (nuevo artículo 31.7). También se le asigna, en el marco de la legislación básica del Estado, la competencia relativa a «*normas adicionales de protección del medio ambiente»* (nuevo artículo 32.7). El primero de estos cambios ha sido sistemáticamente desconocido por la Administración hidráulica del Estado hasta la reciente *Sentencia del Tribunal Supremo de 20 de octubre de 2004* (RJ 2004, 8004), que anula parte del Plan Hidrológico del Júcar, entre otras razones por afectar a una cuenca intracomunitaria de Castilla-La Mancha: la cuenca endorreica de Pozohondo. El segundo cambio permitió el desarrollo de una normativa específicamente ambiental por parte de la Comunidad, como se verá más adelante.

La *segunda reforma estatutaria (LO 3/1997, de 3 de julio)* eleva la «*protección del medio ambiente y de los ecosistemas»* a una competencia de desarrollo legislativo y ejecución, en el marco de la legislación básica (nuevo artículo 32.7), que antes se entendía meramente ejecutiva. En cambio, desaparece la competencia ejecutiva sobre instalaciones y experiencias con incidencia sobre las condiciones climatológicas. Un desapoderamiento que puede extrañar, cuando el problema del cambio climático cobra más importancia, pero que a mi juicio no es tal, ya que se trata de un título que debe entenderse incluido en el genérico de protección del medio ambiente.

La evolución del marco estatutario castellano-manchego obedece a la vía elegida por esta Región para acceder a la autonomía (artículo 143 CE), que la obligaba a ceñir sus competencias iniciales al elenco del artículo 148.1 CE. Su competencia ambiental se limita en ese momento a la gestión. Con una salvedad, la protección de espacios naturales, sobre los que, como título específico y supuestamente distinto del anterior, la Comunidad Autónoma se atribuye además el desarrollo legislativo. Trascurrido con creces el quinquenio de rodaje previsto por la Constitución y el propio Estatuto, se eleva el techo estatutario en consonancia con el artículo 149.1.23 CE, que permite a las Comunidades Autónomas establecer normas adicionales de protección de la legislación básica ambiental.

Como parece lógico que fuera, la primera legislatura (1983-1987) se dedicó a organizar administrativamente el ejecutivo regional y recibir los traspasos de funciones y servicios del Estado correspondientes a las competencias asumidas en el Estatuto, y no a legislar, al menos por lo que a medio ambiente se refiere: v. gr. RR DD 3020/1983, de 5 octubre, sobre ordenación del territorio, 3544/1983, de 5 octubre y 3579/1983, de 28 diciembre, sobre medio ambiente, 3589/1983, de 28 diciembre, sobre abastecimiento de aguas, saneamiento y encauzamiento de ríos, 1676/1984, de 8 febrero, sobre conservación de la naturaleza.

A partir de la segunda legislatura es cuando empieza a notarse la actividad propia de la Comunidad a nivel normativo y gestor. Como veremos más adelante, el ritmo de la actividad legislativa se ha mantenido e incluso crecido: dos leyes en las legislaturas segunda (cubiertas vegetales y animales domésticos) y tercera (pesca fluvial y caza), tres en la cuarta (ordenación del territorio, evaluación de impacto

y protección de la naturaleza) y cinco en la quinta (Alto Tajo, impuesto ecológico, ciclo integral del agua, río Dulce, vías pecuarias).

No se puede decir que sea un ritmo frenético ni inflacionario de regulación ambiental, pero tampoco que haya habido parones o altibajos. La continuidad que esta Comunidad ha mantenido bajo el gobierno de un mismo presidente y sin alternancia de partidos, a lo largo de todo este tiempo, explica seguramente esta trayectoria. La defensa del medio ambiente y de los recursos naturales ha prestado además importantes banderas para la afirmación de una identidad política propia (recuérdense los conflictos con el Gobierno de España a cuenta del campo de tiro de Cabañeros, del paso de la autovía de levante por las Hoces del Cabriel, o de los trasvases del Tajo al Segura), con incuestionables réditos electorales. La coherencia de esta política ambiental se ha puesto en entredicho, sin embargo, cuando afectaba a proyectos patrocinados por el propio Gobierno regional, como el trazado del AVE Madrid-Levante, el aeropuerto de Don Quijote o la autorización de campos de golf.

Se puede afirmar, por otra parte, que Castilla-La Mancha ha hecho un esfuerzo por desarrollar y ampliar los instrumentos de protección establecidos a nivel comunitario y nacional, extendiendo su ámbito de aplicación a más actividades y estableciendo límites más estrictos. Esto es muy apreciable en la lista de proyectos sometidos a evaluación ambiental, cuya Ley además se ha adelantado a exigirla también a determinados planes y programas. O en las medidas dispuestas para proteger los cursos fluviales, a pesar de verse esta competencia muy mediatizada por la de las autoridades hidráulicas estatales.

En algunos aspectos, la Comunidad se ha singularizado en su iniciativa legislativa, como puede ser la protección de las cubiertas vegetales y la imposición sobre las actividades más contaminantes.

Existen sectores, no obstante, en los que el acento se ha puesto en la implementación de planes y actuaciones concretas tendentes a hacer efectivos los objetivos marcados por la normativa estatal y comunitaria, y no tanto en desarrollarla. Puede ser el caso del saneamiento y depuración de aguas residuales y el de los residuos sólidos.

Y otros, también hay que señalarlo, en que la actuación de la Junta pasa bastante desapercibida, como es el control de la contaminación acústica y atmosférica, que se padece sobre todo en los centros urbanos (automóviles, motos, obras, botellón,...). En mi opinión, la gravedad de este problema es sentida o sufrida por una parte todavía minoritaria de la sociedad, de modo que para los políticos no resulta interesante arrostrar la impopularidad de tomar medidas limitadoras o represivas al respecto.

El crecimiento sostenido de la regulación ha traído consigo un incremento semejante de las tareas administrativas, que han ido atendiendo nuevos escenarios y problemáticas. Muestra de ello es la extensión de los espacios naturales protegidos y otros que iremos viendo con más detalle a lo largo de este informe.

A pesar del aumento de su peso dentro de las tareas administrativas, el medio ambiente no adquiere autonomía organizativa hasta la actual legislatura, la sexta, en que se crea la Consejería de Medio Ambiente. La creación de un centro de imputación de dirección y responsabilidad política al máximo nivel de gobierno es un hecho sin duda destacable. También que esta Consejería surge como la consecuencia de un desarrollo previo, como una medida necesaria al servicio de una política consolidada.

## 2. LEGISLACIÓN

### 2.1. Conservación de los hábitats y de las especies de flora y fauna salvaje

La *Ley 2/1988, de 31 de mayo, «de conservación de suelos y protección de las cubiertas vegetales naturales»* (desarrollada por Decreto 73/1990, de 21 de junio), es una de las pocas iniciativas legislativas originales por su objeto que puede exhibir Castilla-La Mancha. El origen de esta disposición hay que buscarlo en la roturación incontrolada de terrenos forestales (encinares, quejigares, sabinares...), de muy baja productividad, pero realizados al calor de las subvenciones para herbáceos de la Política Agrícola Comunitaria. Para hacer frente a esta lacra, se prohíbe la corta o arranque de especies protegidas y ejemplares autóctonos y se someten a autorización administrativa la transformación en cultivos de montes o terrenos forestales, el arranque, corta y poda de pies de encina, alcornoque, etc. así como la roza, quema y cualquier otra acción que perjudique las agrupaciones de matorral. El incumplimiento se castiga con fuertes multas.

Aparte de este fenómeno, la Ley intenta también corregir el problema de la erosión hídrica debida a la deforestación de extensas superficies, que provocan el aterramiento de los embalses y escorrentías torrenciales en los ríos. Los estudios y medidas administrativas (reforestación, defensa de cubierta vegetal, etc.) serán los que se deriven de los denominados Proyectos de Restauración Hidrológico-Forestal. Por su parte, los cultivadores de suelos afectados por la erosión estarán obligados a cumplir los Planes de Conservación de Suelos que apruebe la Junta.

No podemos dejar de mencionar, siquiera de pasada, *la Ley 7/1990, de 28 de diciembre, «de protección de los animales domésticos»*, aunque a nuestro juicio no es una norma de carácter ambiental, pues su objetivo es proteger la compasión que sectores muy extendidos de la sociedad sienten por los animales de compañía (gatos, perros y otros). Esta ley regula las obligaciones alimenticias e higiénico-sanitarias de los poseedores de estos animales y prohíbe determinadas conductas como el abandono, el maltrato y la crueldad. También regula los criaderos, los establecimientos de venta y los centros de recogida.

Para algunos puede parecer un sarcasmo que, dentro de la política ambiental, se estudien las leyes de caza y pesca fluvial, pero a nuestro juicio no lo es. Primero, porque de no regularse adecuadamente muy posiblemente resultarían unas activi-

dades dañinas para la fauna salvaje y, segundo, porque hoy día esta legislación está impregnada de una clara filosofía proteccionista. Por razones utilitaristas, seguramente, pero bienvenidas sean si el efecto que consiguen es positivo.

Así sucede con la *Ley 1/1992, de 7 de mayo, «de pesca fluvial»*. Esta ley regula el ejercicio de la pesca fluvial, el fomento de la pesca deportiva y la acuicultura en Castilla-La Mancha de una forma más racional y acorde con las necesidades y demanda actuales de los ciudadanos y las exigencias de conservación de los recursos naturales. Destaca, en ese sentido, la figura de los refugios de pesca, que son aquellos cursos, tramos de los mismos o masas de agua en que por razones biológicas, científicas o educativas, sea preciso asegurar en ellos la conservación de determinadas especies, subespecies o comunidades de fauna acuática. En estos refugios el ejercicio de la pesca está permanentemente prohibido, aunque la Consejería de Agricultura puede autorizar la captura de ejemplares o la reducción de las poblaciones por razones de orden biológico, científico o técnico. Por otro lado, las condiciones mínimas de calidad del agua, régimen de caudales y entorno físico-biológico que deban mantenerse en los refugios de pesca para su conservación, se comunicarán a los organismos de cuenca competentes para su consideración e inclusión en los planes hidrológicos.

Esta Ley fue impugnada por el Presidente del Gobierno y la *Sentencia del Tribunal Constitucional 15/1998, de 22 de enero,* declaró la inconstitucionalidad parcial de la misma. Esta Sentencia parte del conocido principio según el cual la atribución de una competencia sobre un ámbito físico determinado no impide necesariamente que se ejerzan otras sobre él, siempre que ambas tengan distinto objeto jurídico. En virtud de su competencia estatutaria sobre pesca fluvial y ecosistemas en que se desarrolla, entiende el Tribunal que es la Comunidad Autónoma la que debe valorar políticamente las exigencias de conservación de la riqueza piscícola de los ríos que transcurren por un territorio, sin que esta valoración pueda ser sustituida por la de otros entes. Según el Tribunal, el citado título competencial incluye la potestad para dictar normas adicionales de protección del ecosistema donde se desarrolla la pesca fluvial y lacustre, entre las cuales se incluiría, por ejemplo, la prohibición de la navegación en zonas que entorpezcan la pesa y estén debidamente señalizadas, la exigencia de colocar rejillas en la entrada de los cauces o canales de derivación al objeto de impedir el paso de los peces y de construir escalas o pasos para facilitar el acceso de los peces a los distintos tramos del curso del agua, que habrán de integrarse en las nuevas concesiones, y la sujeción a autorización autonómica de cualquier actuación que modifique la composición o estructura de la vegetación de las orillas y márgenes. La Sentencia admite incluso la fijación subsidiaria de un caudal ecológico por la Junta de Castilla-La Mancha, que los concesionarios están obligados a respetar, como medida complementaria de protección piscícola y mientras no lo fijen las autoridades de cuenca.

Por el contrario, el Tribunal entiende que vulneran las competencias estatales sobre el dominio hidráulico y, en particular, para regular y determinar los caudales, por ejemplo, la exigencia de autorización autonómica para agotar o disminuir de

forma notable el agua embalsada o circulante que pueda dañar la pesca existente, entre otras previsiones de la Ley.

Similar valoración cabe hacer de *la Ley castellano-manchega 2/1993, de 15 de julio, «de Caza»* cuyos principios inspiradores son, esencialmente, la conservación de la naturaleza, facilitar el ejercicio de la caza como una actividad de ocio y deportiva a los ciudadanos, y promoverla como actividad económica generadora de empleo, y no sólo de rentas, e impulsora del desarrollo turístico. Su objeto es regular el ejercicio de la caza en Castilla-La Mancha con la finalidad de proteger, conservar, fomentar y aprovechar ordenadamente sus recursos cinegéticos, de manera compatible con el equilibrio natural.

Muestra de esta ambivalencia es la figura de los refugios de fauna, definidos como aquellas áreas naturales en las que se prohíbe la caza de las especies cinegéticas, en particular las migratorias, por razones de índole biológica, científica o educativa. En la disposición adicional segunda de esta Ley pasan a tener esta consideración los refugios de caza de las Lagunas de los Patos, Alcahozo, La Vega, El Prado, El Tobar, Uña, Camino de Villafranca, La Yeguas, Grande y Chica de Villafranca, Manjavacas y Pétrola. No conviene confundir esta figura con las reservas de caza, que son comarcas cuyas especiales características de orden físico y biológico permiten la constitución de núcleos de excepcionales posibilidades cinegéticas. En virtud de la disposición adicional primera de la misma Ley tienen la consideración de reservas de caza los terrenos de Castilla-La Mancha integrados en las Reservas Nacionales de la Serranía de Cuenca, de los Montes Universales y de Sonsaz.

Como es propio de una ley de carácter básico, la Ley 4/1989, de 27 marzo, «de conservación de los espacios naturales y de la flora y fauna silvestres», no contiene un desarrollo completo de todas las materias que comprende, limitándose en la mayor parte de los casos a sentar un marco normativo general que permita el posterior desarrollo por las comunidades autónomas. Su aplicación en Castilla-La Mancha durante casi un decenio permitió apreciar la necesidad de regular con más detalle alguno de sus contenidos, lo que, junto a las peculiaridades que afectan a la naturaleza de la Región y de la existencia de normativa comunitaria relevante aprobada con posterioridad a la misma (Directiva de Hábitats), fue la justificación para la promulgación de la *Ley 9/1999, de 26 de mayo, «de conservación de la naturaleza»*.

Es esta una Ley bastante extensa (se estructura en un título preliminar, siete títulos, 127 artículos, ocho disposiciones adicionales, una derogatoria y dos finales, así como dos anejos), que regula un amplio elenco de cuestiones. En primer lugar, establece los procedimientos administrativos relativos a la elaboración, aprobación y modificación de los instrumentos de planificación y protección de los espacios y especies previstos en la legislación básica y crea algunas categorías complementarias acordes con la variedad de situaciones reconocidas en Castilla-La Mancha, integrando todos ellos en una Red Regional coherente. También establece mecanismos de protección de las especies autóctonas, ya sea frente a las exóticas introducidas,

o bajo supuestos de circunstancias excepcionalmente dañinas para las mismas, o mediante el establecimiento de normas técnicas aplicables a determinados tipos de obras o instalaciones especialmente impactantes. Regula la tenencia en cautividad de ejemplares de especies amenazadas. Establece un marco de protección para determinados elementos geológicos y geomorfológicos especialmente valiosos, y para determinados hábitats o comunidades vegetales singulares, raros o de interés particular.

Adicionalmente, incluye algunas fórmulas de coordinación entre la Administración medioambiental y las Administraciones hidráulica, de obras públicas, minas, industria, agricultura, montes, caza y turismo que permitan tener en cuenta las necesidades de protección de los valores naturales en determinados tipos de expedientes administrativos de sus respectivas competencias, en relación con los cuales establece algunas normas adicionales de protección de los ecosistemas y de sus componentes.

La Ley prevé que la lista de Zonas de Especial Protección de Aves (en adelantes ZEPAs) y Lugares de Interés Comunitario (en adelante LICs) a proteger en Castilla-La Mancha será amplia, en correspondencia con sus valores naturales, por lo que crea una nueva categoría de Zona Sensible que engloba, entre otros, a los dos tipos de figuras anteriormente citados, y establece el procedimiento de declaración y protección de dichas zonas. En ese sentido, la Ley incluye dos anejos que contienen el Catálogo de hábitats y elementos geomorfológicos de protección especial y la relación de actividades que deben ser objeto de evaluación de impacto ambiental cuando afecten a zonas sensibles.

### 2.2. Ordenación territorial y actividad urbanística

*La Ley 2/1998, de 4 junio, «de ordenación del territorio y la actividad urbanística»* contiene un extenso conjunto de institutos, mecanismos y técnicas que, al decir de su propia exposición de motivos, se inspiran en los artículos 45, 46 y 47 de la norma fundamental. Concede por ello especial relevancia a los valores ambientales, desde una concepción amplia comprensiva del medio natural desde luego, pero también del cultural y, por tanto, urbano, que intenta compatibilizar con el también imprescindible desarrollo económico-social. Concibe, en suma, la ordenación territorial y urbanística como un instrumento básico y fundamental de realización de tal modelo y, en particular, de obtención de una mejor calidad de vida, amén de que también sea realidad el derecho de todos a una vivienda digna y adecuada o la rehabilitación del patrimonio arquitectónico existente.

En dicho sentido, es objeto de una especial atención el suelo rústico, dada la creciente revalorización urbanística de este tipo de suelo y la necesidad de prever un régimen equilibrado entre los valores y bienes considerados para su clasificación como tal y los intereses de utilización de sus propietarios.

Entre los instrumentos de planeamiento, cabe destacar los planes especiales, que pueden aprobarse en desarrollo, complemento o mejora de los planes de orde-

nación municipal con la finalidad de proteger el paisaje o el medio natural, entre otras finalidades. También los catálogos de bienes y espacios protegidos servirán para formalizar las políticas públicas de conservación, rehabilitación o protección de los espacios naturales de valor relevante, entre otros bienes. La Consejería competente queda encargada de mantener un registro actualizado de todos los bienes y espacios catalogados, con información suficiente de su situación física y jurídica y expresión de las medidas y grado de protección a que estén sujetos según las categorías que reglamentariamente se establezcan.

Por lo que se refiere al suelo urbano y al urbanizable, son muy importantes los estándares mínimos de calidad urbana, de preceptiva observancia por los planes, que establece la Ley. Es interesante destacar que la Ley no maneja un concepto estático de la calidad urbanística, sino que intenta mejorar la situación de partida frenando las tendencias hacia la densificación de las poblaciones que se manifiestan con ocasión de la revisión o modificación de los planes

Un último aspecto a resaltar es la exigencia de someter a evaluación de impacto ambiental los planes de ordenación del territorio. Respecto del resto de planes, la Ley establece que el estudio o informe ambiental forme parte de la memoria. Obligación que, con buen criterio, el *Reglamento de Planeamiento Urbanístico (Decreto 248/2004, de 14 septiembre)* requiere únicamente para los planes de ordenación municipal, los proyectos de delimitación del suelo urbano y los planes parciales de mejora que reclasifiquen suelo rústico a urbanizable.

### 2.3. Evaluación de impacto ambiental

La *Ley 5/1999, de 8 de abril, «de evaluación de impacto ambiental»* se justifica por la necesidad de someter a este trámite determinados proyectos no previstos en la normativa básica estatal (Real Decreto Legislativo 1302/1986), pero con potencial incidencia en la coyuntura ambiental de la región (v. gr., rebaja de 100 ha a 10 ha las trasformaciones de suelo que impliquen eliminar cubierta vegetal y han de evaluarse). También establece un marco legal para la evaluación previa de planes y programas, en orden a detectar tempranamente un impacto ambiental grave, proponer alternativas y medidas correctoras a ese nivel y facilitar la coordinación y el flujo de información entre la administración ambiental y el resto de las administraciones que actúan sobre el medio natural. Recoge, en último término, las exigencias establecidas por la Directiva 97/11/CE, de 3 de marzo de 1997, que modifica la anterior relativa a proyectos públicos y privados, y en parte se adelanta a la Directiva 2001/42/CE, de 27 de junio, relativa a la «evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente».

En la actualidad, el Reglamento general de desarrollo de esta ley es el aprobado por Decreto 178/2002, de 17 de diciembre, que derogó el Decreto 118/2000, de 20 de junio, que había establecido umbrales y criterios para determinadas actividades eventualmente susceptibles de evaluación.

Entre las originalidades de esta normativa regional está la atribución al redactor del estudio de impacto ambiental de una responsabilidad solidaria con el promotor sobre el contenido y fiabilidad de la información. Otra es exigir que en el expediente de autorización del gasto de proyectos promovidos por la propia Junta conste que el proyecto ha sido sometido a evaluación. Y, tercero, el establecimiento, como sanción accesoria, de la pérdida del derecho a percibir ayudas de la Junta de Comunidades para el proyecto privado al que se haya castigado por infracción grave o muy grave tipificada en la Ley 5/1999.

Por otro lado, la *Orden de 26 de enero de 2005, «regula la autorización a entidades y profesionales para el seguimiento y control de actividades sometidas a evaluación de impacto ambiental»*. Si bien estas actividades competen tanto al órgano sustantivo como al órgano ambiental, el Decreto 178/2002 permite que se efectúe a través de una entidad registrada en el órgano ambiental de la Junta de Comunidades. Para ello, la persona física o jurídica autorizada ha de cumplir una serie de requisitos, como una titulación universitaria oficial sobre estudios con materias curriculares relacionadas con el medio ambiente, acreditar experiencia en el ámbito funcional solicitado, tener vinculación contractual con su personal técnico, disponer de medios técnicos, humanos y materiales suficientes para el desempeño de las labores encomendadas y tener cubiertas responsabilidades civiles mediante póliza de seguro.

Esta última exigencia es importante, ya que la Orden les hace responsables del contenido de los informes realizados. También están sometidos a un régimen de incompatibilidades respecto de las empresas inspeccionadas, para salvaguardar su imparcialidad y objetividad.

### 2.4. Energías renovables

Las energías renovables constituyen un capítulo cada vez más importante de la política ambiental, si bien en Castilla-La Mancha su gestión corresponde a la Consejería de Industria. A continuación estudiamos las actuaciones que pueden ser destacadas en este campo.

Por un lado, las subvenciones al aprovechamiento de energías renovables, que vienen convocándose anualmente desde 1996 y cuyo régimen se prorroga hasta diciembre de 2006. Conforme a la última Orden de 20 de diciembre de 2004, esta convocatoria se efectúa en cumplimiento de los compromisos derivados del Plan de Fomento de Energías Renovables en España y en sintonía con el objetivo europeo de cubrir en el año 2010 un 12% del consumo con esta fuente. Dicho Plan y los compromisos medioambientales de Kioto aconsejan, en efecto, acciones específicas de apoyo a aquellas áreas menos desarrolladas, como son la energía solar térmica, la fotovoltaica, mixta eólico-fotovoltaica y biomasa, que son precisamente campos en los que Castilla-La Mancha tiene grandes potencialidades poco explotadas.

Esta actitud favorable viene detectándose a lo largo de las sucesivas Órdenes, que han ido adaptándose a la experiencia obtenida, siempre en el sentido de favo-

recer la implantación de sistemas energéticos que disminuyan el consumo de combustibles fósiles, de forma que se están alcanzando elevados índices de penetración, en especial por parte de la eólica.

A ella se refiere la segunda actuación que queríamos destacar, que es el *Decreto 58/1999, de 18 de mayo, «por el que se regula el aprovechamiento de la energía eólica»*. Esta disposición se dicta al amparo de las previsiones estatutarias, que atribuyen a la Comunidad Autónoma el desarrollo legislativo y reglamentario y la ejecución de la normativa básica del Estado en materia eléctrica, y de la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del Sector Eléctrico, que asigna a las Comunidades Autónomas, entre otras funciones, la de autorizar las instalaciones eléctricas cuando su aprovechamiento no afecte a otras Comunidades o cuando el transporte o la distribución no salga de su ámbito territorial y, en todo caso, las instalaciones sometidas a régimen especial. Estas últimas son aquellas cuya potencia instalada no supere los 50 MW en los siguientes casos: a) autoproductores que utilicen la cogeneración u otras formas de producción de electricidad asociadas a actividades no eléctricas siempre que supongan un alto rendimiento energético, b) cuando se utilice como energía primaria alguna de las energías renovables no consumibles, biomasa o cualquier tipo de biocarburante, siempre y cuando su titular no realice actividades de producción en el régimen ordinario, c) cuando se utilicen como energía primaria residuos no renovables. También la producción de energía eléctrica desde instalaciones de tratamiento y reducción de los residuos de los sectores agrícola, ganadero y de servicios, con una potencia instalada igual o inferior a 25 MW, cuando supongan un alto rendimiento energético.

El Decreto 58/1999 desarrolla, en un texto único, los procedimientos, condiciones y criterios que han de regir para la autorización de las instalaciones de generación de electricidad a partir de la energía eólica, a través de Parques Eólicos, que se basan en los principios de transparencia, pública concurrencia y coordinación administrativa, con el fin de que el aprovechamiento de los previsibles potenciales eólicos se atengan a objetivos de eficiencia energética, mejora de las infraestructuras eléctricas de suministro y de desarrollo económico y de creación de empleo y sean compatibles con la ordenación del territorio y con una mínima afección medioambiental. A ese respecto, la *Orden de 7 de febrero de 2000 establece la relación de lugares que no resultan adecuados para la implantación de parques eólicos por motivos de sensibilidad ambiental.*

Asimismo, el Decreto establece la figura del Plan Eólico Estratégico, para coordinar todas las actuaciones de un mismo promotor, con previsiones de realizar más de un Parque Eólico, y con el fin de conseguir el máximo valor añadido de las inversiones sobre el tejido industrial regional.

### 2.5. Impuestos ambientales

La *Ley 11/2000, de 26 de diciembre, establece un impuesto sobre determinadas actividades que inciden en el medio ambiente.* Con ella se pretende revertir a los ciudadanos

de Castilla-La Mancha una parte de los costes que soportan como consecuencia del ejercicio de actividades contaminantes o generadoras de riesgos para el entorno natural, al mismo tiempo que desincentivar que se instalen en la región actividades que deterioran el ambiente.

Hay que señalar que contra esta Ley se interpuso un recurso de inconstitucionalidad por el Presidente del Gobierno, el cual se encuentra pendiente de resolución por parte del Tribunal Constitucional. No obstante, por Auto núm. 251/2001, de 18 de septiembre se levantó la suspensión que pesaba sobre la misma. Por Auto núm. 61/2002, de 11 de abril, el Tribunal Constitucional desestima el incidente de ejecución planteado por el Abogado del Estado contra el reglamento ejecutivo de dicha Ley (Decreto 169/2001, de 24 julio).

Esta Ley acaba de ser sustituida por la *Ley 16/2005, de 29 de diciembre*, para adaptarla a la Ley 58/2003, General Tributaria y a las nuevas disposiciones estatales y comunitarias en materia ambiental. Para reforzar su carácter finalista, se afecta la totalidad de su rendimiento a la financiación de gastos de conservación y mejora del ambiente. También se ha modificado la determinación de la base imponible y elevado los tipos impositivos, tras lo cual la Ley grava del siguiente modo: a) actividades cuyas instalaciones emiten a la atmósfera dióxido de azufre, dióxido de nitrógeno o cualquier otro compuesto oxigenado del azufre o del nitrógeno: hasta 100 euros por tonelada, b) producción termonuclear de energía eléctrica: 1,5 euros por megavatio hora producido, c) almacenamiento de residuos radiactivos: 1.000 euros por metro cúbico de residuos almacenado.

### 2.6. Abastecimiento de agua potable y depuración de aguas residuales urbanas

La *Ley 12/2002, de 27 de junio, «del ciclo integral del agua»* regula la política de abastecimiento de agua, saneamiento y depuración de aguas residuales en la región, a través de la ordenación de las correspondientes infraestructuras, incluidas su planificación, financiación, ejecución y explotación. También dedica parte de su contenido a regular la intervención de las Administraciones locales, según un esquema básico que, con las necesarias excepciones, les atribuye la gestión en baja (distribución domiciliaria, alcantarillado y saneamiento) y reserva a la Administración autonómica la gestión en alta (captación, transporte, potabilización, depuración y reutilización).

La declaración de interés regional de las infraestructuras de abastecimiento de agua en alta comportará que por parte de la Junta de Comunidades se solicite de la Confederación Hidrográfica competente por razón del territorio la oportuna reserva de recursos hídricos, de acuerdo con la legislación vigente en materia de aguas, así como el otorgamiento, o, en su caso, la transferencia de la correspondiente concesión administrativa del aprovechamiento del recurso a su favor, singularmente en el caso de instalaciones supramunicipales.

En el caso de infraestructuras de depuración de aguas residuales, la declaración de interés regional comportará que se lleven a cabo por la Junta de Comunida-

des las oportunas gestiones para obtener la correspondiente autorización del vertido a cauce público.

Antes que la Ley, Castilla-La Mancha había aprobado en 1996 su Plan de Saneamiento y Depuración de Aguas Residuales Urbanas y un Plan de Abastecimiento de Aguas a Poblaciones simultáneamente. El primero venía motivado por el Plan Nacional de 17 de febrero de 1995, que impuso a todas las Comunidades Autónomas la obligación de formular su correspondiente plan regional, para integrarse con aquél a efectos de recibir la contribución financiera del Estado en las obras planeadas y poder dar así cumplimiento a la normativa comunitaria en esta materia. Estos planes han venido espoleados por la Directiva 91/271/CEE, de 21 de mayo de 1991, que obliga a depurar las aguas residuales urbanas antes del vertido, conforme a un calendario dependiente del tamaño de las poblaciones que concluye en el año 2005.

La Ley 10/2002 da a estos planes, cuyo contenido veremos después, una eficacia jurídica de la que carecían originalmente. Por ejemplo, un efecto vinculante sobre los planes de ordenación territorial y urbanística. El procedimiento de elaboración, aprobación y revisión, así como la publicación en el Diario Oficial de la Región son elementos que abundan en la nueva naturaleza normativa con que la Ley perfila los planes. Con la particularidad de que, en virtud de la disposición transitoria primera, dichos planes se consideran aprobados conforme a la nueva ley y su vigencia prorrogada hasta el año 2007. En consonancia con la nueva carta de naturaleza adquirida por estos planes, quizá sería conveniente que fueran oficialmente publicados. Es verdad que algunos de sus contenidos no se ajustan a la nueva Ley, mas una disposición derogatoria tácita hábilmente introducida en la resolución que acuerde su publicación podría bastar para aclarar que, en ningún caso, los planes deben entenderse contradictorios de la Ley, como es lógico por razones de jerarquía normativa.

### 2.7. Vías pecuarias

Como es sabido, con independencia de su propio fin, las vías pecuarias constituyen una red idónea para comunicar los espacios naturales, por lo que adquieren un valor fundamental en los procesos de conservación de los ecosistemas y la biodiversidad, así como para la mejora de la calidad de vida en el medio rural por su posibilidad recreativa y deportiva.

*Ley 9/2003, de 20 marzo, «de vías pecuarias de Castilla-La Mancha»* tiene presente estas cualidades obligando a los poderes públicos, no sólo a su defensa y conservación, sino también a su restauración y rehabilitación.

El territorio de Castilla-La Mancha, situado en el centro de la Península Ibérica, es paso obligado de los desplazamientos de los rebaños que buscan, para su alimento, los pastizales invernales de las dehesas de Andalucía y Extremadura y los pastos estivales de la Cordillera Cantábrica y Sistema Ibérico y alberga una red de más de 12.000 km de longitud y 50.000 ha de superficie, de la que forman parte

las principales Cañadas Reales: Leonesa Occidental, Leonesa Oriental, Segoviana, Soriana Occidental, Soriana Oriental, Galiana y de los Chorros.

La Ley 9/2003 define los distintos tipos y clases de vías pecuarias, clasificando como de «Especial Interés Natural de la Comunidad» los tramos que discurren por espacios naturales protegidos y montes declarados de utilidad pública, por su mayor incidencia en los procesos ecológicos. Se clasifican también de «Interés Cultural y Socio-recreativo» aquellos tramos que permitan, sin perjuicio de su tradicional fin, usos alternativos para disfrute de la naturaleza.

## 3. ORGANIZACIÓN

### 3.1. Consejo de Gobierno

Durante los primeros años de gobierno autónomo, las competencias ambientales de la Junta de Comunidades pasaron desapercibidas como conjunto desde un punto de vista organizativo, gestionándose de forma fragmentaria: montes, caza, pesca fluvial, saneamiento de aguas, etc. Será a mediados de la tercera legislatura cuando se aborde un primer intento de unificar en un solo departamento las competencias que, en virtud de las transferencias recibidas, estaban distribuidas en distintos órganos de la Junta de Comunidades.

El *Decreto 103/1993, de 31 de agosto, creó la Consejería de Agricultura y Medio Ambiente* entre las Consejerías que integran la Administración Regional. A esta nueva Consejería corresponderá la elaboración, programación, desarrollo y ejecución de la política regional en materia de Agricultura, Ganadería, Montes y Medio Ambiente (Decreto 123/1993, de 15 septiembre, estructura orgánica central y competencias de esta Consejería). En concreto, la Dirección General de Montes y Medio Ambiente Natural ejercerá las funciones relativas a los hábitats naturales, la flora y fauna silvestres, los espacios naturales protegidos, las masas forestales y sus aprovechamientos, reforestación de terrenos agrícolas en régimen privado, defensa de los montes contra incendios, plagas y enfermedades, restauración hidrológico-forestal, ordenación cinegético-piscícola y de la acuicultura, educación ambiental, zonas verdes y parques rurales, vías pecuarias. La Dirección General del Agua y la Calidad Ambiental ejercerá las funciones relativas a la participación en la planificación, ordenación y protección de los recursos hídricos, en el marco de la legislación de aguas vigente, coordinación con los órganos medioambientales de otras Administraciones Públicas, información de las actuaciones de la Administración Regional, con incidencia significativa en el medio ambiente, elaboración de propuestas de normativa y directrices para la gestión de residuos, evaluación del impacto ambiental y para las ayudas de la Administración Regional relacionadas con el uso de los recursos o la protección del medio, evaluación de impacto ambiental, ayuda en relación con la protección del medio, informes, estudios e investigaciones, recepción de la información de la Red Nacional de Vigilancia e Inspección de la Contaminación.

Esta estructura se mantendrá a lo largo de diversas remodelaciones, fluctuando algunas de las funciones entre una y otra dirección general, hasta las elecciones regionales de 1999. Tras éstas, pasan a la Consejería de Obras Públicas las competencias relacionadas con la política hidráulica y la correspondiente Dirección General. En la de Agricultura, se crea la Dirección General de la Calidad Ambiental, convirtiéndose en el referente de los asuntos ambientales (evaluación de impacto, calidad ambiental, suelos contaminados, residuos, envases...). Por su lado, la Dirección General del Medio Natural mantiene las funciones que tenía más una cada vez más importante: la gestión y reconocimiento de las ayudas comunitarias del FEOGA, sección Garantía, relativas a forestación de tierras agrícolas y otras que queden dentro del ámbito de su actuación (Decreto 126/1999, de 29 de julio).

El gabinete que inicia la sexta legislatura incorpora en su seno, por vez primera, una específica *Consejería de Medio Ambiente (Decreto 107/2003, de 7 julio)*. A la misma se adscriben las Direcciones Generales del Medio Natural y de Calidad Ambiental. Esta última mantiene el rol de «Autoridad Ambiental» en la Región y se ocupa de la planificación y programación de la política calidad ambiental, la evaluación y corrección del impacto, la vigilancia y recuperación de la calidad ambiental del medio físico, así como el control de los focos de contaminación y degradación, la vigilancia y el control de la calidad del aire y la protección de la atmósfera, los residuos sólidos urbanos y peligrosos, la gestión del sistema de auditoría y gestión medioambiental, etiqueta ecológica europea y del distintivo de garantía de calidad ambiental, acreditación de entidades colaboradoras de la Administración en este ámbito, las redes, sistemas y equipamientos de vigilancia y control de la calidad ambiental, el fomento y el desarrollo de convenios relacionados con el medio urbano, los sistemas de información de calidad ambiental.

Además, a través de una tercera Dirección General, la de Desarrollo Sostenible y Educación Ambiental, ejercerá las siguientes funciones: planificación y programación de la educación ambiental y el desarrollo sostenible, el apoyo y fomento a las iniciativas locales para la implantación de la Agenda 21, acciones de sensibilización ambiental, apoyo a las iniciativas sociales, mediante el fomento de la participación social y el voluntariado ambiental, divulgación medioambiental, publicaciones, relaciones con las organizaciones ambientalistas.

En la más reciente remodelación del Consejo de Gobierno, tras el catastrófico incendio forestal veraniego ocurrido en Riba de Saelices, la Consejería de Medio Ambiente cambió de titular y de denominación, para llamarse de *Medio Ambiente y Desarrollo Rural (Decreto 108/2005, de 20 septiembre)*. Mantiene, eso sí, la misma estructura y las mismas atribuciones que tenía.

Fuera de dicha consejería todavía quedan algunas competencias importantes desde el punto de vista ambiental. Así, la de Sanidad se ocupa de la vigilancia de la contaminación atmosférica, los plaguicidas, los residuos biosanitarios, las zonas naturales de baño y del informe sobre actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas. La de Obras Públicas ostenta el saneamiento y depuración de aguas

residuales urbanas. Y la de Industria y Trabajo es la competente en materia de energías alternativas, residuos industriales, restauración del espacio afectado por labores mineras.

### 3.2. Consejo Asesor de Medio Ambiente

El *Decreto 141/1994, de 20 de diciembre creó el Consejo Asesor de Medio Ambiente de Castilla-La Mancha* como órgano asesor de la Junta de Comunidades en la materia, adscrito a la Consejería de Agricultura y Medio Ambiente. Hasta que, por Decreto 93/2004, de 11 mayo, pasa a depender de la Consejería de Medio Ambiente.

En su versión actual (*Decreto 30/2005, 22 marzo*), el Consejo se define como órgano asesor de consulta, participación e información de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha en materia de medio ambiente, para el desarrollo sostenible. Queda adscrito orgánicamente a la Consejería de Medio Ambiente.

El Consejo está presidido por el Consejero y, por parte de la Junta, forman parte del mismo los directores generales de Calidad Ambiental, Medio Natural, Desarrollo Sostenible y Educación Ambiental, Agua, Energía, Producción Agropecuaria, Salud Pública, Turismo, Educación y Patrimonio Arqueológico. También lo componen siete representantes de las asociaciones de defensa del medio ambiente, dos del Consejo Regional de la Juventud, dos de las asociaciones de consumidores, uno de la Confederación Regional de Asociaciones de Vecinos, tres de las Organizaciones Profesionales Agrarias, uno de las Comunidades de Regantes, dos de los sindicatos de trabajadores, dos de la Confederación de Empresarios, uno de la Federación de Municipios y Provincias, uno de la Universidad de Castilla-La Mancha, uno del Observatorio Regional para el Desarrollo Sostenible y tres vocales elegidos de entre personalidades de reconocido prestigio por sus conocimientos en materias medio ambientales.

Sus funciones son las de asesorar al titular de la Consejería, informar los anteproyectos de Ley y otras disposiciones generales en la materia que haya de aprobar el Gobierno regional, de medio ambiente que hayan de proponerse para su aprobación al Gobierno de Castilla-La Mancha, conocer con posterioridad de los expedientes de declaración de espacios naturales protegidos, tramitados por el procedimiento de urgencia, colaborar y asesorar en el desarrollo y ejecución de la Estrategia Regional de Desarrollo Sostenible, plantear iniciativas destinadas a la mejora del medio ambiente, de la calidad de vida o al desarrollo sostenible para que sean tratadas en el órgano administrativo competente, emitir informes y efectuar propuestas relativas a los planes y programas regionales que tengan incidencia en el medio ambiente, la calidad de vida, y la sostenibilidad, a iniciativa propia o a petición de los departamentos que así lo soliciten.

El Consejo se ha de reunir en Pleno cuantas veces sea necesario y como mínimo tres veces al año. También podrán constituirse grupos de trabajo en su seno, permanentes o temporales.

### 3.3. Entes instrumentales

La Junta de Comunidades ha creado determinados entes instrumentales cuyas funciones son relevantes desde el punto de vista ambiental, aunque no afecten al ámbito de competencias de la Consejería de Medio Ambiente.

Podemos referirnos, en primer lugar, a la *Agencia de Gestión de la Energía de Castilla-la Mancha SA* (AGECAM), creada por Ley 7/1999, de 15 de abril, cuya misión es la de fomentar e impulsar la eficiencia energética y las energías renovables en la Región, de manera combinada con la protección del ambiente y la óptima gestión de los recursos energéticos en los sectores consumidos castellano-manchegos. Aunque esta sociedad fue constituida por la Junta de Comunidades, en su accionariado actual son mayoritarias las empresas privadas financieras y otras relacionadas con el sector de la energía.

Entre las actividades que desarrolla AGECAM destacan las inversiones financieras en proyectos de interés estratégico regional (eólica, solar, biomasa, minihidráulica, biodiesel), la elaboración de propuestas normativas, servicios de asesoramiento y diagnóstico energético, intermediación para industrias y sectores de cara a la transferencia de tecnología y la difusión del conocimiento técnico a los interesados, usuarios y consumidores.

Por su lado, la Ley 12/2002, reguladora del ciclo integral del agua en la Comunidad, ha creado un organismo autónomo denominado *«Aguas de Castilla-La Mancha»*, en el que ha desconcentrado las funciones relativas a los abastecimientos, saneamiento y depuración de aguas (gestión de las infraestructuras hidráulicas de interés regional, recaudación de los cánones, vigilancia, inspección y control de los vertidos de aguas residuales a colectores generales y estaciones depuradoras, etc.). Esta entidad está adscrita a la Consejería de Obras Públicas y en sus órganos de gobierno tienen asiento, además de altos cargos de la Administración regional, representantes de las Administraciones locales, de las organizaciones de consumidores, empresariales, agrarias, sindicales y ecologistas, más un representante de la Administración hidráulica del Estado.

## 4. EJECUCIÓN

Conocer el alcance de la gestión ambiental es, sin duda, el aspecto más difícil de todos, pues exige manejar fuentes exhaustivas sobre datos y cifras, que en muchas no están disponibles porque nadie los ha recopilado. Por fortuna, la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha facilita el acceso a buena parte de la información necesaria en su dirección: *www.jccm.es/medioambiente*, que ha sido la fuente fundamental de la que nos hemos nutrido. Por fuerza, nuestra mirada ha tenido que ser selectiva, como se verá enseguida. No obstante, en la dirección electrónica citada podrán los interesados no solo ampliar su curiosidad, sino también obtener una exhaustiva información práctica sobre la normativa aplicable, contenidos de los planes y programas que gestiona la Junta, la tramitación de los procedimientos

(autorización, licencias, subvenciones,...) e incluso conseguir los formularios que se precise, todo ello aderezado con estadísticas, diagramas, mapas y demás información gráfica. Especialmente cuidado es el capítulo dedicado a la contaminación atmosférica, que publica el Inventario de Emisiones Contaminantes, la zonificación del territorio regional a efectos de la Directiva 96/62/CE, «sobre calidad del aire», datos diarios de calidad del aire de las diferentes estaciones, registro histórico de superaciones en las principales ciudades, etc.

Además de las fuentes oficiales, hemos manejado las de organismos expertos, como empresas (AGECAM: *www.agecam.es*) y grupos ambientalistas (Ecologistas en Acción: *www.ecologistasenaccion.org*).

### 4.1. Espacios naturales, flora y fauna silvestres

Hasta la promulgación de la *Ley 9/1999, de 26 de mayo, «de conservación de la naturaleza»*, la Región se valió de la legislación básica estatal (Ley 4/1989, «de conservación de espacios naturales y de la flora y fauna silvestres» principalmente) para llevar adelante su política de protección de los hábitats. Destacan, respecto de los primeros, las declaraciones de protección de espacios naturales, con sus correspondientes planes de ordenación de los recursos naturales y planes rectores de uso y gestión, como el parque natural de Cabañeros (Decretos 95/1988, de 11 julio, 23/1995, de 28 marzo y 242/1991, de 3 diciembre, que pasaría después a ser parque nacional por Ley 33/1995, de 20 noviembre), la reserva natural de las Hoces del Cabriel (Decreto 161/1995, de 17 octubre) y el monumento natural del Pitón Volcánico de Cancarix (Decreto 103/1998, de 3 noviembre).

Desde la perspectiva de la protección de las especies, merece mencionarse el *Decreto 33/1998, de 5 de mayo, «por el que se crea el Catálogo Regional de Especies Amenazadas de Castilla-La Mancha»*. Este Catálogo incluye:

1. En la categoría «en peligro de extinción» 7 especies de flora y 12 de fauna vertebrada, totalizando 19. De entre ellas, 4 de flora y 9 de fauna ya tenían esta categoría en el catálogo nacional, junto a una más catalogada de interés especial.

2. En la categoría «vulnerables» se incluyen 43 taxones de flora, un invertebrado y 73 especies de fauna vertebrada, de los que 67 ya aparecían como «de interés especial» en el Catálogo Nacional.

3. En la categoría «de interés especial» aparecen 203 taxones de flora, 55 especies de invertebrados y 222 especies de vertebrados, de los que en el Catálogo Nacional ya tenían esta consideración 196.

En su conjunto, en el Catálogo Regional están incluidos 253 taxones de flora, 56 invertebrados y 307 vertebrados totalizando 616 taxones y suponiendo extender la protección a 339 nuevos taxones respecto de los incluidos en el Catálogo Nacional, con una sustancial mejora en la graduación de la protección de los vertebrados y una representación mucho más adecuada a la realidad regional de la flora y los invertebrados.

El Decreto establece igualmente el procedimiento de modificación del Catálogo Regional, un régimen especial de autorizaciones para el aprovechamiento moderado y parcial de determinadas especies de flora amenazada que vienen siendo objeto de uso tradicional y compatible con su protección, así como un período para declarar la posesión de ejemplares de especies a las que se va a extender la protección para acreditar su origen legal. A partir de ahí se aprobarían planes de recuperación de determinadas especies, como la malvasía (Decreto 183/1995, de 28 de noviembre).

El *Plan de Conservación del Medio Natural* fue aprobado por las Cortes Regionales en diciembre de 1994 y en el se establecen los criterios y directrices a seguir en los próximos años, de manera que queden adecuadamente concretados en los Planes Básicos de Ordenación del Medio Natural de las nueve Unidades Naturales en que se ha dividido la Región: Sierras de Ayllón, Alcaraz y Segura, Morena y Madrona y Montes Sur, Sistema Ibérico, Montes de Toledo y la Jara, Sierra de San Vicente y depresiones del Tiétar y Tajo, Alcarrias, Llanuras interiores y Campos de Hellín.

En superficies rurales no agrícolas (terrenos forestales, ríos y zonas húmedas) los objetivos previstos por el Plan pueden ser la conservación, la protección, la producción o el uso público, en función de cual sea la preferente utilidad de los recursos naturales, cómo puede condicionarlos la actividad humana, su carácter renovable o no consuntivo. En superficies rurales agrícolas, los objetivos son la adecuación ambiental de las labores, de forma que permitan la conservación o aprovechamiento de algún otro recurso natural valioso dependiente de las mismas y, en su caso, la transformación a superficie forestal.

Las líneas de actuación que se marca el Plan son las siguientes: a) conservación de la vida silvestre y los espacios naturales protegidos y restauración de hábitats naturales, b) protección del agua y el suelo, lucha contra la desertificación, c) aprovechamiento sostenible y fomento de los recursos forestales, d) aprovechamiento sostenible de la caza y la pesca, e) uso público y educación ambiental, f) defensa del monte contra los incendios, plagas y enfermedades, g) gestión y administración de vías pecuarias.

La inversión necesaria para cumplir el Plan asciende a dos billones de pesetas en 60 años.

Tras la aprobación de la *Ley 9/1999, de 26 de mayo, «de conservación de la naturaleza»,* la Administración regional emplea las nuevas categorías creadas con cierta profusión, salvo la figura de los parajes naturales, que sigue inédita. Desde su promulgación se han declarado por Decreto cerca de 40 microrreservas (v.gr. Decreto 2/2005, de 4 de enero, de las Salinas de Pinilla) y 5 reservas fluviales (Decreto 286/2003, de 7 octubre, del río Pelagallinas). Por Decreto 82/2005, de 12 julio, se declaran 36 zonas de especial protección para las aves y zonas sensibles. Ello no supone un abandono de las figuras básicas, pues al mismo tiempo, se han aprobado 14 reservas naturales (v. gr. Decreto 128/2002, de 10 septiembre, del complejo lagunas de Pedro Muñoz), 13 monumentos naturales (v. gr. Decreto 310/2003, de

2 diciembre, de las Torcas de la Lagunaseca), 20 planes de ordenación de recursos naturales (v. gr. Decreto 238/2004, de 20 julio, de la Laguna del Prado) y 8 planes de recuperación de especies (v gr. Decreto 276/2003, de 9 septiembre, del lince ibérico). Por Ley se han aprobado los parques naturales de los Calares del Mundo (Ley 3/2005, de 5 de mayo), del Barranco del Río Dulce (Ley 5/2003, de 27 febrero) y del Alto Tajo (Ley 1/2000, de 6 abril).

Cuando se constituyó la Comunidad Autónoma, no llegaban a 6.000 las hectáreas protegidas. La primera legislatura fue especialmente parca, pues la única medida adoptada fue la ampliación del parque natural del Hayedo de Tejera Negra (Decreto 21/1987, de 18 marzo). A partir de la segunda legislatura sí se nota un aumento del interés de la nueva Administración, de modo que a finales del año 1999 eran más de 50.000 las hectáreas protegidas. Pero si juzgamos por el número de disposiciones aprobadas y de hectáreas protegidas, podemos decir que el gran salto se dio a partir de la Ley 9/1999. En los seis años de vigencia de esta ley se han cuadruplicado las actuaciones de los dieciséis años precedentes. A finales de 2004, la Red de Áreas Naturales estaba integrada por 74 espacios declarados, ocupaba más de 225.000 ha, lo que supone un 3% del territorio regional (80.000 km$^2$) y casi la mitad contaba con plan de ordenación de los recursos naturales.

### 4.2. Agricultura

Como es sabido, la reformada Política Agrícola Comunitaria es hoy día una de las fuentes más importantes de financiación de programas ambientales. En esa línea se inscribe el Decreto 22/1993, de 2 de marzo, que estableció un régimen de ayudas para fomentar métodos de producción compatibles con las exigencias de protección ambiental y conservación del medio natural. Este programa se acogió al Reglamento 2078/1992/CEE, sobre métodos de producción agraria compatibles con las exigencias del medio ambiente. El FEOGA financia el 75% y el resto a medias entre el Estado y la Comunidad Autónoma. Se aplica, en concreto, en las zonas de la Mancha Occidental y el Campo de Montiel y consiste en subvencionar a los agricultores que voluntariamente se comprometen a una reducción del consumo de agua, amén de fertilizantes y fitosanitarios, durante un mínimo de cinco años. La reducción ha de afectar al total de las parcelas de una misma explotación. Este Programa se prorrogó posteriormente por Decreto 6/1998, de 3 de marzo, y el importe de estas subvenciones era 29.850 pesetas por hectárea para los agricultores que redujeran el consumo en un 50 por 100; 49.350 ptas. si reducen el 70 por 100 y 68.000 ptas. si es el 100 por 100. El objetivo concreto del programa es conservar las Lagunas de Ruidera y las Tablas de Daimiel mediante la recuperación de los acuíferos que las sustentan.

Esta es sólo una de las modalidades, pues podríamos citar también otras ayudas. Para darse una mejor idea del alcance de esta política, podemos decir que el número de perceptores de ayudas del FEOGA por los conceptos de prácticas agrícolas compatibles con la conservación de aves esteparias, desarrollo socioeconó-

mico del entorno del Parque Nacional de Cabañeros y forestación de tierras agrícolas ascendió en 2003 a 5.343 y un total de 24.690.191 euros. En 2004, fueron 6.518 los perceptores de ayudas por estos conceptos y otros como actividades de educación ambiental, desarrollo de la agenda 21 por las entidades locales y ordenación de los bosques y otros programas, por un importe total de 29.367.443 euros.

Por otro lado, a la Junta ha correspondido la designación de las zonas vulnerables a la contaminación de las aguas por nitratos procedentes de fuentes agrícolas (Resolución de 7 de agosto de 1998), la elaboración del programa de actuación aplicable a estas zonas (Orden de 15 de junio de 2001) y la aprobación del código de buenas prácticas agrarias para la protección frente a esta contaminación (Resolución de 24 de septiembre de1998), todo ello en desarrollo del RD 261/1996, de 16 de febrero y la Directiva 1991/271/CE, de 21 de mayo.

### 4.3. Residuos

La normativa comunitaria y española en materia de residuos obliga a adoptar las medidas adecuadas para reducir la producción de residuos y fomentar el desarrollo de tecnologías limpias que permitan la reutilización, el reciclado y valorización de los residuos frente a otras técnicas de gestión. Todo ello con el propósito de reducir el consumo de energía y de materias primas básicas, así como la eliminación final de residuos.

La Ley 10/1998, de 21 de abril, «de residuos», que tiene el carácter de básica, atribuye a las Comunidades Autónomas la elaboración de los planes autonómicos de residuos y la autorización, vigilancia, inspección y sanción de las actividades de producción y gestión de residuos. En estos planes autonómicos se deberán fijar las cantidades de residuos producidos y la estimación de costes de las operaciones de prevención, valorización y eliminación, así como los lugares e instalaciones apropiadas para estas operaciones. Por su parte las Entidades Locales son competentes para la gestión de los residuos urbanos, en los términos establecidos en la Ley básica y en las que, en su caso, dicten las Comunidades Autónomas. Asimismo, la citada Ley determina que las Entidades locales podrán, de acuerdo con lo que establezca la legislación y los planes autonómicos de residuos, elaborar sus planes de gestión.

El *Plan de Gestión de Residuos Urbanos de Castilla-La Mancha, aprobado por Decreto 70/1999, de 25 de mayo,* responde a los principios inspiradores de la Ley 10/1998, así como a las determinaciones específicas que, sobre la gestión de envases y de residuos de envases, establece la Ley 11/1997, de 24 de abril.

Este Plan fue sometido a información pública y discutido con la Federación de Municipios y Provincias de Castilla-La Mancha, la Federación Regional de Consumidores y Usuarios, recibiendo por último el dictamen favorable del Consejo Asesor de Medio Ambiente.

El Plan prevé numerosas actuaciones concretas para resolver el problema planteado por la incorrecta gestión de los residuos urbanos y por el grave déficit en instalaciones adecuadas para su tratamiento de los mismos. A ese respeto, se propone clausurar las instalaciones de vertido incontrolado existentes y su rehabilitación ambiental.

Su ámbito de aplicación comprende las cinco provincias de la Región, en cuyo seno se definen las Áreas de Gestión, respetando en lo posible los entes supramunicipales constituidos. Crea estructuras de carácter supramunicipal, partiendo de las existentes, y fija geográficamente la ubicación más idónea, desde el punto de vista ambiental y de economía de medios, de las nuevas infraestructuras de recogida, recuperación, reciclado y tratamiento de los residuos.

Diseña igualmente los sistemas operativos para la recogida, transporte y tratamiento de los residuos, implantando la recogida selectiva en origen y Sistemas Integrados de Gestión, con el propósito de reducir el volumen de residuos destinados a vertedero, lo cual contribuirá a su vez a disminuir la cuantía total a pagar por las Entidades locales en concepto de tasas de vertido.

El Plan fomenta convenios de colaboración entre las empresas productoras, envasadoras y distribuidoras e instaura el principio de corresponsabilidad y de coordinación de las actuaciones de gestión de residuos urbanos de todas las administraciones.

Establece, por último, campañas con objeto de informar y concienciar a la población sobre las actuaciones derivadas de este Plan, principalmente en materia de prevención y recogida selectiva.

En cuanto a las inversiones y gastos de funcionamiento, lo que prevé el Plan es que el Ministerio de Medio Ambiente y la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha cofinanciarán parcialmente las inversiones públicas necesarias. En principio, y a resultas de lo que en el avance del Plan Nacional de Residuos Sólidos Urbanos se establece, aquél aportará el 25%, al menos en lo que a las infraestructuras de gestión de los residuos urbanos ordinarios atañe. La Comunidad Autónoma aportará, cuando menos ese mismo porcentaje.

Las Entidades Locales han de cofinanciar, en su caso, las infraestructuras de gestión necesarias para el desarrollo de los distintos programas, excepto aquellas que sean de carácter privado. Atenderán a los costes de gestión, incluidos los de recogida y tratamiento, excepto para aquellos residuos cuya gestión pueda asignarse a un modelo privado o semiprivado (neumáticos, automóviles, envases u otros). Dichos costes se verán disminuidos proporcionalmente en función al pago por subproductos recuperados o reciclados que se produzca.

El sector privado podrá financiar las infraestructuras y el coste de gestión de los residuos de neumáticos y automóviles. Los sistemas integrados de gestión financiarán la diferencia de coste entre el sistema ordinario de recogida, transporte y tratamiento de los residuos y desechos sólidos urbanos en vertedero controlado,

establecido en la Ley 42/1975, de 19 de noviembre, y el sistema de gestión de recogida selectiva de envases y residuos de envases, regulado por la Ley 11/1997, de Envases y Residuos de Envases, y por el Reglamento para su desarrollo y ejecución.

En cuanto a la ejecución y seguimiento del Plan, el mismo se declara de obligado cumplimiento para todos los entes públicos y privados de la Región, en lo que afecta a la producción y gestión de los residuos urbanos, a partir de su aprobación por las Cortes Regionales.

Se establece un plazo máximo de cuatro años para construir e instalar las plantas de transferencia y los centros de tratamiento.

Los municipios u otras Entidades locales que deseen gestionar directamente sus residuos podrán hacerlo previo consentimiento de la Consejería de Agricultura y Medio Ambiente. Las Entidades locales integradas en una AGES están obligadas a entregar los residuos a la entidad de gestión que se establezca en su ámbito territorial, que deberán ser gestionados dentro del mismo no permitiéndose su traslado a otras áreas, salvo autorización expresa de la Consejería. Igualmente se precisará autorización para cualquier traslado, de entrada o salida, de residuos dentro del ámbito territorial de la Comunidad Autónoma.

Cualquier actividad de gestión de residuos urbanos, incluidas las instalaciones de depósito, tratamiento y/o vertido de residuos urbanos, de uso colectivo, realizada por entidad pública o privada, deberá ser previamente informada y aprobada por la Consejería. También deberá autorizar las actividades de valorización y eliminación.

Por otra parte, la antedicha Ley 10/1998, de 21 de abril, introduce la posibilidad de establecer Planes Autonómicos de Gestión de Residuos Peligrosos que contemplen objetivos específicos de reducción, reutilización, reciclado, otras formas de valorización y eliminación, las medidas a adoptar para conseguirlos y los medios de financiación.

Por su lado, el *Decreto 158/2001, de 5 mayo, «por el que se aprueba el Plan de Gestión de Residuos Peligrosos de Castilla-La Mancha»*, prevé un coste total cercano a los 1.400 millones de pesetas, en cinco años. Responde a los principios de jerarquía en la gestión y proximidad y atiende a la promoción de las tecnologías menos contaminantes en la eliminación de residuos. En este sentido, la estrategia del Plan da prioridad a las medidas tendentes a conseguir la prevención o reducción de la producción y nocividad de los residuos, el reciclado, nuevo uso y recuperación, el aprovechamiento energético y la eliminación segura bajo los criterios de: autosuficiencia, costes asumibles, cooperación para residuos particulares, proximidad a los centros productores y uso de las mejores técnicas disponibles.

Sería demasiado prolijo resumir los contenidos de este Plan de gestión, referido a los casi 400 tipos de residuos que se generan en diferentes procesos industriales (refino de petróleo, fabricación de pesticidas, pasta de papel, termometalurgia y un largo etcétera), con compuestos tóxicos o peligrosos de circunstancias muy

peculiares. Por ello, nos limitamos a enumerar los aspectos que en el mismo se abordan. En primer lugar, se analiza la situación de partida, distinguiendo los hospitalarios, los grandes y los pequeños productores, los regularizados a 1999 y la gestión que se hace de los mismos, la gestión que de los mismos se hace en Castilla-La Mancha, las trasferencias y el balance resultante. Una vez definida la estrategia regional en esta gestión, se marcan objetivos específicos de reducción, reutilización, reciclado, otras formas de valorización y eliminación. Y se establecen medidas de control para las instalaciones de gestión (recuperación, eliminación y trasferencia) ubicadas en Castilla-La Mancha. Por último, se prevén las medidas de financiación de los diferentes programas.

### 4.4. Gestión de expedientes sometidos a evaluación ambiental

Según la información ofrecida por la propia Consejería, hasta mayo de 2004 las solicitudes de evaluación ambiental de proyectos sometidos a la Ley castellano-manchega ascendieron a 2.792, de las cuales 570 fueron eximidas de este trámite, 866 se encontraban en tramitación y 944 habían sido finalizadas. El resto se encontraban paralizadas (286) o anuladas (206).

En la misma fecha, se habían presentado 412 solicitudes de evaluación previa ambiental de planes y programas, de los cuales 93 estaban paralizados, 13 anulados, 94 en tramitación y 212 ya resueltos.

Por último, la Administración central y otras Administraciones autonómicas habían solicitado 137 informes para expedientes de proyectos sometidos a la legislación estatal, de los cuales la Consejería había informado 48 y el resto se encontraban en tramitación.

### 4.5. Aguas residuales urbanas

Desde el momento del correspondiente traspaso de funciones y servicios, la Comunidad Autónoma se ha limitado prácticamente a otorgar ayudas a los municipios para obras y otras actuaciones en materia de abastecimiento y saneamiento y depuración de aguas residuales. Es de recordar que la legislación básica de régimen local atribuye a las Administraciones locales un papel protagonista en esta tarea, aunque tal ejercicio se ceñirá a los términos que exprese la legislación sectorial estatal y autonómica. También los factores que dificultan una política regional en esta materia: dispersión de la población (22 hab/km$^2$) en casi mil municipios, de los que sólo 62 alcanzan los 5.000 habitantes, ausencia de cuencas intracomunitarias e imposibilidad de acceder a los recursos superficiales por estar comprometidos a favor de las regiones vecinas. Además, una parte mayoritaria de los vertidos son imputables a los Ayuntamientos, frente a los cuales no resultaría nada fácil imponer por medios represivos la depuración previa o, en su defecto, la clausura que permite la Ley de Aguas.

Las funciones y servicios en materia de abastecimiento y saneamiento son de las primeras que Castilla-La Mancha recibe del Estado, dentro del paquete que comprendía también el encauzamiento y defensa de márgenes de ríos y los regadíos, mediante RD 3589/1983, de 28 diciembre. En concreto, las funciones asumidas por la Comunidad Autónoma fueron las de programar, aprobar y tramitar, hasta el abono de las certificaciones, las inversiones en las obras de su interés en materia de abastecimientos de aguas y saneamiento, todo ello en relación con la función estatal de ayuda a las Corporaciones locales y de acuerdo con la normativa específica, así como las de programar, aprobar y tramitar, hasta el abono de las certificaciones, las inversiones en las obras de su interés en materia de encauzamiento y defensas de márgenes en áreas urbanas.

El Decreto de traspasos previó que Castilla-La Mancha Autónoma pudiera encomendar la realización de los estudios, la redacción de los proyectos y la ejecución de las obras a las Confederaciones Hidrográficas (Duero, Tajo, Guadiana, Guadalquivir, Segura, Júcar y Ebro) a cuyos órganos de gobierno se incorporaría un representante de la Comunidad. Una previsión bastante razonable teniendo en cuenta la escasez de medios con los que se dotaba a la nueva Administración regional. Como es sabido, los servicios y personal transferidos fueron, en general, de los servicios periféricos (delegaciones y direcciones provinciales). Mas, en este caso, tales medios estaban en las Comisarías de Aguas y Confederaciones Hidrográficas, que eran quienes realmente gestionaban las aguas y las obras hidráulicas y, en consecuencia, estaban pertrechadas para ello, sobre todo en sus sedes centrales. Pero estos organismos no se tocaron en los decretos de transferencias. La experiencia es que esta colaboración ha sido más bien escasa, pues ha predominado una tensa relación entre estas Administraciones, a menudo enturbiada por decisiones del Estado sobre gestión de los recursos hídricos poco sensibles a las necesidades y los intereses de la Región (trasvases, descontrol de vertidos, vaciamiento de embalses, etc.).

El Decreto 18/1989, de 7 marzo, «sobre ayudas para ejecución y financiación de obras de abastecimiento de aguas y saneamiento», es el único antecedente normativo que en este terreno específico tiene la citada Ley 10/2002, con lo cual también queda muy claro el limitado alcance de esta gestión, muy ceñida a las funciones recibidas del Estado, a lo largo de tantos años. Otra cosa es el tamaño de esta gestión, el número de actuaciones, el esfuerzo inversor realizado. Para evaluarlo tendríamos que conocer y estudiar con mayor detenimiento datos, cifras y estadísticas. La política regional del agua ha abarcado, por descontado, unos escenarios mucho más amplios que el abastecimiento y el saneamiento, que no podemos desarrollar en este momento.

Un punto de inflexión destacable serían los *Planes Directores de Abastecimiento de Aguas y de Depuración de Aguas Residuales Urbanas*. El segundo era el instrumento necesario para acogerse al Plan Nacional de Saneamiento y Depuración, aprobado por el Consejo de Ministros en su reunión de 17 de febrero de 1995, por un importe cercano a los dos billones de pesetas. Este Plan se implementa mediante

convenios bilaterales con las Comunidades Autónomas, como el suscrito con Castilla-La Mancha el 27 de marzo de 1995 (BOE 15.12.1995). En su virtud, el Ministerio se compromete a financiar el 25 % del coste de las inversiones municipales y autonómicas durante la vigencia del Plan, cuyo coste total se estima en 43.200 millones de pesetas, así como las obras declaradas de interés general (saneamiento y depuración de vertidos de aguas residuales que puedan afectar a las Tablas de Daimiel, Lagunas de Ruidera y cuenca alta del Guadiana), íntegramente.

El Gobierno de la Junta, al aprobar los citados Planes, no les dio carácter normativo, por lo que su valor sería más bien político-administrativo, como orientador de la gestión de Junta en este campo. A pesar de ello, fueron presentados ante las Cortes de Castilla-La Mancha, que los hizo suyos por acuerdo de 26 de diciembre de 1996, aunque sin alterar su naturaleza de origen, pues no los revistió con forma de ley. Tampoco fueron publicados en el Diario Oficial de la Región, aunque mucho se difundieron en forma de folletos y otras publicaciones divulgativas, conferencias, ruedas de prensa, etc.

Los planes tienen un horizonte temporal de diez años. También su estructura es bastante semejante. El Plan de Abastecimiento de Agua comienza con la descripción de la situación actual, deteniéndose en explicar el marco territorial, la estructura poblacional y económica, la climatología, los recursos hídricos y su calidad, los sistemas de abastecimiento y las formas de gestión existentes. Hace un diagnóstico y evaluación de la demanda futura y, a partir de ahí, se establecen los objetivos e incluso se concretan las actuaciones e infraestructuras a realizar, conforme a un programa de inversiones y previsiones de financiación y ejecución. Por su parte, el contenido del Plan de Saneamiento sigue un esquema parecido, podemos decir que clásico, referido lógicamente a su particular objeto. Es en el último capítulo, relativo al modelo de gestión, conservación y mantenimiento de las instalaciones de depuración, donde las previsiones de este plan se han visto alteradas por la Ley. El primero confiaba esta labor a las entidades locales, mientras que la Ley opta por encomendar su gestión y explotación a una nueva entidad instrumental que crea bajo el nombre de «Aguas de Castilla-La Mancha».

Una vez construidas las instalaciones no está resuelto para siempre el problema, puesto que su funcionamiento tiene un coste muy elevado. Para evitar a la factura del servicio, muchas de las depuradoras construidas están paradas, fuera de funcionamiento y devienen inservibles. La prueba de fuego de esta regulación es hacer frente a estos costes, trasladándolos a los vecinos en las correspondientes tasas o tarifas que perciben los ayuntamientos.

### 4.6. Educación ambiental

Se puede considerar que el *Plan Regional de Educación Ambiental de Castilla-La Mancha,* aprobado en marzo de 2003, es la culminación de las actividades que en este campo venía desarrollando la Junta de Comunidades.

Al transferir a la Comunidad Autónoma las funciones y servicios de conservación de la naturaleza antes asignados al ICONA, el Real Decreto 1676/1984, de 8 de febrero, incluye la promoción y ejecución de la política recreativa y educativa de la naturaleza. Al amparo de la competencia estatutaria sobre medio ambiente, las actividades sobre educación ambiental han consistido en campañas informativas mediante la edición de carteles y folletos, publicaciones divulgativas, apoyo a centros docentes para la realización de actividades relacionadas con la conservación de la naturaleza y a organizaciones sin ánimo de lucro y departamentos universitarios para la realización de estudios, proyectos, etc., relacionados con la conservación de la naturaleza, celebración del Día del Árbol, charlas y coloquios en colegios y asociaciones culturales, etc. Paralelamente se ampliaba la red de equipamientos para centros provinciales de educación ambiental, centros de interpretación en espacios protegidos y aulas de naturaleza. Esta actividad se enmarcó temporalmente en el Plan de Conservación del Medio Natural de Castilla-La Mancha, para el que la educación ambiental constituye un elemento importante porque facilita la implicación de la población.

Por otro lado, tras la reforma aprobada por Ley Orgánica 3/1997, de 3 julio, el Estatuto de Autonomía atribuye a la Comunidad Autónoma la competencia de desarrollo legislativo y ejecución de la enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades, de acuerdo con lo dispuesto en la Constitución y leyes orgánicas.

Con estos pilares, la Ley 9/1999, de 26 de mayo, de Conservación de la Naturaleza en Castilla-La Mancha, que tiene uno de sus principios inspiradores en la promoción de la educación ambiental, establece en su artículo 100 que: «Las Consejerías competentes en materia de medio ambiente y educación elaborarán coordinadamente un plan de educación ambiental en las materias objeto de esta ley».

Como han destacado diferentes foros y declaraciones internacionales, la educación ambiental es un elemento básico en la consecución de un modelo de desarrollo sostenible, respetuoso con el medio ambiente y sus recursos. Para ello, la educación ambiental debe establecerse de manera multidisciplinar e integrada en los sistemas educativos. No obstante, ha correspondido a la Consejería de Agricultura y Medio Ambiente la elaboración del Plan Regional de Educación Ambiental.

Este Plan pretende unificar los criterios y establecer las principales líneas de actuación, como pueden ser programas diseñados al efecto, una Red de equipamientos, la elaboración de materiales y metodología, y la colaboración con la comunidad educativa.

Como objetivos generales, el Plan se propone educar en los principios de sostenibilidad, desarrollar una ética ambiental que promueva la protección del medio desde una perspectiva de equidad y solidaridad, fomentar actitudes y comportamientos proambientales, fomentar actividades compatibles con el valor del patrimonio natural, incorporar la educación ambiental como asignatura transversal dentro del marco curricular, fomentar la investigación e innovación en materia de educación ambiental, así como la implicación de toda la sociedad y del volunta-

riado y, en definitiva, ofrecer un marco de referencia a aquellas personas o entidades públicas y privadas de Castilla-La Mancha que deseen desarrollar acciones en materia de educación, formación y capacitación ambiental.

El Plan Regional de Educación Ambiental de Castilla-La Mancha establece estos grupos de programas: educación ambiental en las aulas, formación continua del profesorado, formación y capacitación ambiental, educación ambiental en el medio urbano, en el medio rural en espacios naturales, programas «Hábitat», de apoyo a iniciativas sociales, de voluntariado ambiental y de información ambiental.

En un plano diferente, el de la formación universitaria, no podemos dejar de mencionar la creación en 1998 de la Facultad de Ciencias Ambientales de la *Universidad de Castilla-La Mancha*, con sede en Toledo. También la incorporación, desde hace más de 10 años, de la asignatura optativa Derecho Ambiental en los planes de estudios de la licenciatura de Derecho y de la diplomatura de Gestión y Administración Pública. Esta asignatura y el manual «Lecciones de Derecho del Medio Ambiente (Lex Nova) son dos exponentes de la tarea docente e investigadora que desarrollan en esta Universidad el profesor Luis Ortega Álvarez y el equipo que dirige.

### 4.7. Energías renovables

Según la estadística elaborada por la Agencia de la Energía de Castilla-La Mancha (AGECAM), la participación en el consumo de energía final por los usuarios, es decir, sin contemplar los consumos de la propia industria energética, en 2004 es la siguiente: 61 % gasolinas gasóleos y fuelóleos, 19 % gas natural, 16 % electricidad y 3 % gases licuados del petróleo. Por otro lado, la producción de electricidad en Castilla-La Mancha en 2004, medida en MWh, fue la siguiente:

| Tecnología | Térmica clásica | Nuclear | Hidráulica | Cogeneración | Eólica | Biomasa | Total 2004 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Castilla-La Mancha | 3.944.955 | 9.782.211 | 866.197 | 1.201.950 | 2.429.428 | 132.589 | 18.357.330 |
| Participación producción bruta | 21,5 % | 53,3 % | 4,7 % | 6,5 % | 13,2 % | 0,7 % | |
| Variación 2003-2004 | 8,28 % | –0,26 % | 8,55 % | 27,37 % | 23,96 % | –3,37 % | 6,98 % |

Otro dato significativo es que la energía eléctrica producida se consume en un 64% dentro de la Región y se exporta un 36 %.

### 4.8. Presupuestos y recaudación

Sólo desde la creación de la Consejería de Medio Ambiente hemos podido conocer el presupuesto exacto que a esta política destina la Comunidad de Castilla-La Mancha. En los presupuestos para 2004 fueron 178.002 euros, para 2005 fueron

190.820 y para 2006 se han previsto 261.441 euros. Estas cantidades suponen el 2,8 %, 2,8 % y 3,5 % del total de los respectivos presupuestos anuales. Es fácil observar el fuerte incremento que obtiene en este último año.

Otra referencia interesante es la recaudación líquida obtenida por el impuesto sobre actividades que inciden en el medio ambiente, que en el año 2003 supuso el 0'9 % del total de los tributos recaudados por la Junta de Comunidades, incluyendo los cedidos, y en 2004 ascendió al 1'9 %.

## 5. JURISPRUDENCIA

### 5.1. Pesca fluvial

Por su relevancia, sin duda es la *STC 15/1998, de 22 de enero, que resolvió el recurso de inconstitucionalidad contra la Ley de Pesca Fluvial de Castilla-La Mancha*, la decisión judicial más importante que ha interpretado legislación ambiental propia de esta región, en los términos que ya indicamos anteriormente.

La doctrina sentada en esa Sentencia constitucional es ampliamente invocada en la *STSJ de Castilla-La Mancha (Sala de lo Contencioso-Administrativo) de 11 de abril de 2000* (RJCA 2000, 1971) para desestimar el recurso presentado por la empresa pública Canal de Isabel II contra la Resolución del Consejo de Gobierno de la Junta de Comunidades que la sancionaba por infracción muy grave del artículo 48.4.13, en relación con el 20 y la D.T. 2ª de la citada Ley regional 1/1992, de pesca fluvial, al no haber respetado el caudal mínimo ecológico en la Presa de «El Vado», que afecta al entorno natural del río Jarama.

La Sala estima que Castilla-La Mancha, en virtud de su competencia sobre pesca fluvial, puede sancionar el incumplimiento del caudal mínimo, establecido con carácter subsidiario por dicha Ley para garantizar la evolución natural de las especies, lo que constituye una medida de protección complementaria que pesa sobre los concesionarios de aprovechamientos hidráulicos. La empresa concesionaria, a juicio de Tribunal, no ha probado que mantener ese caudal mínimo pusiera en peligro el abastecimiento de agua a Madrid.

### 5.2. Animales domésticos

Las SSTSJ de Castilla-La Mancha (Sala Contencioso-Administrativo) que han aplicado la Ley regional de protección de los animales domésticos han resuelto los casos sobre la base de las pruebas, sin tener que entrar en cuestiones de interpretación sobre la norma sustantiva.

Así, en dos casos gemelos, la Sala estima los recursos y anula las sanciones impuestas por infracción muy grave al apreciar falta de prueba sobre los hechos y la autoría. En concreto, señala el Tribunal que, en ambos casos, que el perro galgo no era propiedad de los denunciados y que no podía considerárseles animales

domésticos; así como que la finca donde se habían hallado estaban abandonadas, con la puerta rota, lo que permitió que los perros accediesen a su interior; ignorándose, por otra parte, el origen y causante de las lesiones que ocasionaron su muerte. Todo ello conllevó que no se hubiera podido constatar ni la existencia de un hecho ilícito –la vulneración de la norma–, ni la participación de los denunciados en los mismos, por lo que la Sala considera debe estimarse el recurso y anular la sanción impuesta *(SSTJC de CLM de 25 de marzo de 2004 (RJCA 2004, 415 y 428).*

En el tercer caso sucede lo contrario. La *STSJ de CLM núm. 94, de 8 de febrero de 2003 (JUR 2003, 112261)* desestima el recurso interpuesto contra la sanción impuesta por una infracción muy grave consistente en agredir o maltratar animales hasta causarles la muerte cometida al abandonar una vaca durante más de una semana tras una caída, con las extremidades delanteras rotas y sin proporcionarle ninguna clase de alimento. Y ello por entender que la prueba de descargo era insuficiente para desvirtuar la denuncia y posterior declaración de los agentes de la Guardia Civil.

### 5.3. Conservación de las cubiertas vegetales

Las sentencias dictadas en aplicación de la Ley de protección de cubiertas vegetales, que reseñamos a continuación, han sido en su mayor parte sobre recursos contra sanciones administrativas. Así, la *STS de 4 de junio de 1996 (RJ 1996, 5496)* desestima la apelación y confirma la sanción impuesta por la roturación de una finca de casi 4 ha y tala de 48 pinos y 135 encinas sin autorización, estimando suficiente la prueba de cargo aportada y conforme a derecho la multa próxima al millón de pesetas y la obligación de repoblación impuesta. Por la misma razón, la *STSJ núm. 598, de 4 noviembre de 2003 (RJCA 2003, 216)* desestima el recurso contra una multa de 2.519.257 pesetas y la obligación de abandonar el cultivo agrícola en la superficie de monte roturada y transformada en cultivo sin autorización y una pendiente superior al 8%. Y la *STSJ de 23 marzo 1998 (RJCA 1998, 606)* desestima el recurso contra la sanción de casi 6 millones de pesetas por la corta sin autorización de 228 alisos en zona de dominio público del río Alberche, causando daño al bosque galería de especie ripícola.

En cambio, la *STSJ de 15 marzo 2003 (JUR 2003, 136801)* sí acoge el recurso, al entender que el actor, autor material de la roturación, no era responsable de la infracción, al existir pruebas que permiten pensar que había actuado siguiendo órdenes de la propietaria de la parcela. Recuerda la Sentencia que la Ley regional hace responsable de las infracciones al autor material de los hechos, si es conocido, excepto cuando haya actuado por orden del propietario o titular dominical, en cuyo caso será éste el responsable. Lo que consagra una regla lógica de atribución de responsabilidad, derivada de las exigencias del principio de culpabilidad. También da la razón al recurrente la *STSJ 8 enero 2003 (JUR 2003, 83129),* al estimar que cuando se notificó la sanción habían pasado más de seis meses desde la incoación del expediente y, por tanto, había caducado el procedimiento administrativo

sancionador. Por su lado, la *STSJ núm. 105, de 29 de enero de 2000 (RJCA 2000, 208)* estima en parte el recurso y reduce a 1.486.643 pesetas el importe de una sanción de casi seis millones por la corta de 199 pies de encinas y la poda de 194 enebros. La razón es que, a juicio de la Sala, el reglamento que la Administración sancionadora aplica incumple con las exigencias del principio de proporcionalidad sancionadora, pues no permita bajar de 25.001 pesetas (en caso de corta) o 5.001 pesetas (en caso de poda) cuando se ejecutan tales acciones sin autorización, aunque haya constancia plena (como en este caso) de que no ha habido perjuicio ecológico ninguno, antes al contrario, la corta ha sido correcta, de modo que la infracción tiene una naturaleza exclusivamente formal.

Fuera del ámbito sancionador, la *STSJ núm. 535, de 12 julio 2001 (JUR 2001, 288398)* da la razón al recurrente y aprueba el cambio de cultivo de forestal en agrícola de una finca de 47 hectáreas, que había sido denegado por falta de capacidad agrológica del suelo cuando, a juicio de la Sala, existe prueba suficiente en contrario.

### 5.4. Espacios naturales y caza

Aunque las sentencias recaídas en asuntos penales, civiles y administrativos de caza originados en Castilla-La Mancha son muy numerosas, no son tantos los casos que versan sobre la aplicación de la legislación regional y tengan un matiz ambiental. De estos últimos, podemos reseñar los atinentes a los planes técnicos de caza y los conflictos plantados con el Parque Nacional de Cabañeros.

Así, la *STSJ de 25 de abril de 2000 (RJCA 2000, 1135)* desestima el recurso contra las condiciones impuestas por la Administración al aprobar el plan de un coto privado, por entender que la prohibición de la captura en vivo y comercialización de la especie jabalí, así como de los capturaderos y cerramientos interiores construidos al efecto, está amparada por la Ley de Caza de Castilla-La Mancha y su Reglamento ejecutivo. En la *STSJ de 14 de abril de 2003 (JUR 2003, 159678)* se desestima igualmente el recurso contra la aprobación de un plan técnico de caza de un coto privado que limita la actividad cinegética al control poblacional de ciervo y jabalí, al entender que ello tiene su base en la aplicación del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de los Montes de Toledo y los oportunos informes técnicos. En la *STSJ de 1 de junio de 2005 (JUR 2005, 155020)* se desestima el recurso contra la denegación de autorización para realizar querencias (esto es, abrir clareos en el bosque y dedicarlos a cultivar herbáceos con el fin de atraer a la fauna cinegética) en una finca privada de caza enclavada en el citado Parque. El Tribunal señala el error del recurrente de considerar que existe un derecho casi incondicionado a cazar en finca propia y que cuantos derechos se hubieran obtenido en virtud de planes técnicos de caza anteriores serían inmutables. Por el contrario, estima que la Administración puede, de forma justificada y en virtud de los informes técnicos competentes, fijar limitaciones al ejercicio de la caza por mor de la protección ambiental y paisajística; sin que, a su juicio, el recurrente hubiera probado que

estas limitaciones resultaran arbitrarias, infundadas o innecesarias para el control poblacional y para la protección de los espacios naturales. Todo ello al amparo de los arts. 13.2 Ley 4/1989, «de conservación de los espacios naturales y de la flora y fauna silvestres» y 61 de la Ley castellano-manchega de caza.

## 6. PROBLEMÁTICA AMBIENTAL

### 6.1. Aguas

De todos los conflictos ambientales que se dan en Castilla-La Mancha los más conocidos fuera seguramente son los relacionados con el agua, entre otras razones por la oposición del Gobierno regional a los trasvases y su reivindicación permanente de una política hidráulica que atienda a las necesidades de los ecosistemas hídricos y que permita usar los ríos que surcan la región para su desarrollo.

En numerosas ocasiones los tribunales han venido a dar la razón a los usuarios e instituciones de Castilla-La Mancha en recursos interpuestos frente a trasvases y otro tipo de ilegalidades cometidas por parte de la Administración hidráulica estatal, si bien a menudo sin consecuencias prácticas, sea porque lo actuado es irreversible sea porque la Administración estatal elude su cumplimiento (Vid Libro Dº Admtvo CLM). Un ejemplo bien reciente es STS de 20 de octubre de 2004, que anula trece artículos del Plan Hidrológico del Júcar, entre ellos los trasvases previstos al Turia y al Vinalopó-Alacantí y Marina Baja. A pesar de ello, el Gobierno mantiene su empeño en construir, a través de la sociedad estatal Aguas del Júcar SA, unas obras instrumentales para usos carentes de cobertura legal, en abierta contradicción con lo dispuesto en el art. 123 TRLA y la disposición adicional sexta de la Ley 11/2005, «de modificación del Plan Hidrológico Nacional». Dicha disposición aclara que la inclusión de la «Conducción Júcar-Vinalopó» en el Anexo II del PHN, no supondrá en ningún caso la afirmación de su validez frente a la nulidad declarada por el Tribunal Supremo en su sentencia de 20 de octubre de 2004.

El PHN de 2001 también anunciaba diversos planes y estudios, como los destinados a proteger el Tajo y el Alto Guadiana. Unos compromisos mantenidos por la Ley 11/2005. Estas leyes establecen los objetivos, contenidos, habilitaciones y excepciones normativas al efecto. A pesar de que estos planes deberían haber sido aprobados por el Gobierno en el plazo de un año desde la entrada en vigor del PHN, han pasado ya cuatro y es obvio que no ha sido así.

En cambio, la sequía ha exacerbado la crítica situación de la cuenca alta del Guadiana, donde se amontonan por millares los expedientes administrativos a la espera de una solución integral y duradera. La finalidad que habrá de cumplir el *Plan Especial del Alto Guadiana* es mantener un uso sostenible de los acuíferos de la zona y las actuaciones previstas consistirán en reordenar los derechos de uso de aguas, modificar el régimen de explotación de los pozos, regular la concesión de

aguas subterráneas en situaciones de sequía y otras medidas tendentes a lograr el equilibrio hídrico y ambiental permanente de esta cuenca.

Aunque no se dice, en todo ello está implícita una imprescindible reconversión de la economía rural de la zona, que afectará a decenas de miles de agricultores y ha de requerir una nutrida partida presupuestaria, lo que a mi juicio constituye el mayor y real escollo al que se enfrenta este Plan. Pero, si se piensa bien, este gasto resultará a medio plazo menor de lo que las Administraciones regional, estatal y comunitaria llevan gastados desde 1993 en el Programa de Compensación de Rentas, para premiar el ahorro de agua en el riego. Este Programa, junto con el Plan de Ordenación de Extracciones derivado de la declaración de sobreexplotación, han servido para frenar el descenso de los acuíferos y dar una tregua a los humedales, sobre todo en el Campo de Montiel, pero a la larga tiene efectos muy negativos para el conjunto de la economía de la zona.

A mi juicio, una vez determinados el nivel de explotación soportable por los acuíferos y los derechos de aprovechamiento existentes, las medidas previstas para el Plan Especial deberían enfocarse de modo que permitan una agricultura de regadíos de bajo consumo y alto interés social, amén de otras iniciativas empresariales. Ello implica una redistribución ordenada de los recursos hídricos, en dos fases. Primero, el rescate de derechos por parte de la Administración, debiendo reinvertirse en la zona una parte sustancial de las ayudas recibidas por los beneficiarios. Y segundo, la apertura de un centro de intercambio que ponga parte de esos recursos a disposición de otros usuarios, a cambio de lo cual debería exigir una contraprestación. En ambos frentes, será imprescindible establecer férreos mecanismos de control y sanción.

Por su parte, el *Plan Integral del Tajo* tiene por objetivo mejorar la calidad del agua, cuyo deficiente estado se sufre sobre todo en el curso medio. El Plan pivota sobre dos medidas: la depuración de aguas residuales y el control de vertidos, que en su mayor parte tienen su origen en las grandes poblaciones y polígonos industriales de Madrid.

Podemos entender que, en este caso, no se trata tanto de aplicar medidas especiales cuanto de cumplir la regulación en vigor. En ese sentido, la implementación de la Directiva Marco, con sus objetivos y calendario, debería servir de acicate. Estos planes, de dimensión y alcance concretos, podrían servir de ensayo anticipado de los programas de medidas que, como veremos, han de generalizarse en todas las cuencas.

Por último, merece reseñarse la disposición adicional primera, referida al Trasvase Tajo-Segura. Según la misma, en aplicación de la legislación vigente, que señala la prioridad de la cuenca cedente, se llevarán a cabo con carácter de urgencia y de acuerdo con criterios de viabilidad las obras previstas en el Anexo al PHN que permitan que Castilla-La Mancha pueda utilizar también el agua y la infraestructura del Acueducto Tajo-Segura.

En este sentido, se establece que el volumen trasvasable desde la cabecera del Tajo se revisará en el futuro, oídas las Comunidades Autónomas afectadas, a medida que el Gobierno lleve a cabo las inversiones precisas para que resulten adecuadamente satisfechas las necesidades de la cuenca del Segura.

Así, el Ministerio de Medio Ambiente, en coordinación con las Comunidades Autónomas afectadas, tendrá en cuenta las implicaciones para la gestión del trasvase Tajo-Segura derivadas de las exigencias contenidas en la Directiva Marco del Agua. En todo caso, concluye el precepto, «durante la presente legislatura no se modificarán las reglas de explotación del trasvase Tajo-Segura».

Estos que acaban de citarse son sólo algunos ejemplos de los muchos problemas que afectan a las aguas continentales en Castilla-La Mancha, a los que podrían añadirse la proyectada conexión Fuensanta-Taibilla, que amenaza con sangrar las pocas aguas del río Segura en su misma cabecera, o el recrecimiento de la presa de El Vado, en una zona protegida del Alto Jarama, entre otros.

### 6.2. Infraestructuras de comunicación

Preocupante es también el impacto que puede causar en Castilla-La Mancha la construcción de vías lineales de comunicación, como las autovías y líneas de alta velocidad, previstas por el nuevo Plan Estratégico de Infraestructuras y Transportes sin haberse sometido a una evaluación ambiental estratégica. Como es sabido, estas construcciones ocupan una gran superficie de terreno, fragmentan el territorio y, como sucede en los casos que citamos, atraviesan grandes espacios naturales.

El trazado de algunas de estas obras ya en construcción, como es la línea del AVE Madrid-Valencia, es precisamente el que los informes oficiales desaconsejaron por razones técnicas, económicas, funcionales e impacto ambiental crítico. Se da la circunstancia agravante de que la evaluación ambiental de esta obra se ha fragmentado en múltiples declaraciones que impiden ver el impacto del conjunto de la línea y valorar los itinerarios alternativos.

Éste es el principal escollo al que se enfrenta precisamente una de las principales infraestructuras de comunicación proyectadas, como es el aeropuerto de Ciudad Real, que pretende ubicarse sobre terrenos de la ZEPA del Campo de Calatrava, habitada por especies esteparias en peligro de extinción o amenazadas, como la avutarda, el sisón, la ganga, la ortega y el cernícalo primilla. Además de la afección sobre las aves, el aeropuerto puede dañar una de las zonas volcánicas más importantes de la península ibérica.

Se trata de un proyecto de iniciativa privada, respaldado por las Administraciones públicas y el apoyo financiero de la Caja de Castilla-La Mancha, que se enfrenta, desde su inicio hace ocho años, con la fuerte oposición de los grupos ecologistas. Desde 2003, la Comisión Europea viene advirtiendo a las autoridades españolas las irregularidades de las sucesivas evaluaciones de impacto ambiental realizadas, al no haber esbozado adecuadamente las alternativas, ni las infraestructuras relacionadas

con el proyecto, ni tomar las medidas necesarias para prevenir el deterioro de los hábitats y conservar las aves silvestres. A causa de ello, las obras han sufrido paralizaciones y acumulan un considerable retraso.

### 6.3. Espacios naturales, flora y fauna silvestre

Los ejemplos antes citados son sólo una muestra de las muchas amenazas que se ciernen sobre la conservación de la naturaleza en Castilla-La Mancha. A la postre, ésta termina sufriendo los riesgos generados por las actividades humanas más inocentes. El voraz incendio forestal ocurrido en Riba de Saelices en el verano pasado, tuvo su origen en una barbacoa descuidada y quemó casi trece mil hectáreas de monte, más de tres mil pertenecientes al Parque Natural del Alto Tajo, amén claro está de las víctimas humanas. Pero en su inmensa mayoría, la lacra de los incendios forestales, pequeños o grandes, no ocurren de forma involuntaria. Once años antes, en la Sierra de Yeste, un incendio de cuya intencionalidad no cupo duda, aunque no llegó a descubrirse a los culpables, se cobró una víctima mortal y catorce mil hectáreas de monte quemado.

Otro frente de conflicto constante se plantea con las explotaciones cinegéticas, algunas de las cuales toman los cotos por granjas e intentan protegerlos mediante prácticas ilegales. Un problema creciente son, en ese sentido, los vallados cinegéticos, que parcelan la naturaleza y crean barreras infranqueables para la fauna silvestre, cinegética o no. Otro es el uso de cebos envenenados. Estos, el pasado 2004, acabaron con la vida de siete águilas imperiales y dieciséis buitres negros, por mencionar únicamente dos especies emblemáticas, pues el número de aves y mamíferos así sacrificados es incontable.

De la totalidad de denuncias recibidas en las delegaciones provinciales de medio ambiente que dan lugar a la incoación de expediente sancionadores, casi la mitad lo son por infracciones en materia de caza y pesca, por venenos y cepos en buena parte. Del mismo modo, más de la mitad de los delitos contra el medio ambiente juzgados en las Audiencias Provinciales de Castilla-La Mancha tienen relación con la caza, y el resto son debidos a vertidos y contaminación. Aunque no sea una estadística exacta, la consulta de los repertorios sí permite afirmar que los casos juzgados en los que llega a condenarse, con multa e inhabilitación para la caza, son muy pocos. A la dificultad de probar la autoría, se une la escasa gravedad o trascendencia ambiental que se aprecia en las conductas juzgadas. Así, la STS (Sala de lo Penal) de 19 de mayo de 1999 (RJ 1999, 3827) valida la sentencia absolutoria dictada por la Audiencia de Guadalajara, no apreciando delito en dar muerte a un pájaro «pico picapinos», por ser un ave de interés especial no catalogada como amenazada según lo establecido en el art. 29 de la Ley de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres.

Aunque no siempre es así. La benévola postura de las audiencias castellano-manchegas ha sido corregida en algún caso. La STS (Sala de lo Penal) de 29 de noviembre de 2001 (RJ 2002, 949), dictada en recurso de casación, estima error

de hecho en la apreciación de las pruebas por parte de la Audiencia Provincial de Guadalajara, al advertir la existencia de oficios de la Inspección de Comercio Exterior de la Comunidad Autónoma que acreditan que el acusado se dedicaba a la cría de aves rapaces. Además, estima que, si bien la tenencia o posesión de especies amenazadas no constituye acción típica a efectos de la consumación del delito, sí guarda relación con el delito de contrabando de especímenes de fauna, al ser la finalidad de traficar con los mismos, lo que no llegó a hacer el acusado por la intervención de la Guardia Civil. La condena por criar ilegalmente halcones peregrinos, especie amenazada catalogada, en grado de tentativa, ascendió a una multa de cuatro meses con cuota diaria de 2.000 pesetas e inhabilitación especial para el ejercicio del derecho de cazar por un año y seis meses.

### 6.4. Energía

Dentro del capítulo energético, el asunto más peliagudo es sin duda la central nuclear «José Cabrera», ubicada en Zorita de los Canes (Guadalajara), cuyo funcionamiento fue prorrogado por el Consejo de Seguridad Nuclear el 13 de septiembre de 2002, estableciendo su paralización definitiva el 30 de abril de 2006, tras 37 años de actividad. De llevarse a cabo, sería la primera vez que se cierra una central nuclear en España, la más antigua y de menor potencia (160 MW).

Su continuidad ha sido muy cuestionada por los grupos ecologistas, que la tachan de obsoleta y de constituir un grave riesgo para la salud y el medio ambiente. Esta central tiene un único lazo de refrigeración y su cúpula es de acero, sin hormigón, que no parece lo más recomendable para impedir la radiactividad en caso de accidente. Por otro lado, la central ha sufrido diversas paradas para solventar problemas de corrosión en los circuitos, fisuras en la tapa de la vasija del reactor y otras reparaciones.

Entre los aspectos positivos puede señalarse el esfuerzo sostenido en la construcción de parques eólicos a partir del año 2000: 298,98 MW en 2000; 171,27 MW en 2001; 270,07 en 2002; 217'16 MW en 2003 y 409'95 MW en 2004, lo que supone una potencia acumulada de 1.367,43 MW. Castilla-La Mancha representa el 16 % del total nacional, situada en el segundo lugar detrás de Galicia. La utilización de aerogeneradores de mayor potencia (hasta 2 MW) y altura permite aprovechar vientos más rentables, sin necesidad de aumentar su número y un menor impacto ambiental. Un impacto que también se deriva de las líneas de evacuación y transporte de la energía producida y que la Consejería intenta atenuar promoviendo acuerdos entre los promotores eólicos para el uso conjunto de las mimas.

## BIBLIOGRAFÍA

En el libro dirigido por el Dr. L. Ortega Álvarez «Derecho Administrativo Autonómico de Castilla-La Mancha», Servicio de Publicaciones de la UCLM, 2000, véanse los siguientes trabajos: Alonso García, C., «Las actividades clasificadas», págs.

609 y ss.; Moreno Molina, J. A.: «La protección forestal: cubierta vegetal, montes y espacios naturales», págs. 655 y ss., Nieto, Eva: «La fauna y la flora», págs. 679 y ss.; Jiménez Ibáñez, S.: «La ordenación del territorio y el urbanismo», págs. 703 y ss.

Delgado Piqueras y Ortega Álvarez: «Aspectos jurídicos del Estudio de sostenibilidad y optimización del uso del agua en el acuífero del Campo de Montiel», *Revista Jurídica de Castilla-La Mancha*, núm. 37, 2004, págs. 29 y ss.

Garrido Cuenca y Ortega Álvarez: «La STS de 20 octubre 2004 que anula el Plan Hidrológico del Júcar, una decisión clarificadora sobre la distribución competencial en materia de aguas», en *Revista de Administración Pública* núm. 167, 2005, págs. 195 y ss.

Alonso García, C.: «Indicadores jurídico-ambientales de Castilla-La Mancha», original del informe para la Consejería de Medio Ambiente, 2005.

*XX*

# Política ambiental de Castilla y León[1]

Isabel Caro-Patón Carmona e Íñigo Sanz Rubiales

## *Sumario*

*Página*

1. Trayectoria y valoración general ..... 566
2. Legislación: leyes y reglamentos más significativos, agrupados por materias y destacando su relación con la legislación básica ..... 567
   2.1. Prevención y control integrados de la contaminación ..... 567
   2.2. Los problemas de la evaluación de impacto ambiental ..... 568
   2.3. Espacios naturales protegidos y fauna y flora ..... 569
   2.4. Caza y pesca ..... 570
   2.5. Bosques ..... 571
   2.6. Residuos ..... 572
   2.7. Organismos modificados genéticamente ..... 573
3. Organización: análisis de la evolución y funciones del departamento de medio ambiente ..... 573
4. Ejecución ..... 575
   4.1. Presupuestos ..... 575
   4.2. Planes y políticas ..... 575
      4.2.1. Políticas agroalimentarias ..... 576
      4.2.2. Montes ..... 577
      4.2.3 Financiación de infraestructuras hidráulicas urbanas ..... 577
      4.2.4. ¿Hacia la sostenibilidad urbana y energética? ..... 578
      4.2.5. Espacios naturales ..... 579

1. Nos gustaría agradecer a Jesús Angel Díez Vázquez, Director de Programas de la Fundación Patrimonio Natural de Castilla y León, la ayuda prestada para la elaboración de este trabajo.

*Página*

4.2.6. La ordenación del territorio ..... 579
4.2.7. Residuos ..... 580
4.2.8. Otras actuaciones ..... 581
4.3. Internalización administrativa de los sistemas de evaluación e información ambiental ..... 581
5. Jurisprudencia ambiental destacada del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León ..... 582
5.1. Evaluación de impacto ambiental de proyectos ..... 582
5.2. Espacios naturales ..... 582
5.3. Residuos ..... 583
5.4. Aguas ..... 583
5.5. Varios ..... 584
6. Problemas: conflictos y estado de recursos naturales ..... 585
6.1. La gestión de las aguas del Duero ..... 585
6.2. El vertedero de Gomecello ..... 586
6.3. Las estaciones de esquí Alpino ..... 587
6.4. Cambio climático, I+D+I ..... 587
Bibliografía específica y enlaces de interés ..... 587

* * *

## 1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL

Es un lugar común referirse a que Castilla y León es una de las regiones europeas más extensas (son 94.224 km$^2$); ya no resulta tan habitual añadir que ocupa uno de los primeros puestos en un ranking imaginario de regiones por sus valores ambientales. Por ejemplo, estamos a la cabeza de la biodiversidad, pues de los hábitats que recoge la Directiva 92/43/CE más de dos tercios están aquí presentes. Un 26% de su superficie pertenece a la Red Natura 2000, con 2,5 millones de hectáreas, lo que supone el 18% del territorio de Red Natura de España y el 6% de la superficie total en la Europa de los 15.

Si continuamos, podemos añadir que Castilla y León, y esto también por su amplia superficie, tiene gran biodiversidad faunística, mayor que países como Alemania, Portugal o el Reino Unido. En el territorio de la Comunidad existen 393 especies de vertebrados, es decir el 83% de las que hay en el conjunto de España, de las cuales 8 están en peligro de extinción (cuatro aves y cuatro mamíferos), nueve son especies vulnerables y 225 tienen categoría de especial interés para la Unión Europea.

Esta riqueza natural tiene su contrapartida. Es una región que cuenta con una de las cifras más bajas de densidad de población de la Comunidad Europea (27

habitantes por km$^2$ frente a 78 hab/km$^2$ en España y 115 hab/km$^2$ en la Comunidad Europea antes de la ampliación) y con una tasa de ocupación en el sector primario cuatro puntos por encima de la media nacional (en datos de 2001, 10,4% del total de la población activa). Por todo esto, este territorio no ha sufrido tantas y tan graves presiones sobre el medio ambiente como otros, si dejamos a un lado las zonas afectadas por la minería del carbón y las centrales térmicas (al norte de las provincias de León y Palencia).

Estos datos han condicionado la trayectoria de la Comunidad Autónoma en la protección ambiental, que ha tratado de conciliar el mantenimiento de un espacio privilegiado con un desarrollo sostenible de las zonas rurales. Aparte de esto, la necesidad de completar o complementar la legislación estatal básica en materia de medio ambiente también ha servido de estímulo y acicate para su actividad legislativa.

## 2. LEGISLACIÓN: LEYES Y REGLAMENTOS MÁS SIGNIFICATIVOS, AGRUPADOS POR MATERIAS Y DESTACANDO SU RELACIÓN CON LA LEGISLACIÓN BÁSICA

### 2.1. Prevención y control integrados de la contaminación

La *Ley 11/2003, de 8 de abril, de Prevención Ambiental de Castilla y León* desarrolla la normativa básica incluida en la Ley estatal 16/2002, de prevención y control integrados de la contaminación. Esta Ley agrupa algunas de las técnicas de control tradicionales en materia ambiental: por una parte –siguiendo la previsión de la ley estatal–, integra la autorización de vertidos y de residuos en la autorización ambiental única. Por otra parte, derogó la Ley 5/1993, de 21 de octubre, de Actividades Clasificadas de Castilla y León y la regulación específica de Impacto Ambiental de Proyectos de la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental (Títulos II y III y Anexos II y IV). Ahora bien, hasta que no se dicte el reglamento general de desarrollo, la Disposición Derogatoria única de la Ley establece que mantienen su vigencia los reglamentos de Evaluación de Impacto, aprobado por Decreto 209/1995, de 5 de octubre, y de la Ley de Actividades clasificadas, aprobado por Decreto 159/1994, de 14 de julio, que generan no pocas distorsiones en el funcionamiento del mecanismo legal.

Esta Ley de prevención ambiental regula cuatro técnicas diferentes: la *autorización* (que es la prevista por la Directiva 96/61 y por la Ley estatal 16/2002), la *licencia* ambiental (necesaria para «las actividades e instalaciones susceptibles de ocasionar molestias considerables» no sujetas a autorización ni comunicación, equivalentes a las tradicionales «actividades clasificadas»), la simple *comunicación* para las actividades de menor trascendencia que enumera en un anexo (la posibilidad de vetar actividades: en esto, sigue el esquema de la ley catalana) y la *evaluación de impacto ambiental.*

Contiene, además, novedades interesantes en el tratamiento de la prevención ambiental: además de instaurar la comunicación previa, dispone la posibilidad de que la Comunidad Autónoma sustituya a los Ayuntamientos en el ejercicio de competencias cuando éstos no cumplan con sus obligaciones sancionadoras (art. 82). Esta previsión es de gran interés práctico en una región en la que la mayor parte de los municipios tiene una población muy escasa y reducidos medios personales y materiales. Por otra parte, la reciente reforma de la Ley, operada por Ley 3/2005, de 23 de mayo, tiene por objeto la modificación del art. 20, y permitir que, con carácter excepcional, cuando se trate de Proyectos Regionales Sectoriales a los que se refiere la Ley 10/1998, de 5 de diciembre, de Ordenación del Territorio de la Comunidad de Castilla y León cuya declaración se lleve a cabo por Ley (que no son todos, pues se refiere implícitamente a los de infraestructuras de residuos), la misma Ley de caso único podrá resolver la autorización ambiental. En estos supuestos la tramitación administrativa de la autorización ambiental será la prevista en la Ley de Prevención ambiental.

Sin embargo, falta la regulación de un procedimiento simplificado de adaptación de las instalaciones que funcionaban antes de la entrada en vigor de la Ley a la exigencia de autorización integrada (a sabiendas de que en el 2006 se termina el período transitorio para solicitar la adecuación a la nueva normativa de autorizaciones); y falta también una previsión general sobre la legalización de actividades que se venían desarrollando sin licencia: la Ley [art. 68.a)] deja a la decisión discrecional de la Administración competente la legalización o clausura de la actividad, aunque con buen criterio propone como principio general la legalización, de ser posible.

### 2.2. Los problemas de la evaluación de impacto ambiental

La citada *Ley 11/2003, de 8 de abril, de Prevención Ambiental de Castilla y León* derogó el Decreto Legislativo 1/2000, de 18 de mayo, por el que se aprobó el texto refundido de la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental y Auditorías Ambientales de Castilla y León (salvo los títulos II y III y algunos preceptos y anexos). El Reglamento –hoy vigente– de Evaluación de Impacto Ambiental, fue aprobado por Decreto 209/1995, de 5 de octubre.

La Ley 8/1994, de 24 de junio, primera Ley autonómica de evaluación de impacto, introdujo las llamadas «declaraciones simplificadas» –de tramitación más breve y desconcentrada– generalizadas en la normativa autonómica (Título I), que hoy recoge la Ley de Prevención ambiental (cfr., Anexos III y IV). Referidas al análisis del impacto de aquellos proyectos que podían tener una «incidencia moderada» en el medio ambiente (art. 14) y que por su relativa entidad, estaban eximidos de la Declaración obligatoria según la ley estatal, constituyeron una interesante novedad.

Por otra parte, el Título II de la Ley de Impacto Ambiental –que mantiene su vigencia– se anticipó a la normativa comunitaria y, lógicamente, a la (todavía no

dictada) legislación estatal de transposición, en materia de evaluación ambiental de planes y proyectos. En efecto, la ley castellana hizo una clara apuesta de futuro al regular las llamadas «Evaluaciones estratégicas de Planes y Programas». Hoy están reguladas por la *Directiva 2001/42/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de junio de 2001, relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas,* que ya debería de haber sido transpuesta en España mediante la correspondiente ley básica (21 de julio de 2004). Lógicamente, este tipo de evaluación se impone en los planes y programas de competencia regional (ya sean sectoriales o plurisectoriales: art. 20), y obliga a la Junta a efectuar esta evaluación (art. 1.3).

Además, el Título III de la Ley de Impacto –tampoco derogado– incorporó (con un alcance más nominal que real, por la larga *vacatio legis* en esta materia concreta: doce meses –art. 22.1– más cinco años: DFª 4ª) una técnica ambiental novedosa: las ecoauditorías. En efecto, las AMAS (Auditorías Ambientales) son procesos de análisis de la gestión ambiental de la empresa y constituyen una avanzada técnica de mercado para la protección del medio ambiente frente a las agresiones industriales; en la Ley regional seguían el modelo del Reglamento (CEE) 1836/1993, de 29 de junio, si bien la Ley establece su carácter obligatorio o voluntario, en función de las características de la empresa (art. 22, Anexos III y IV); y se señala además, en consonancia con el modelo inspirador, que quedan excluidas de la presentación del informe ambiental fruto de la Auditoría aquellas empresas que se acojan al Sistema Europeo de Auditorías Ambientales y tengan validado por ese sistema el Informe Ambiental correspondiente (art. 1.4 de la Ley).

Se pueden señalar otras novedades –indudablemente acertadas– como la previsión de un régimen sancionador en materia de evaluación de impacto (del que carecía la Ley estatal hasta la reforma de la Ley 6/2001, de 8 de mayo) en el Título IV, o la inclusión de un buen número de supuestos propios sometidos a Evaluación de Impacto (ordinaria o simplificada), que tienen en cuenta las necesidades ambientales de una región donde la actividad agrícola y ganadera juega un papel esencial.

En definitiva, se mantiene el régimen de la evaluación estratégica y de las Auditorías ambientales de la vieja ley –vigente en estos aspectos– mientras que la Evaluación de Impacto –ordinaria o simplificada– se rige por la Ley de Prevención Ambiental.

### 2.3. Espacios naturales protegidos y fauna y flora

La Ley 8/1991, de 10 de mayo, de Espacios Naturales de la Comunidad de Castilla y León puede ser considerada como la primera norma con rango de Ley y carácter general específicamente medioambiental de la Comunidad Autónoma.

En el momento en el que se dicta la Ley de Espacios naturales castellanoleonesa, la región carecía todavía de competencias en materia de medio ambiente, fuera de las de mera gestión (art. 28.3 ECYL); ello llevó a algunos autores a entenderla inconstitucional por dictada fuera de competencia (Rico Gómez); sin em-

bargo, esta Ley se pudo apoyar, sin problemas, en otras competencias exclusivas como la de «ordenación del territorio» (art. 26.1.2ª ECYL), «normas adicionales de protección del ecosistema en que se desarrollan la pesca, la acuicultura y la caza» (art. 26.1.10ª), o como competencias de desarrollo normativo y de ejecución en «montes y aprovechamientos forestales» (art. 27.6ª ECYL), según confirmó la doctrina del TC (SSTC 36/1994, de 10 de febrero y, sobre todo, 28/1997, de 13 de febrero).

La Ley sigue –en ocasiones, de forma casi literal– las líneas marcadas por la estatal. Pero además, la Ley, por una parte, crea la llamada Red de Espacios Naturales, formada por los Espacios Naturales protegidos y por las Zonas Naturales de Interés Especial (Título I); establece el régimen común de protección a todos los espacios incluidos en la REN (por motivos urbanísticos, cinegéticos, etc.), habilitando la creación de Zonas periféricas de protección, etc. (Título II); regula los Espacios Naturales protegidos (Título III), su declaración, los diversos instrumentos planificadores y el régimen de usos dentro de estos espacios, así como la organización administrativa específica, entre la que destaca el Consejo Regional de Espacios Naturales Protegidos y las Juntas Rectoras de estos Espacios (arts. 39 y 40).

En lo que se refiere a la protección de la fauna y flora silvestres, no existen normas con fuerza de Ley de la Comunidad Autónoma, remitiéndose lo sustancial de la regulación a la normativa estatal: LEN y Reglamentos de desarrollo, que se configuran como mínimos (STC 102/1995, FJ 25º) y que, por tanto, pueden ser ampliados por las CC AA. Sí que se han regulado específicamente, a nivel regional, la protección de algunas especies emblemáticas, tanto animales: oso pardo (Decreto 108/1990, de 21 de junio, por el que se establece un estatuto de protección en Castilla y León y se aprueba el Plan de Recuperación), cigüeña negra (Decreto 83/1995, de 11 de mayo, por el que se aprueba el Plan de Recuperación y se dictan medidas complementarias para su protección en la región), águila imperial ibérica (Decreto 114/2003, de 2 de octubre, por el que se aprueba el plan de recuperación y se dictan medidas para su protección, como vegetales: acebo (Decreto 341/1991, de 28 de noviembre, por el que se establece el régimen de protección en el territorio de la Comunidad).

### 2.4. Caza y pesca

La Ley 4/1996, de 12 de julio, de Caza de Castilla y León se apoya en un título de competencia exclusiva, reconocido por el propio Estatuto en su art. 32.1.9ª, y en la línea de la STC 102/1995, de 26 de junio.

En términos generales, la Ley pretende compatibilizar el tradicional ejercicio de la actividad cinegética (aprovechamiento cinegético) en sus diversas variantes, con la existencia permanente del propio recurso y la estabilidad de los procesos y equilibrios naturales, como reconoce la propia Exposición de Motivos.

Entre otras novedades, destaca el establecimiento –criticado por los cazadores, a la luz del escaso éxito que tuvieron los exámenes indicativos– del examen del

cazador. La STC 102/1995 declaró inconstitucional el art. 35.1 LEN, que exigía con carácter básico el examen de la idoneidad del cazador (FJ 28). No obstante, la regulación se remite a un reglamento (art. 16.1) todavía no publicado (a pesar del tiempo transcurrido), por lo que aún no es exigible.

Por otra parte, la Ley (Título IV) clasifica el territorio de la región a efectos cinegéticos; cabe distinguir los terrenos cinegéticos –cotos: desaparecen los terrenos libres, por considerarlos contrarios al principio fundamental de esta Ley que de la caza sólo podrá ejercitarse ordenada y planificadamente– y los terrenos no cinegéticos, vedados. Por lo tanto, para el ejercicio de la caza será necesaria, no sólo la licencia (como hasta ahora ocurría) sino también la Tarjeta de filiación al coto o la correspondiente autorización escrita del titular cinegético o arrendatario (14.1 e)). Además, la Ley obliga a contar con un plan cinegético para poder ejercitar la caza.

Por su parte, la Ley 6/1992, de 18 de diciembre, de Ecosistemas Acuáticos y de Regulación de la Pesca en Castilla y León es otra de las normas emblemáticas en la materia. Se apoya, al igual que la de Caza, en la competencia exclusiva en la materia de pesca fluvial y lacustre, acuicultura y caza, así como la de dictar normas adicionales de protección del ecosistema en que se desarrollan dichas actividades (art. 32.1.9ª del Estatuto).

Esta Ley fue recurrida por el Estado, y el Tribunal Constitucional, en STC 110/1998, de 21 de mayo, anuló numerosos preceptos que invadían competencias estatales, relativos a actuaciones en el dominio público hidráulico, así como el relativo a la necesidad de informe de la Junta exigible en toda autorización de vertidos otorgada por la Confederación hidrográfica (art. 12) y las disposiciones relativas a la protección de cauces, o la prohibición (autonómica) de reducir el caudal de las aguas o alterar cauces. Y en conexión con las anteriores, se anularon también algunos de los preceptos relativos al régimen sancionador.

La Ley distingue, respecto al régimen de aprovechamiento de la pesca, entre a) aguas libres; b) aguas de régimen especial, y c) cotos; en las primeras, se puede pescar sólo con la tenencia de la licencia (obtenible previo examen: art. 51.6); en las de régimen especial existen circunstancias especiales que exigen una regulación anual de la pesca; en los cotos es necesario, además, el permiso de pesca que también otorga la Comunidad, de acuerdo con los principios de publicidad e igualdad (art. 52.5).

Al igual que con la caza, se vienen desarrollando criterios específicos de pesca de determinadas especies.

### 2.5. Bosques

La Ley 5/1994, de 16 de mayo, de Fomento de Montes Arbolados es una norma cuyo contenido es principalmente estimulador, de «fomento», como su propio nombre indica. Esta Ley no ha sido objeto de desarrollo reglamentario directo

y ha caído en el olvido, como pone de manifiesto el hecho de que las diversas convocatorias de ayudas para la sostenibilidad de montes privados no se apoyan en dicha norma jurídica.

Al margen de las medidas de fomento, debe destacarse la existencia de normas reguladoras de la explotación de los montes: con carácter general, están las Instrucciones Generales para la Ordenación de los Montes Arbolados en Castilla y León, aprobadas por Decreto 104/1999, de 12 de mayo de 1999, que no desarrollan ninguna Ley autonómica y que vienen a ser continuación de las de ámbito estatal, aprobadas por Orden del Ministerio de Agricultura de 29 de diciembre de 1970; pero hay otras normas específicas, relativas a determinados tipos de aprovechamientos con gran importancia económica, como la recogida de la piña (Decreto 100/1999, de 6 de mayo) o la recogida de setas (Decreto 130/1999, de 17 de junio).

### 2.6. Residuos

La Ley estatal 10/1998 de residuos se aplica directamente en Castilla y León, pues no se ha considerado oportuno promulgar una ley autonómica propia. Existen únicamente normas específicas para algunos tipos de residuos. En concreto, se han promulgado la Orden de 19 de mayo de 1992, por la que se regula el sistema de concesión de autorizaciones para realizar operaciones de recogida, transporte y almacenamiento de aceites usados y el Decreto 204/1994, de 15 de septiembre, de Ordenación de la Gestión de los Residuos Sanitarios. Para los residuos tóxicos y peligrosos, se ha dictado el Decreto 180/1994, de 4 de agosto de creación del Registro de Pequeños Productores de Residuos Tóxicos y Peligrosos.

Si descendemos al grupo de residuos a los que la ley estatal se aplica supletoriamente, hemos aludir al Decreto 109/1998, de 11 de junio, por el que se designan (a los efectos previstos en el Real Decreto 261/1996, de 16 de febrero y, por tanto, con cierto retraso) las zonas vulnerables a la contaminación de las aguas por nitratos procedentes de fuentes de origen agrícola y ganadero y se aprueba el Código de Buenas Prácticas Agrarias. La Orden de 27 de junio de 2001, de la Consejería de Medio Ambiente, aprobó los programas de actuación para estas zonas.

En relación con la valorización, únicamente, se ha promulgado el Decreto 59/1999, de 31 de marzo, por el que se regula la gestión de los neumáticos usados, que establece un sistema caracterizado por la prohibición de la expedición de licencias de apertura en favor de instalaciones industriales de aprovechamiento de los neumáticos usados, mientras no reciban una autorización previa de la Consejería de Medio Ambiente, para su reciclado o valorización. En la solicitud de esta última, los peticionarios han de garantizar un aprovisionamiento mínimo, no inferior al que con la autorización vaya a obligarse a aprovechar.

Sólo en lo que respecta al control de los depósitos de residuos, se ha utilizado la potestad legislativa con el objeto de regular la instalación de centros de tratamientos de residuos. Se trata de la *Ley 9/2002, de 10 de julio, para la declaración de*

*proyectos regionales de infraestructuras de residuos de singular interés para la Comunidad*, que con la finalidad de eludir las licencias urbanísticas –incluidas las autorizaciones de uso excepcional en suelo rústico– permite que las plantas o centros de tratamiento, depósito, eliminación y valorización de residuos sean declaradas *por ley* Proyectos Regionales, cuando concurran motivos de singular interés para la Comunidad (art. 1.1 y 1.3). Recientemente por otra Ley general citada más arriba (Ley 3/2005, de 23 de mayo, de reforma de la Ley de prevención ambiental) se ha dispuesto además, como ya se ha dicho, que el proyecto podrá resolver también la autorización ambiental, que es básica según la Ley estatal.

Esta regulación se basa en el modelo de los proyectos sectoriales de interés regional de la Ley 10/1998 de Ordenación del Territorio, que sin embargo se aprueban por Decreto de la Junta de Castilla y León. Los proyectos de vertederos se singularizan, pues, por adoptar la forma de ley (de caso único). Estas leyes propician el debate político e impiden eventuales paralizaciones judiciales que, como la del asunto «*Santovenia*» (STS de 3 de diciembre de 2001, Ar. 4912 del 2002), determinen la declaración de invalidez de licencias para el desarrollo de actividades de interés regional (en el caso, un vertedero de residuos tóxicos). Ya se ha dictado la Ley 6/2005, de 26 de mayo, de declaración de Proyecto Regional para la instalación de un Centro de Tratamiento de Residuos Urbanos para la provincia de Salamanca, en el término municipal de Gomecello (Salamanca), que eleva el rango del Decreto 65/2004, de 1 de julio, por el que se aprueba el Proyecto Regional con el mismo objeto (BOCyL de 2 de julio de 2004).

### 2.7. Organismos modificados genéticamente

La Ley estatal 15/1994, de 3 de junio, que establece el régimen jurídico de la utilización confinada, liberación voluntaria y comercialización de organismos modificados genéticamente, a fin de prevenir los riesgos para la salud humana y para el medio ambiente (y su reglamento de desarrollo, que contiene el Real Decreto 951/1997, de 20 de junio) ha sido desarrollada, en materia de procedimiento y potestad sancionadora, por Decreto 42/1999, de 8 de marzo.

## 3. ORGANIZACIÓN: ANÁLISIS DE LA EVOLUCIÓN Y FUNCIONES DEL DEPARTAMENTO DE MEDIO AMBIENTE

En la organización original de Consejerías, prevista por la Ley 1/1983, de 29 de julio, de Gobierno y Administración de Castilla y León no figuraba ninguna Consejería de Medio Ambiente, aunque dentro de la de «Obras Públicas y Ordenación del Territorio» se previó (art. 2) una Dirección General de Urbanismo y Medio Ambiente, con competencias de «política ambiental» (art. 5) y que será el germen de la posterior Consejería de Medio Ambiente.

Más adelante, por Decreto 85/1989, de 19 de mayo, de la Presidencia, de Reestructuración de Consejerías, Castilla y León fue la primera Comunidad Autónoma en crear una «Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio».

Esta Consejería se convertirá en la Consejería de Medio Ambiente por Decreto 145/1999, de 16 de julio, de Reestructuración de Consejerías, que crea la de Medio Ambiente, desarrollado a su vez por el Decreto 162/1999, de 29 de julio, de Modificación Parcial de las Estructuras Orgánicas de las Consejerías, que suprime la Dirección General de Urbanismo y Calidad Ambiental (art. 5.1) y crea la Dirección General de Calidad Ambiental (art. 5.2); las competencias urbanísticas y de ordenación del territorio pasan a la Consejería de Fomento (art. 3.2).

La organización interna se rige actualmente por el Decreto 76/2003, de 17 de julio, *por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Medio Ambiente;* su estructura (art. 2.1) se apoya en los siguientes órganos: Secretaría General y dos Direcciones Generales, una de Calidad Ambiental, con competencias en materia de protección del medio ambiente, prevención y control ambiental e infraestructuras ambientales (art. 4.1) y otra, del Medio Natural, con competencias en materia de gestión y conservación del medio natural (art. 5.1).

La distribución interna de competencias, dentro de la Consejería, se articula en varias Órdenes, una para la organización de los servicios centrales (Orden MAM/1100/2003, de 28 de agosto, por la que se desarrolla la Estructura Orgánica de los Servicios Centrales de la Consejería de Medio Ambiente) y otra para los servicios periféricos (Orden de 11 de abril de 1996, de las Consejerías de Presidencia y Administración Territorial y de Medio Ambiente, por la que se desarrolla la Estructura Orgánica y se definen las funciones de los Servicios Territoriales de Medio Ambiente de las Delegaciones Territoriales, modificada por Orden de 30 de diciembre de 1999, que suprime las menciones que al urbanismo y a la ordenación del territorio realiza aquella Orden).

La normativa castellano-leonesa prevé la desconcentración de competencias en los diversos órganos de la Consejería, tanto centrales como territoriales (Decreto 297/1999, de 18 de noviembre, *de atribución de competencias de la Junta de Castilla y León al Consejero de Medio Ambiente y de desconcentración de otras en sus órganos directivos centrales y en los Delegados Territoriales de la Junta de Castilla y León*, modificado parcialmente por Decretos 141/2000, de 22 de junio, 12/2002, de 17 de enero, y 29/2004, de 4 de marzo), así como la delegación en los órganos periféricos (véase la Resolución de 8 de octubre de 2002, de la Secretaría General de la Consejería de Medio Ambiente, *por la que se delegan competencias en los Jefes de los Servicios Territoriales de la Consejería de Medio Ambiente*). La desconcentración y delegación de competencias en órganos periféricos tiene una extraordinaria importancia en esta Comunidad Autónoma, debido a la gran extensión territorial, que provoca un distanciamiento no sólo psicológico, sino también real, entre los ciudadanos de la región y los órganos centrales de la Administración autonómica.

Finalmente, debe aludirse al Consejo Asesor de Medio Ambiente de Castilla y León, creado por Decreto 227/2001, de 27 de septiembre. Se trata de un órgano colegiado representativo de distintas Administraciones públicas y en el que participan organizaciones representativas de intereses sociales, con funciones de asesoramiento y consulta en todas las materias relacionadas con el medio ambiente en la Comunidad Autónoma. Se adscribe, a efectos de funcionamiento, a la Consejería de Medio Ambiente (art. 1).

## 4. EJECUCIÓN

### 4.1. Presupuestos

En la Ley de Presupuestos para 2005, se dota a la Consejería de Medio Ambiente con un presupuesto de 401.471 miles de euros. Esta cifra supone un 4,69% de los gastos totales de la Comunidad Autónoma y un incremento del 7,7% respecto del ejercicio precedente (el presupuesto total se incrementó para este mismo ejercicio en el 6,97%).

Los presupuestos para 2005 mantienen las prioridades definidas para el ejercicio anterior. Más de dos terceras partes de este presupuesto (el 79,82%) se destina a inversiones directas y, de manera muy destacada, a la financiación de la infraestructura hidráulica urbana y, en segundo lugar, para inversiones para el tratamiento y la gestión de los residuos urbanos.

La mejora del medio natural recibe una dotación de 151.355 miles de euros en el presupuesto del 2005, con un incremento del 8,2% respecto del ejercicio anterior. Las actuaciones en esta materia consisten en acciones para la reconstrucción de la cubierta arbórea, mejora del hábitat natural, protección de las áreas incluidas en la Red de Espacios Naturales, forestación de superficies agrarias, fomento de prácticas agrícolas tendentes a la protección del medio ambiente, defensa contra incendios y desequilibrios biológicos, mejora y ordenación de los ecosistemas acuáticos, y elaboración de planes de gestión para especies amenazadas.

Para el año 2006 no se prevén modificaciones significativas: la dotación de medio ambiente se beneficia de una subida del 3,52% con respecto al ejercicio anterior, frente al incremento general de los presupuestos de la Comunidad Autónoma en un 5,63%.

### 4.2. Planes y políticas

No puede valorarse la política medioambiental de la Comunidad Autónoma de Castilla y León al margen de su integración en España y, lo que es mucho más importante, en la Comunidad Europea. De hecho, si hubiera que condensar su contenido en una única frase, habría destacar su *condicionamiento del derecho comunitario,* aunque significativamente no del derecho medioambiental sino del propio

de la política regional. Podemos dar la vuelta a esta idea para destacar que, bajo el impulso de la Red de Autoridades Ambientales (constituida en España para el seguimiento de los Fondos Estructurales), la política medioambiental ha penetrado en la política regional. Es significativo que por Acuerdo de Junta de Castilla y León de 28 de enero de 1999 se aprobara la *Estrategia de Desarrollo Sostenible de Castilla y León: Agenda 21*, pero precisamente para su incorporación al proceso de tramitación del Plan de Desarrollo Regional 2000-2006. Podemos afirmar que la búsqueda de los fondos de desarrollo regional y de cohesión ha propiciado una política autonómica imaginativa y, a la vez flexible, capaz de adaptarse a los propios vaivenes de las reformas de los fondos estructurales comunitarios.

En cuanto a las formas o instrumentos jurídicos de la pluralidad de planes de protección de la Junta de Castilla y León, hemos de decir que el Gobierno regional ha utilizado de manera indistinta la figura del «acuerdo», del «reglamento» o de los Planes regionales de ámbito sectorial, figura específica del art. 20 de la Ley 10/1998, de 5 de diciembre, de Ordenación del territorio de la Comunidad Autónoma (que también adoptan la forma de Decreto).

#### 4.2.1. Políticas agroambientales

En aplicación del Reglamento 2078/92 del Consejo, de 30 de junio de 1992, sobre métodos de producción agraria compatibles con las exigencias de la protección del medio ambiente y la conservación del espacio natural, Castilla y León fue la primera región española que presentó ante la Comunidad Europea (y en colaboración con la SEO, Sociedad Española de Ornitología), un *Plan de Estepas Cerealistas*, que instrumenta contractualmente ayudas a los agricultores que se comprometan a desarrollar prácticas agrícolas tendentes a la protección del medio ambiente. La regulación se contiene en las órdenes de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial de 15 de enero de 1998 y 13 de septiembre de 1999. El Informe 2/2006 de la Agencia Europea de Medio Ambiente (*Integración del medio ambiente en la política agraria europea*) lo incluye como uno de los tres programas agroambientales europeos ejemplares y se reconoce que ha conseguido un aumento en la población de avutardas, que tiene en Castilla y León uno de sus principales hábitats.

Actualmente este plan se encuentra en un momento crítico, puesto que se corre el riesgo de su aplicación inadecuada (es decir, fuera de las zonas donde existan especies protegidas), como instrumento para suavizar el impacto de la reforma de la política agraria comunitaria en cultivos de gran importancia para la región como el girasol y, previsiblemente, la remolacha (la reforma ya aprobada a nivel político de la Organización Común del Mercado del Azúcar, supone un recorte del 36% de los precios que se han garantizado desde hace casi 40 años). La política que finalmente adopte la Comunidad Autónoma se plasmará en el futuro Programa Comunitario de Desarrollo Rural con validez hasta 2013, que ha de presentarse en el año próximo.

### 4.2.2. Montes

Estrechamente vinculado a lo anterior, se encuentra la política de ayudas a los montes de la Comunidad Autónoma. Con absoluta desconexión respecto a la Ley autonómica 5/1994 de fomento de los montes arbolados (ley técnicamente muerta, que no ha sido ni aplicada ni derogada) y que preveía actuaciones en las denominadas «áreas de protección forestal», se ha aprobado, por Decreto 55/2002, de 11 de abril (BOCYL de 17 de abril de 2002), un ambicioso y extenso *Plan forestal (2001-2027)*, que ha sido tramitado como plan sectorial de acuerdo con las previsiones de la Ley 10/1998 de Ordenación del Territorio de Castilla y León.

El plan forestal prevé una importante dotación presupuestaria (que asciende a 135.137miles de euros anuales y que a la vista de los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma no parece que se esté cumpliendo) y ha aprovechado una experiencia previa, en la que la Comunidad Autónoma ha sido también pionera. Nos referimos a la elaboración de «Cuadernillos de especies y métodos de trabajo para cada comarca forestal», en los que se recogían *recomendaciones* de plantación de especies y métodos de trabajo, jurídicamente no vinculantes, pero *de facto* determinantes para la obtención de subvenciones para los montes. Esta idea, posteriormente, se ha recogido en la estrategia forestal europea (Documento informal de septiembre de 2003) donde se vinculan las especies a determinados espacios.

Con carácter específico, y ya enmarcado en la planificación comarcal prevista por el Plan Forestal de Castilla y León pero también en las previsiones de los planes obligatorios de ordenación de los Recursos forestales previstos por la Ley estatal 43/2003 de 21 de noviembre, de Montes, se ha aprobado el *Plan de Ordenación de la Montaña Occidental de León.*

Con incidencia también en los montes, se encuentra *el Plan 42, de Medidas preventivas contra incendios forestales*, cuya aplicación alcanza al período 2002-2009 (no ha sido publicado en el BOCYL).

### 4.2.3. Financiación de infraestructuras hidráulicas urbanas

Otro eje distinto de actuación medioambiental condicionada por los fondos estructurales (aunque en este campo, la actuación de Castilla y León no se distingue de la del resto de España), ha sido la financiación de infraestructuras medioambientales, principalmente, de saneamiento y depuración de aguas. Para ello se aprobó por Decreto 151/1994, de 7 de julio, el *Plan Director de Infraestructura Hidráulica Urbana* (BOCYL de 26 de octubre de 1994), integrado por el Plan Regional de Abastecimientos y el Plan Regional de Saneamiento, que con el Plan Nacional de Saneamiento y depuración de aguas Residuales posteriormente aprobado por Acuerdo del Consejo de Ministros de 17 de febrero de 1995, ha servido para canalizar el obligado esfuerzo inversor en las depuradoras, en los términos de la Directiva relativa al tratamiento de aguas residuales urbanas (91/271/CEE).

Las inversiones en depuradoras de las grandes ciudades han sido muy significativas; sin embargo, no se puede decir lo mismo para las ciudades medianas o pequeñas, donde la financiación puede resultar muy problemática, tanto por la supresión de los fondos comunitarios como por la falta de economías de escala (y por cuya causa deberían buscarse tecnologías blandas de menor coste). En este ámbito, así como en el del abastecimiento de aguas de pequeños municipios, que aún se nutren de camiones cisterna en determinados períodos estivales, falta por definir una política propia.

#### 4.2.4. ¿Hacia la sostenibilidad urbana y energética?

En los próximos años dentro de las políticas ambientales cobrará especial fuerza el problema de la «sostenibilidad urbana». En Castilla y León, de momento, no existe ninguna iniciativa formal específicamente dirigida a abordar este tema, aunque de forma indirecta si se han adoptado medidas en las que se aprecia esta preocupación. Podemos destacar que ya la Ley 5/1999 de Urbanismo de Castilla y León, para impedir que se agrave el problema de la dispersión de la población por el extenso territorio de la Comunidad Autónoma, contiene una definición muy amplia de suelo rústico (art. 15) y, además, el Decreto 22/2004, de 29 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León exige una densidad *mínima* de población para cada sector de suelo urbano no consolidado o suelo urbanizable delimitado con uso predominante residencial (40 y 20 viviendas por hectárea en función de la población municipal, que sea igual o superior a 20.000 habitantes en el primer caso e inferior en el segundo). Este es un enfoque que supera los tradicionales estándares de densidades máximas.

Parece claro que la sostenibilidad urbana deberá acompañarse de medidas destinadas también al fomento de energías limpias. A propósito de la energía, destaca en Castilla y León la creación por Ley 7/1996, de 3 de diciembre, del Ente Regional de la energía de Castilla y León como entidad pública que actúa con sujeción al derecho privado dependiente de la Consejería de Economía y Empleo. El Ente Regional de la Energía se crea como un instrumento de actuación, ágil y dinámico, para poder llevar a cabo el Plan de Ahorro y Eficiencia Energética (PAEE); de forma más concreta, tiene por finalidad «el impulso y la realización de las iniciativas y de los programas de actividades para la investigación, el estudio y el apoyo de las actuaciones tecnológicas energéticas, con la inclusión de las renovables, como, así mismo, la mejora del ahorro y de la eficiencia energética, el fomento del uso racional de la energía integrando la protección del medio ambiente y la óptima gestión de los recursos energéticos en los distintos sectores económicos de Castilla y León». En Castilla y León, también debido al impulso privado, cabe destacar que se ha alcanzado en los dos últimos años la cifra de 1.709,59 megavatios de potencia eólica instalada en 85 parques ya en funcionamiento.

En el contexto actual, caracterizado por el hecho de que Castilla y León ha dejado de ser región objetivo 1 y, por tanto, financiable de acuerdo con las políticas

regionales comunitarias y en el marco de la reforma de los fondos de cohesión y la Agenda 21, las perspectivas de futuro han de exigir mucha más imaginación para la obtención de financiación ambiental comunitaria.

### 4.2.5. Espacios Naturales

Por Acuerdo de 5 de septiembre de 2002 de la Junta de Castilla y León se aprobó el Programa *«Parques Naturales de Castilla y León»* (BOCYL de 11 de septiembre de 2002). Se trata de un «documento estratégico elaborado por la Junta de Castilla y León, a través de su Consejería de Medio Ambiente, destinado a la elaboración de un modelo de desarrollo socioeconómico que sea compatible con la conservación de los espacios naturales protegidos de esta Comunidad». La trascendencia de esta finalidad es evidente ya que se han incorporado a la Red de Espacios Naturales de Castilla y León cerca de un millón trescientas mil hectáreas, el 13% del territorio de la Comunidad. Junto a este Programa se han aprobado ya varias decenas de Planes de Ordenación de Recursos Naturales, de acuerdo con las previsiones de la Ley 8/1991, de 10 de mayo, de Espacios Naturales de la Comunidad de Castilla y León.

Como instrumento destacado del Programa se ha constituido el 13 de diciembre de 2004 la *Fundación Patrimonio Natural*, con un presupuesto de la Junta de 4,25 millones de euros para el período 2005-2006: es una organización sin ánimo de lucro que nace para poner en valor los recursos naturales de la Comunidad de manera compatible y sostenible con su conservación y la evolución de su entorno.

En otro orden de cosas, y fuera del Programa de los Parques, tres Decretos autonómicos, que no Acuerdos, han aprobado sendos Planes de recuperación de especies (oso pardo, cigüeña negra y águila imperial), a los que nos hemos referido más arriba.

### 4.2.6. La Ordenación del Territorio

En los últimos años, en aplicación de la Ley 10/1998, de 5 de diciembre, de Ordenación del Territorio, se están elaborando y aprobando las directrices de ordenación del territorio, que tienen clara vocación de protección ambiental.

En cuanto instrumentos territoriales de ordenación vigentes se han aprobado: el Decreto 206/2001, de 2 de agosto, por el que se aprueban las directrices de ordenación de ámbito subregional de Valladolid y entorno y el Decreto 74 /2005 de 20 de octubre, por el que se aprueban las directrices de ordenación de ambito subregional de Segovia y entorno.

Las directrices *clasifican* el territorio que seleccionan en Áreas de Singular Valor Ecológico (ASVE), Paisajes Valiosos (PV) y Puntos y Lugares de Interés Natural (PLIN).

Ya con carácter sectorial, tiene especial interés el *Plan Regional de Ámbito Territorial del Canal de Castilla,* aprobado por Decreto 205/2001, de 2 de agosto (BOCyL 8 de agosto de 2001), aunque fue promovido por la Confederación Hidrográfica del Duero con un finalidad mixta de protección ambiental y cultural. Este Plan, modelo de colaboración institucional, respeta las competencias de la Confederación mediante su consideración como Organismo Tutelar del Canal y la atribución de funciones en la denominada área de Amojonamiento (que comprende las líneas de amojonamiento de la obra hidráulica). El plan establece un verdadero marco normativo, con «ordenanzas» relativas a los usos y edificaciones en el entorno del Canal.

### 4.2.7. Residuos

La gestión de los residuos en Castilla y León no ha dado buenos resultados. A los problemas existentes en todo el territorio nacional, entre los que podemos señalar el fracaso de los sistemas de recogida selectiva así como de los sistemas integrados o a cargo de las asociaciones de productores (pese a las importantes subvenciones que éstas han recibido, que cuestionan el principio de que quien contamina-paga), se unen los derivados de una planificación autonómica incompleta y en la que no se ha tenido en cuenta en toda su extensión el papel de los Municipios.

La *Estrategia Regional de Residuos de la Comunidad de Castilla y León 2001-2010,* aprobada por Decreto 74/2002, de 30 de mayo (BOCYL de 5 de junio de 2002) se dicta «con el fin de definir la política general en materia de residuos (...) en el período 2001-2010». Y en su apartado C (Programas de actuación) prevé que «una vez aprobada la Estrategia, se abordará el Plan Regional de Residuos industriales para el horizonte de 2010, se actualizará el Plan Regional de Residuos Urbanos y se elaborarán Planes Regionales que concreten las necesidades y desarrollo de actuaciones para aquellos tipos de residuos que, por sus circunstancias particulares, lo requieran». De acuerdo con esta previsión, se han publicado, con posterioridad: el *Plan de Residuos industriales de Castilla y León, 2002-2010* (Acuerdo de 7 de noviembre de 2002 de la Junta de Castilla y León, BOCYL de 13 de noviembre de 2002); y el *Plan Regional de Ámbito Sectorial de Residuos Urbanos y Residuos de Envases de Castilla y León* 2004-2010, aprobado por Decreto 18/2005, de 17 de febrero, BOCYL n. 37 (23 de febrero de 2005). Este plan sustituye a otro anterior –aprobado por Acuerdo de 30 de agosto de 2002 de la Junta de Castilla y León (BOCYL de 4 de septiembre de 2002)– que fue anulado por la STSJ de 9 de febrero de 2004 (RJCA 2004/759) por haberse aprobado bajo la forma y por el procedimiento de un Acuerdo, lo que supuso en su tramitación la inobservancia del trámite de información pública y de audiencia a las Administraciones públicas.

Está aún pendiente el Plan de residuos de la construcción y la demolición.

#### 4.2.8. Otras actuaciones

Para concluir este listado, hemos de citar l*a Estrategia de control de la Calidad del Aire de Castilla y León 2001-2010,* aprobada por Acuerdo de 22 de agosto de 2002 (BOCYL de 28 de agosto de 2002), que ha incluido inversiones en el control y saneamiento atmosférico a través de la explotación y renovación de los equipos de la Red de Medida de la Contaminación Atmosférica de Castilla y León.

Como último documento de carácter programático, se encuentra la Estrategia de Educación Ambiental de Castilla y León 2003-2007, aprobada por Acuerdo 3/2003, de 2 de enero, de la Junta de Castilla y León (BOCYL n. 3, de 7 de enero de 2003), que recoge hasta 394 líneas diferentes de actuación en este ámbito.

Otros planes de la Junta no han llegado a ver la luz, aunque tenemos constancia de ellos a través de la adjudicación de contratos de asistencia técnica. Por Resolución de 19 de febrero de 1993, se publicó la adjudicación de un contrato de asistencia técnica cuyo objeto era el *Plan de tratamiento de los residuos clínicos de la Comunidad de Castilla y León* (BOCYL de 12 de marzo); por Resolución de 19 de febrero de 1993, se publicó la adjudicación de un contrato de asistencia técnica cuyo objeto era el «*Plan General de actuación en materia de residuos inertes*» (BOCYL de 12 de marzo). Por Resolución de 22 de julio, de la Secretaría General de la Consejería de Medio Ambiente, por la que se declaró desierto el contrato de asistencia técnica cuyo objeto era el «*Desarrollo del Plan Regional de Gestión de Residuos Ganaderos para el Control de la Contaminación de las Masas de Aguas*» (BOCYL de 4 de agosto de 1994); por Resolución de 18 de enero de 1996, se publicó la adjudicación de un contrato de asistencia técnica cuyo objeto era el «*Plan de Gestión de residuos peligrosos de Castilla y León*» (BOCYL de 1 de febrero).

### 4.3. Internalización administrativa de los sistemas de evaluación e información ambiental

Para la Red Natura 2000 se aplica con normalidad el «informe de afección» previsto por la Directiva Hábitats 92/433, y que se considera como un embrión de la Evaluación de Impacto Global (EIG). Esta última es un técnica que va más allá de la EIA, al valorar no sólo el impacto ambiental sino los de otro tipo, como claramente los sociales, influencia en la vivienda, etc. El desarrollo de la EIG, que actualmente tiene importancia en Gran Bretaña, ha de permitir integrar la sostenibilidad urbana en las decisiones ambientales.

Para el mejor servicio de la información ambiental, se creó en la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio en 1989 un Centro de Educación Ambiental, dotado con importantes bases cartográficas y ambientales. Cuando nace la Consejería de Medio Ambiente, ya sin las competencias de urbanismo y ordenación del territorio, los fondos cartográficos de este Centro pasan a la Consejería

de Fomento, lo cual ha supuesto una reducción de su valor. En relación con la información que se suministra a los administrados el nivel es más que aceptable, sin perjuicio de que la STJS (Burgos) de 26 de marzo de 1999 (RJCA 1999, 2416) confirmada por la STS de 28 de octubre de 2003 (RJ 2003/7865) tuviera que rechazar que un Plan de Ordenación de Recursos Naturales elaborado y pendiente de sometimiento a información pública se asimilara a un documento o dato inconcluso a los efectos de denegar la correspondiente información.

## 5. JURISPRUDENCIA AMBIENTAL DESTACADA DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE CASTILLA Y LEÓN

El análisis de la jurisprudencia de la Sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, en sus dos sedes (Burgos y Valladolid), pone de relieve una cierta relación entre los conflictos y las materias para las que la regulación es más deficiente desde un punto de vista técnico. Aún no se ha dictado ninguna sentencia relativa a la aplicación de la Ley de Prevención Ambiental.

### 5.1. Evaluación de impacto ambiental de proyectos

Hay una línea jurisprudencial sobre los proyectos sujetos a evaluación de impacto ambiental (siempre interpretando de manera amplia las previsiones confusas de proyectos sometidos). El supuesto más conflictivo es el de la extracción de áridos, circunstancia que se entiende porque la parcialmente derogada Ley 8/1994, de 24 de junio, de Evaluación de Impacto Ambiental y Auditorías Ambientales de Castilla y León, no preveía este supuesto, que sin embargo sí tenía cabida en la estatal (Anexo I, n. 2, aunque sólo para las extracciones de un determinado volumen o dimensión). Este anexo tiene naturaleza básica en cuanto a los supuestos incluidos en él y, por lo tanto, parece que obliga a todas las Comunidades Autónomas: sin embargo, la Ley 6/1996, de 23 de octubre, *de modificación de la Ley 8/94 de Evaluación de Impacto Ambiental y Auditorías Ambientales de Castilla y León* se aprobó (de forma innecesaria) para incluir expresamente las extracciones de minerales a cielo abierto porque se interpretó la ley autonómica en el sentido de que sólo incluía las extracciones subterráneas. De este problema se ocuparon dos SSTSJ (Burgos): de 26 de enero y de 11 de marzo (RJCA 1999/1698 y 2406). En ambos casos, los tribunales entendieron que la Ley de modificación realizaba una interpretación de la Ley de 1994 y que, por tanto, podía aplicarse retroactivamente.

### 5.2. Espacios naturales

Tanto las STSJ (Valladolid) de 20 de mayo de 2003 (RJCA 2003, 1023) como de 13 de julio de 2004 (RJCA 2004, 492) enjuician la legalidad de dos aprobaciones de planes de ordenación de recursos naturales, a petición de Municipios que querían eludir la aplicación del régimen de defensa ambiental que contenían. En am-

bos casos, los Municipios obtienen sentencias estimatorias por vicios de procedimiento. En la primera, el Tribunal entendió que no se habían observado los requisitos generales del Decreto Legislativo 1/1998, norma entonces vigente del Gobierno y Administración de la Comunidad Autónoma. En la sentencia de 2004, la sanción es la nulidad radical: el Tribunal invoca el art. 62.1.c) de la Ley 30/1992, relativo a los actos, por prescindir del trámite de audiencia, determinante para la formación de voluntad de órganos colegiados. En ninguna de ellas se ordena la retroacción.

### 5.3. Residuos

En relación con los residuos, el primer frente abierto ha sido el de los vertederos, al que nos hemos referido más arriba al explicar que las anulaciones judiciales han sido «subsanadas» gracias a una ley de convalidación (para el supuesto específico de Santovenia) y por una nueva regulación que exceptúa, como ya hemos visto, a estos proyectos de licencia urbanística. En el caso de autos se instaló un vertedero en suelo rústico sin autorización urbanística, y en ningún momento se buscó otro emplazamiento; es discutible si esta convalidación legislativa superaría los requisitos que el Tribunal Constitucional exige a este tipo de normas.

El segundo frente se refiere al depósito de purines. En Encinillas (Segovia), una localidad con alta concentración porcina, y ante la falta de una regulación autonómica sobre estos residuos, se aprobó la Ordenanza Reguladora del Tratamiento de residuos Ganaderos para determinar en qué fechas y lugares cabría su vertido. La STSJ (Burgos) de 3 de enero de 2005 (RJCA 2005, 164) justifica la competencia local sobre la base del art. 25 LRBRL y hace un peculiar razonamiento sobre las competencias locales: pues señala que pueden elaborar reglamentos en *aquellas materias no excluidas por la legislación sectorial.* Por infracción del principio constitucional de libertad de empresa sólo se anula la prohibición del art. 6 de verter «los viernes, sábados, domingos, festivos y víspera de festivos y durante las fiestas patronales». A nuestro juicio, quizás desde una lectura más detenida de la Constitución en la que se relacionaran los arts. 38 y 53.1 se hubiera podido declarar la insuficiencia del rango de la Ordenanza local; aunque también el Tribunal hubiera podido anular la Ordenanza por no tener cabida ni siquiera en la DT 2ª de la Ley 7/1985, de 2 de abril, según la cual también para la protección ambiental los municipios ostentarán «cuantas competencias de ejecución no se encuentren conferidas por dicha legislación sectorial a otras Administraciones públicas». Pues, en efecto, el art. 1.2 de la Ley 10/1998 de Residuos y su DF 3ª atribuyen al Gobierno de la Nación o al autonómico la competencia para elaborar normas para los diferentes tipos de residuos.

### 5.4. Aguas

Podemos relacionar los tres asuntos que vamos a comentar con la falta de una regulación autonómica de los vertidos de aguas residuales a colectores municipales

(por cierto, aún inexistente a día de hoy): las SSTSJ (Valladolid) de 19 de febrero de 1998 (RJCA 1998, 452), 27 de abril (RJCA 1999, 1275) y 15 de junio de 1999 (RJCA 1999, 1939) analizan la legalidad de las sanciones impuestas por la Confederación Hidrográfica del Duero a instalaciones que vertían sus aguas residuales a colectores municipales; puesto que se trataba de vertidos indirectos al dominio público hidráulico, a juicio de los recurrentes, no era preceptiva la autorización de vertidos de la Ley 29/1985 de aguas. La primera sentencia desestima el recurso, pero en las dos siguientes ya queda claro que tratándose de instalaciones conectadas a las redes municipales, las sanciones eran improcedentes por incompetencia: en su caso, correspondería su imposición al Municipio.

Por último, queremos destacar la STSJ (Valladolid) de 8 de junio de 2005 (JUR 2005/168732) en la que un vecino impugna indirectamente la Ordenanza Fiscal Reguladora de la Tasa para la Prestación del Servicio de Alcantarillado, Tratamiento y Depuración de las Aguas Residuales de 6 de marzo de 2001, relativa a la repercusión a los ciudadanos de los precios del saneamiento y la depuración de aguas del Municipio de Valladolid. El motivo del recurso es que en el recibo recurrido se establecían dos tasas por un único servicio. La sentencia lo desestima al entender que son los dos servicios que forman el ciclo integral del agua, pero un voto particular pone de manifiesto que se está exigiendo indebidamente un único ingreso de derecho público, cuando hay dos relaciones jurídicas: la de derecho público que se entabla con el Ayuntamiento, gestor directo de la depuradora y la de derecho privado que nace con la empresa privada (Agualid) concesionaria o gestora indirecta del servicio de alcantarillado. Si destacamos esta sentencia es porque los precios por servicios locales pueden seguir siendo una cuestión discutida: si se entiende que el nuevo concepto de tasa del art. 2.2.a) de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria es aplicable a la Administración local, resultará irrelevante que el servicio se preste en régimen de derecho público o de derecho privado porque en todo caso la tasa será un ingreso tributario.

### 5.5. Varios

La SSTJ de 1 de febrero de 2002 (RJCA 2002/326) condena al Ayuntamiento de Villahoz (Burgos) a sujetar el ruido emitido por el tañido de las campanas del reloj municipal (que curiosamente estaban situadas en el campanario de la Iglesia) a los niveles de emisión de ruidos. La sentencia considera al campanario como «instalación» y dispone su sujeción a la regulación de actividades clasificadas. Por su originalidad, reproducimos el tenor literal del fallo, que condena al Ayuntamiento *"a asumir y ejercer las competencias de las determinaciones del Decreto 3/1995 de Castilla y León en materia de ruidos y vibraciones [...] y a adoptar las medidas pertinentes para la eliminación de los ruidos, o la acomodación de su emisión de forma que el ruidos emitido y el trasmitido no exceda de los límites máximos permitidos por la legislación vigente, a cuyo fin se establecerían aquellas medidas correctoras y mecanismos que permitan un control automático del nivel de ruido emitido, sustituyendo si fuere necesario el mecanismo reproductor de las campanadas, y en el caso de no poder llevarse a cabo tal control automático de la*

*emisión de ruido se adopten las medidas adecuadas para la que es competente el Alcalde y en su caso la Consejería de Medio ambiente».*

La STSJ de 28 de septiembre de 2001 (JUR 2001, 328266) anula una sanción –consecuencia de una infracción de la Ley de Aguas– por insuficiencia de prueba, pues la inspección se realizó por una empresa colaboradora del Organismo de cuenca que no estaba inscrita en el registro de entidades colaboradoras. También se considera probado que en el procedimiento se produjo indefensión porque no se dieron a conocer al imputado los datos del hecho denunciado.

En el repertorio jurisprudencial de consulta más habitual aparecen, por último, dos sentencias (condenas) penales de delitos de incendios: son la STJ de 29-09-2000 (JUR 2000, 312630) y la de 11-10-2004 (JUR 2005, 93072).

## 6. PROBLEMAS: CONFLICTOS Y ESTADO DE RECURSOS NATURALES

### 6.1. La gestión de las aguas del Duero

Entre las aspiraciones competenciales plasmadas en el proceso de reforma estatutaria actualmente abierto, ocupa un papel muy relevante la gestión de las aguas de la cuenca del Duero o, lo que es lo mismo, el posible traspaso a la Comunidad Autónoma de la Confederación Hidrográfica. El fondo de la (legítima) reivindicación autonómica se encuentra en que el *Duero es el único de los grandes ríos que atraviesan la península Ibérica que conforma el territorio de una Comunidad Autónoma:* Castilla y León representa el 98,31% del territorio de la cuenca, cifra que se eleva al 99,74% si dejamos a un lado las aguas que discurren íntegramente por Galicia (el Támega que pasa a Portugal tras recorrer la comarca de Verín). Actualmente, el vigente Estatuto de autonomía de Castilla y León recoge esta realidad en su Disposición adicional tercera, donde se reconoce «la relevancia que la Cuenca del Duero tiene como elemento configurador del territorio de Castilla y León».

En este momento, dado que el art. 17 del Texto refundido de la Ley de Aguas, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, señala que corresponden al Estado las funciones «en las *cuencas* que excedan el ámbito territorial de una Comunidad Autónoma», las competencias corresponden al Estado. Sin embargo, esta lectura de la Ley de aguas no es la única que admite el art. 149.1.22 CE, que no recoge expresamente el concepto de cuenca, al referirse a *«la ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurran por más de una Comunidad Autónoma»*. Martínez López-Muñiz, en el *«Dictamen sobre competencias de Castilla y León en materia de aguas»*, elaborado para la Junta de Castilla y León y fechado el 25 de noviembre de 1993 proponía otra interpretación distinta del inciso constitucional, más próxima a su tenor literal, según la cual correspondería a la Comunidad Autónoma la *«gestión de las aguas de la cuenca del Duero que tuvieran su nacimiento en Castilla y León y que derivaran a Portugal sin atravesar ninguna otra Comunidad Autónoma»*. A partir de esta otra visión de las competencias estatales, la

gestión de las aguas por la Comunidad Autónoma sería jurídicamente admisible, lo que evitaría muchos de los problemas políticos que aparecen con frecuencia en la prensa regional (destacadamente el problema de la construcción de la Presa de Castrovido).

Desde un punto de vista ambiental, cabe destacar que en algunas zonas de cultivo de remolacha azucarera hay un problema de sobreexplotación de acuíferos y en los que se ha detectado niveles altos de arsénico (específicamente en el acuífero de Los Arenales). A la vista de las reformas previstas para este cultivo y de la futura aplicación del principio comunitario de recuperación de costes de los servicios relacionados con el agua, se prevé precaria la viabilidad de muchas de estas explotaciones agrarias. Por otra parte, desde la Comunidad Autónoma se ha propugnado la efectiva aprobación de perímetros de protección en el plan hidrológico de la cuenca del Duero.

### 6.2. El vertedero de Gomecello

Se trata del proyecto del Centro de Tratamiento de Residuos Urbanos de la provincia de Salamanca en el municipio de Gomecello. Es conocido el fracaso en la explicación del proyecto a la población, que lo sigue identificando con un macrovertedero y no con la recuperación de residuos.

La Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, con sede en Valladolid, acordó acceder a la medida cautelar solicitada por el Ayuntamiento de Gomecello en el recurso núm. 2370/04 y suspender el Decreto 65/2004, de la Junta de Castilla y León de 1 de julio de 2004, por el que se aprueba el Proyecto Regional para la instalación de un Centro de Tratamiento de Residuos Urbanos en Gomecello (Salamanca) (cfr., BOCYL n. 154, de 11 de agosto).

Con posterioridad, se dictó la Ley 6/2005, de 26 de mayo, de declaración de Proyecto Regional para la instalación de un Centro de Tratamiento de Residuos Urbanos para la provincia de Salamanca, en el término municipal de Gomecello (Salamanca), que concede, además, la autorización ambiental a dicho Centro de tratamiento (artículo único, 2). Esta Ley, que se remite a la previsión del art. 1 de la Ley Ley 9/2002, de 10 de julio, que prevé que las plantas o centros de tratamiento, depósito, eliminación y valorización de residuos podrán ser declarados por ley Proyectos Regionales, cuando concurran motivos de singular interés para la Comunidad, está estrechamente relacionada con la que se aprobó dos días antes, que modificó el art. 20 de la Ley de prevención, para señalar que «*cuando se trate de Proyectos Regionales a los que se refiere la Ley 10/1998, de 5 de diciembre, de Ordenación del Territorio de la Comunidad de Castilla y León cuya declaración se lleve a cabo por Ley, la misma podrá resolver la autorización ambiental*».

### 6.3. Las estaciones de esquí alpino

En varios puntos del territorio autonómico, y bajo una fuerte presión de la iniciativa económica privada para el desarrollo de usos recreativos en alta montaña, y de la propia población de la zona, se han construido varias estaciones de esquí de pequeño tamaño, cuyo funcionamiento sigue siendo cuestionado por grupos ecologistas y defendido por los vecinos de los pueblos donde se ubican. Son, fundamentalmente, las estaciones de Leitariegos (León) y La Covatilla (Béjar, Salamanca).

Además de las estaciones en funcionamiento, la gran polémica regional está centrada actualmente en la posible aprobación del proyecto de una estación de esquí en San Glorio, dentro del parque regional de Picos de Europa en la provincia leonesa y en el Espacio Regional de Fuentes Carrionas en la provincial de Palencia. Se trata de una zona con presencia de oso pardo y de otras especies en peligro de extinción. La prohibición de instalaciones de esquí alpino en este territorio estaba recogida en el art. 23 del Plan de ordenación de recursos naturales de Fuentes Carrionas y Fuente Cobre-Montaña Palentina, aprobado por Decreto 140/1998, de 16 de julio. Sin embargo, dicho artículo 23 ha sido modificado por Decreto 13/2006, de 9 de marzo, para permitir aquellas instalaciones y dar vía libre a la futura estación de esquí de San Glorio.

### 6.4. Cambio climático, I+D+I

Cerramos esta breve valoración con una pequeña referencia al cambio climático. Aun cuando Castilla y León no tenga una estrategia propia para este problema global y sin perjuicio de las acciones que pueda adoptar en el ámbito de la ahorro y la eficiencia energética o del fomento de energías renovables, etc. lo cierto es que por su extensa superficie arbolada, su mayor interés está en los sumideros forestales de carbono y en toda iniciativa que permita una cierta compensación o remuneración de masas forestales que sirvan como sumideros a efectos del cumplimiento del Protocolo de Kioto. En todo caso, los niveles de emisión de gases de efecto invernadero comparados con los de otras Comunidades Autónomas más industrializadas son bajos y tienen su mayor fuente en las térmicas vinculadas a la minería del carbón cuya reducción no se considera políticamente deseable (por razones sociales y estratégicas).

Puesto que la financiación comunitaria de las infraestructuras ambientales se va a ver notablemente reducida, el principal problema de nuestra región ha de ser encontrar una nueva guía para la ejecución de políticas públicas (¿quizá la investigación y el desarrollo?).

## BIBLIOGRAFÍA ESPECÍFICA Y ENLACES DE INTERÉS

Fernández de Gatta Sánchez, D.: «La ley de actividades clasificadas de Castilla y León» en

AA VV, (coord. por F. Sosa Wagner): *El derecho administrativo en el umbral del siglo XXI: homenaje al profesor Dr. D. Ramón Martín Mateo*, Tirant lo Blanch, Valencia 2000.

Martínez López-Muñiz, J. L.: *Dictamen sobre competencias de Castilla y León en materia de aguas*, pro manuscripto, Valladolid 1993.

Quintana López, T., (dir.): *Derecho ambiental en Castilla y León*, Tirant lo blanch, Valencia 2003.

Rico Gómez, J. I., «Las competencias autonómicas de desarrollo legislativo en materia de protección del medio ambiente y espacios naturales protegidos. El caso de la Comunidad Autónoma de Castilla y León», *Revista de Administración Pública*, n. 127 (1992).

Sanz Rubiales, I.: «Medio Ambiente», en AA VV, (coord. por J. García Roca), *Derecho Público de Castilla y León*, Universidad de Valladolid, 1999.

Sanz Rubiales, I.: «La evaluación de impacto ambiental de proyectos. Algunos problemas de su régimen jurídico», en *Revista Jurídica de Castilla y León*, n. 9 (2006).

Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio:
http://www.jcyl.es/jcyl-client/jcyl/cmaot

Boletín Oficial de Castilla y León:

http://bocyl.jcyl.es

Fundación Patrimonio Natural de Castilla y León:

http://patrimonionatural.org

Ecologistas en Acción:

http://ecologistasenaccion.org/castillayleon

*XXI*

# Política ambiental de Cataluña

María Teresa Vadrí i Fortuny

## *Sumario*

*Página*

1. Trayectoria y valoración general ..... 590
2. Legislación ..... 601
   2.1. Normativa relativa a sectores de intervención que tienen como objetivo la ordenación de los agentes que degradan el medio ambiente . 601
      2.1.1. Gestión de residuos ..... 601
      2.1.2. Contaminación atmosférica ..... 603
      2.1.3. Contaminación acústica ..... 604
      2.1.4. Contaminación lumínica ..... 604
   2.2. Normativa relativa a sectores de intervención que tienen como objetivo la ordenación de la protección de los recursos naturales ..... 605
      2.2.1. Actividades extractivas ..... 605
      2.2.2. Espacios naturales ..... 606
      2.2.3. Aguas ..... 608
   2.3. Normativa horizontal o transversal ..... 609
      2.3.1. Control integral ..... 609
      2.3.2. Evaluación de impacto ambiental ..... 610
      2.3.3. Información y participación pública ..... 611
   2.4. Sectores especialmente interrelacionados con la protección del medio ambiente: ordenación del territorio, urbanismo y protección del paisaje ..... 611
      2.4.1. Ordenación del territorio ..... 611
      2.4.2. Urbanismo ..... 613
      2.4.3. Protección del paisaje ..... 613
3. Organización ..... 614
   3.1. Consideraciones generales. La Administración general de la Generalitat de Cataluña ..... 614

*Página*

3.2. Órganos consultivos y de participación ..... 618
3.3. Administración institucional o instrumental ..... 619
4. Ejecución ..... 621
4.1. Gestión de residuos ..... 621
4.2. Espacios naturales ..... 622
4.3. Aguas ..... 622
4.4. Ordenación del territorio y urbanismo ..... 623
4.5. Otros documentos ..... 624
Jurisprudencia ..... 624

* * *

## 1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL

Al realizar el análisis de las políticas ambientales que se han desarrollado durante este largo e importante período que abarca los años 1978 a 2006 en la Comunidad Autónoma de Cataluña, desde un punto de vista político-institucional y normativo, deben distinguirse dos períodos. El primero, muy breve, desde 1978 hasta la aprobación del Estatuto de Autonomía de 1979 y un segundo período a partir de la aprobación de la norma institucional básica de Cataluña. Además será imprescindible que nos refiramos a la Propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía que ha sido recientemente aprobada por las Cortes Generales del Estado.

En cuanto a la metodología seguida al realizar este balance debemos señalar que el objetivo es el de realizar un análisis de la intervención pública autonómica en materia de protección del medio ambiente en este período y, por tanto, a la vez, una valoración de las políticas públicas que se han desarrollado en Cataluña, a partir de la actividad del legislativo y del ejecutivo autonómico. En este sentido, no se hará referencia a todas y cada una de las normas aprobadas sobre la materia medioambiental ni se expondrá el contenido detallado de cada una de ellas, sino que sólo serán objeto de comentario aquellas especialmente relevantes en la etapa que es objeto de análisis.

Con carácter general podemos destacar ya, como primera valoración, el papel pionero que, como se verá, ha tenido Cataluña en el ámbito de la intervención pública en materia de protección del medio ambiente, especialmente en el desarrollo de la función pública específica en determinados sectores como el de la gestión de los residuos, no sólo en relación a otras Comunidades Autónomas sino también respecto al Estado en el desarrollo de sus competencias en esta materia. No obstante, debe afirmarse también, con carácter general, que en el desarrollo de las políticas de la Comunidad autónoma de Cataluña, tanto cuando se desarrollan en el ámbito de la función pública genérica de protección del medio ambiente como cuando se desarrollan en el ámbito más concreto de la función pública específica

de protección del medio ambiente, no siempre se han tenido en cuenta suficientemente principios del Derecho ambiental como el de integración, el de sostenibilidad o el de responsabilidad compartida, o los principios de prevención o precaución ambiental. Y tampoco otros principios generales de la actuación de las Administraciones públicas como el de eficacia, el de coordinación, el de transparencia, el de participación o el de concertación con todos los agentes implicados.

En el caso de Cataluña, a la hora de hacer un balance de las políticas ambientales desarrolladas en este período (1978-2006), es una nota distintiva y destacable, precisamente desde el punto de vista institucional y político, la estabilidad producida teniendo en cuenta que casi durante 24 años estuvo al frente del gobierno la coalición de «Convergència i Unió» –a partir de 2001, federación–. El gobierno presidido por Jordi Pujol durante estas dos largas décadas se caracterizó además por ser un gobierno homogéneo y mayoritario hasta las elecciones de 1999. En este año «Convergéncia i Unió» perdió la mayoría en la Cámara legislativa, situación que provocó una política de acuerdos con el grupo parlamentario del PP que, hasta ese momento, no había sido necesaria. Esta circunstancia evidentemente condicionará el contenido y la evolución de las políticas públicas que ahora se trata de analizar. No será hasta el mes de noviembre del año 2003 que las elecciones provocarán un cambio importante del que surgirá el gobierno tripartito o gobierno de coalición, presidido por Pascual Maragall, y formado por el «Partit del Socialistes de Catalunya» (PSC), «Esquerra Republicana de Catalunya» (ERC) y «Iniciativa per Catalunya-Verds» (IC-V), que supondrá un cambio tanto en la estructura organizativa como en el programa político ha desarrollar también en el ámbito de la protección del medio ambiente.

Realizadas estas consideraciones iniciales nos situamos en el año 1978 en un régimen de preautonomía instaurado después del restablecimiento de la Generalitat de Cataluña de forma provisional por Real Decreto Ley 41/1977, de 29 de septiembre, cuyo gobierno presidiría, hasta las primeras elecciones autonómicas, Josep Tarradellas. Los primeros traspasos de competencias producidos por sucesivos Reales Decretos en el año 1978 en materia de agricultura, industria o urbanismo (Reales Decretos 1383, 1384 y 1385, de 23 de junio de 1978) o en materia de actividades clasificadas (Real Decreto 2115/1978, de 28 de julio), complementados en el año 1979 (Real Decreto 2210/1979, de 7 de septiembre), serán el núcleo de las competencias de la Generalitat provisional y supondrán un incipiente desarrollo de las primeras intervenciones públicas sectoriales en ámbitos que inciden en el estado de protección del medio ambiente.

La Constitución española de 1978 –en adelante CE– supone el establecimiento de un modelo de organización territorial del Estado que permite que la totalidad de los territorios del Estado se integren en el mismo, de modo que combina unidad y autonomía, y es a la vez un modelo flexible y abierto que se completará por los Estatutos de Autonomía de las respectivas Comunidades Autónomas. Se configura así el Estado autonómico hoy ya consolidado. En este contexto, al mismo tiempo que se inició el proceso de elaboración de la Constitución, se empezó el proceso

de elaboración del Estatuto de Autonomía para Cataluña (junio de 1978), cuyo texto será finalmente ratificado por las Cortes Generales como Ley Orgánica 4/1979, de 18 de diciembre –en adelante, EAC–. En el marco de la distribución de competencias establecida en los arts. 148 y 149 CE, en materia de medio ambiente, el EAC atribuye, en su art. 9.10, competencia exclusiva a la Generalitat en materia de «montes, aprovechamientos y servicios forestales, vías pecuarias y pastos, espacios naturales protegidos y tratamiento especial de zonas de montaña, de acuerdo con lo dispuesto en el número 23 del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución». Como puede deducirse del propio texto del Estatuto, la utilización en estos supuestos del calificativo de «exclusivas» es equívoco. El art. 149.1.23, aparte de reservar al Estado, como competencia exclusiva, el título general de «legislación básica sobre protección del medio ambiente», le atribuye también la competencia exclusiva para elaborar la legislación básica sobre montes, aprovechamientos forestales y vías pecuarias». Por tanto, en realidad nos hallamos ante la atribución de competencias concurrentes y no exclusivas en estas materias. En el marco de la legislación básica del Estado, el art. 10.1.6 del EAC atribuye a la Generalitat la competencia de desarrollo legislativo y ejecución en materia de «protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de la Generalitat para establecer normas adicionales de protección».

Debemos destacar además, por su clara interrelación con el medio ambiente, la competencia exclusiva que el art. 9.9 EAC atribuye a la Generalitat en materia de ordenación del territorio, del litoral y de urbanismo. Otros títulos que pueden incidir en las políticas ambientales, atribuidos como competencia exclusiva en el art. 9 EAC, serían: «5. Patrimonio histórico, artístico, monumental, arquitectónico, arqueológico y científico, sin perjuicio de lo dispuesto en el número 28 del apartado 1 del art. 149 de la Constitución»; «12. Turismo»; «13. Obras públicas que no tengan la calificación legal de interés general del Estado o la realización de las cuales no afecte a otra Comunidad Autónoma»; «16. Aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos cuando las aguas transcurran íntegramente dentro de Cataluña; instalaciones de producción, distribución, y transporte de energía, cuando este transporte no salga de su territorio y su aprovechamiento no afecte a otra provincia o Comunidad Autónoma; aguas minerales, termales y subterráneas. Todo esto sin perjuicio de lo que establece el número 25 del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución.»; «17. Pesca en aguas interiores, cría y recogida de mariscos, acuicultura, caza y pesca fluvial y lacustre». Y en el art. 10 EAC, como títulos respecto a los que se atribuyen competencias de desarrollo legislativo y ejecución, en el marco de la legislación básica del Estado: «5. Régimen minero y energético».

Estas competencias suponen el título habilitante necesario, aunque, como ya es sabido, no siempre lo suficientemente claro en relación a las competencias atribuidas por la Constitución al Estado y al uso que de ellas se ha realizado, a partir del cual la Comunidad Autónoma desarrollará las diferentes políticas ambientales en el marco de la función pública específica de protección del medio ambiente que debería permitir hacer efectivo el mandato constitucional del art. 45.

Situados en el estudio de las previsiones que realiza la norma institucional básica de la Comunidad Autónoma no podemos dejar de referirnos, como ya hemos anunciado, a la Propuesta de reforma de Estatuto de Autonomía de Cataluña recientemente aprobada por las Cortes Generales. Después de más de veinte años de vigencia del Estatuto aprobado en 1979 dos ideas eran claras: las previsiones estatutarias se habían desarrollado en un alto porcentaje y se podía afirmar que el sistema autonómico catalán se había consolidado. No obstante, precisamente estas circunstancias conducen a que la mayoría de fuerzas políticas catalanas consideren imprescindible una reforma del texto del vigente Estatuto para adaptarlo a las nuevas necesidades que deben hoy satisfacerse desde la Comunidad Autónoma de Cataluña. En este proceso de reforma, sin entrar ahora en un análisis en profundidad de la cuestión, se presentan como dos puntos fundamentales el de precisar y completar las competencias de la Generalitat con el fin de incrementar el autogobierno de Cataluña –se trataba de subsanar los déficits estructurales de indefinición del propio sistema autonómico– y el de mejorar el sistema de financiación autonómica. Es por ello que a finales del año 2000 se abre en el Parlamento de Cataluña, con la creación de la Comisión parlamentaria de estudio sobre la mejora del autogobierno de Cataluña, un largo proceso de reforma del EAC que ahora está a punto de concluir.

Del conjunto de preceptos del texto estatutario que se refieren a la temática medioambiental deben destacarse dos grupos de preceptos. En primer lugar, sobre todo por su carácter novedoso, aquellos que en el Título I se refieren, en el marco del art. 45 CE, al reconocimiento de derechos y deberes con relación al medio ambiente (Cap. I, art. 27) y al establecimiento de principios rectores relativos al medio ambiente, desarrollo sostenible y equilibrio territorial (art. 46). Y, en segundo lugar, aquellos que en el Título IV regulan las competencias de la Generalitat de forma exhaustiva, detallada y precisa, también en relación a los títulos relativos al medio ambiente.

Por lo que respecta al primer grupo de preceptos, efectivamente el art. 27 reconoce, de forma exhaustiva, un conjunto de derechos «medioambientales» que el propio texto califica como sociales y que dan contenido a la función pública específica de protección del medio ambiente, que deberá ejercerse de acuerdo con el mandato que se concreta, más adelante, en el art. 46: el derecho de todas las personas a vivir en un medio equilibrado, sostenible y respetuoso hacia la salud (art. 27.1); el derecho a gozar de los recursos naturales y del paisaje en condiciones de igualdad (art. 27.1); el derecho a la protección ante las distintas formas de contaminación (art. 27.2); y el derecho al acceso a la información medioambiental de que disponen los poderes públicos que sólo podrá limitarse por motivos de orden público (art. 27.3). Además, como contraposición, se establecen también deberes de actuación, como manifestación del principio general de Derecho ambiental de responsabilidad compartida y de solidaridad. Así se establece el deber de hacer un uso responsable de los recursos naturales (art. 27.1) y el deber de colaborar en la conservación del patrimonio natural y en las actuaciones dirigidas

a eliminar las diferentes formas de contaminación (art. 27.2). Como mecanismos de garantía de los llamados «derechos estatutarios», el Estatuto establece la vinculación de los mismos respecto a todos los poderes públicos –e incluso respecto a los particulares «de acuerdo con la naturaleza de cada derecho»– y la exigencia de ley del Parlamento respecto al desarrollo y la regulación «esencial» de los derechos reconocidos en el Cap. I (art. 37.1 y 2). Finalmente, el Estatuto atribuye al «Consejo de Garantías Estatutarias» la tutela de los derechos y deberes contemplados, entre otros, en el Cap. I. Muy sintética y brevemente podemos decir que dicho Consejo –regulado en el art. 76 y ss.– sustituiría al actual Consejo Consultivo como institución estatutaria de la Generalitat de Cataluña.

Como señalábamos antes, en el art. 46 se contemplan un conjunto de principios rectores de las políticas ambientales configurados como mandatos de actuación dirigidos a los poderes públicos que desarrollan su actuación en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Cataluña. Así, se establece la exigencia de velar por la protección del medio ambiente (art. 46.1); se concretan los objetivos y finalidades que deben hacer efectivas las políticas medioambientales (reducción de las distintas formas de contaminación, fijación de estándares mínimos de protección, articulación de medidas correctivas del impacto ambiental, utilización racional de los recursos naturales, prevención y control de la erosión y de las actividades que alteran el régimen atmosférico y climático, etc.), con tal detalle que se llega incluso a concretar las mecanismos de intervención concretos (así, se menciona la fiscalidad ecológica o la responsabilidad) –art. 46.2–; se precisan también las políticas que deberán permitir hacer efectivo el principio de cohesión territorial (art. 46.4); finalmente el precepto establece el deber de los poderes públicos de facilitar la información ambiental y de fomentar la educación ambiental (art. 46.5). En el art. 39 el Estatuto concreta el alcance jurídico de estos principios de modo que se establece el carácter vinculante de los mismos respecto a todos los poderes públicos. En este punto el texto estatutario se expresa en los mismos términos que el art. 53.3 CE respecto a los principios rectores de la política social y económica.

Por lo que respecta al segundo grupo de preceptos –aquellos que en el Título IV concretan las competencias que corresponden a la Generalitat de Cataluña– destacan, en el Capítulo I, los artículos 110 a 112, en los que se establece la tipología de competencias que se atribuyen en los preceptos siguientes a la Generalitat. Así, se distingue entre las competencias exclusivas, las competencias compartidas y las competencias ejecutivas. En el Capítulo II, relativo a «las materias de las competencias», respecto a cada materia se va concretando el tipo de competencia que corresponde a la Generalitat y, a su vez, se indica en cada caso qué tipo de intervención incluye en todo caso esa competencia previamente definida. Dado el carácter exhaustivo y detallado de estos preceptos, sólo mencionaremos aquellos títulos competenciales que incidan de una forma más clara y relevante en las políticas de protección del medio ambiente.

En este sentido, el art. 144.1 atribuye a la Generalitat la competencia compartida en materia de medio ambiente y la competencia para el establecimiento de

normas adicionales de protección. A continuación, con el objetivo de precisar el alcance del poder que se otorga a la Comunidad autónoma, el precepto concreta qué actuaciones o intervenciones incluye esta competencia. Así, entre otras, se incluye el establecimiento y la regulación de los instrumentos de planificación ambiental, la regulación de los recursos naturales, de la flora y la fauna, la regulación sobre prevención y corrección de la generación de residuos, la regulación del ambiente atmosférico, la prevención, restauración y reparación de daños al medio ambiente o las medidas de protección de las especies y el régimen sancionador. En materia de espacios naturales, de acuerdo con el art. 144.2, corresponde a la Generalitat la competencia exclusiva que, respetando no obstante lo dispuesto en el art. 149.1.23 CE, incluye «la regulación y la declaración de las figuras de protección, delimitación, planificación y gestión de espacios naturales y de hábitats protegidos situados en Cataluña». El apartado 5 de este precepto atribuye a la Generalitat el establecimiento de un servicio meteorológico propio, así como el suministro de información meteorológica y climática. Finalmente, el art. 144 realiza una previsión de carácter organizativo, vinculando el ejercicio de las competencias medioambientales con el Cuerpo de Agentes Rurales, a los que se otorga la condición de agentes de la autoridad con funciones de policía administrativa y policía judicial.

El art. 116.2 atribuye a la Generalitat la competencia compartida sobre la regulación y el régimen de intervención administrativa y de usos de los montes, de los aprovechamientos y los servicios forestales y de las vías pecuarias de Cataluña. El art. 117.1 establece que corresponde a la Generalitat la competencia exclusiva en materia de aguas que pertenezcan a cuencas hidrográficas intracomunitarias, concretando a continuación qué incluye esta competencia. El art. 117.2 atribuye, en los términos establecidos en la legislación estatal, competencias ejecutivas sobre el dominio público hidráulico y las obras de interés general. Asimismo se establece la participación de la Comunidad autónoma en la planificación y programación de las obras de interés general, en la planificación hidrológica y en los órganos de gestión estatales de los recursos hídricos y de los aprovechamientos hidráulicos que pertenezcan a cuencas hidrográficas intercomunitarias, así como también en la planificación hidrológica de los recursos hídricos y de los aprovechamientos hidráulicos que pasen o finalicen en Cataluña provenientes de territorios de fuera del ámbito estatal (art. 117. 3 y 5). El art. 117.4 exige que la Generalitat emita un informe preceptivo para cualquier propuesta de trasvase de cuencas que implique la modificación de los recursos hídricos de su ámbito territorial. De acuerdo con el art. 119.1 corresponde a la Generalitat la competencia exclusiva en materia de caza y pesca fluvial, concretándose a continuación qué incluye esta competencia. El apartado 2 del art. 119 atribuye a la Comunidad autónoma la competencia exclusiva en materia de pesca marítima y recreativa en aguas interiores, así como la regulación y la gestión de los recursos pesqueros y la delimitación de los espacios protegidos. El art. 132.1 establece la competencia exclusiva de la Generalitat en materia de protección civil, que incluye, entre otras actuaciones, la dirección y coordinación de los servicios de protección civil, que incluyen los servicios de prevención y extinción de incendios, sin perjuicio de las facultades en esta materia de

los gobiernos locales y respetando en todo caso lo establecido por el Estado en el ejercicio de sus competencias en materia de seguridad pública. En materia de energía y minas, el art. 133 atribuye a la Generalitat la competencia compartida en materia de energía, concretando a continuación qué actuaciones se incluyen en esta competencia. Se prevé además la participación de la Comunidad Autónoma en el procedimiento de otorgamiento de la autorización de las instalaciones de producción y transporte de energía que superen el territorio de Cataluña o cuando la energía sea objeto de aprovechamiento fuera de este territorio y también la participación en la regulación y planificación de ámbito estatal del sector de la energía que afecte al territorio de Cataluña. El art. 133.4 establece la competencia compartida de la Generalitat sobre el régimen minero. En materia de obras públicas que se ejecutan en el territorio de Cataluña y que no hayan sido calificadas de interés general o no afecten a otra Comunidad autónoma, el art. 148.1 otorga a Cataluña competencia exclusiva. Finalmente, el art. 149, dedicado a la ordenación del territorio y del paisaje, del litoral y al urbanismo, en su primer apartado atribuye a la Generalitat la competencia exclusiva en materia de ordenación del territorio y del paisaje, concretándose a continuación qué actuaciones incluye esta competencia. El art. 149.3, respetando el régimen general del dominio público, otorga la competencia exclusiva en materia de ordenación del litoral. El art. 149.4 atribuye a la Generalitat la ejecución y gestión de las obras de interés general situadas en el litoral catalán. Y, finalmente, de acuerdo con el art. 149.5, el urbanismo se atribuye como competencia exclusiva, concretándose también en este caso, en diversos subapartados, el alcance preciso de dicha competencia.

Una valoración general de las políticas ambientales desarrolladas en Cataluña desde 1978 permite afirmar que la problemática medioambiental ha sido uno de los ámbitos de mayor preocupación del Gobierno catalán, lo que se pone de manifiesto ya desde los primeros momentos. Una buena muestra de ello es el importante número de Decretos aprobados por el Consejo ejecutivo de la Generalitat y, en general, la amplia actividad normativa que se ha desarrollado en relación a los diferentes sectores medioambientales, también en la Cámara legislativa catalana, con la aprobación de numerosas leyes medioambientales. Una clara manifestación de este interés por la problemática ambiental son las numerosas mociones presentadas en el Parlamento de Cataluña. En concreto, en los años 2000 y 2001 es especialmente destacable el número de mociones aprobadas sobre temas relacionados con las políticas de protección del medio ambiente (prevención y extinción de incendios, protección del litoral, conservación del patrimonio natural, etc.). En este mismo sentido, es destacable el «Plan Gubernamental CAT21» con el que el Gobierno anuncia en el año 2000 una profunda reforma de la Administración, que habrá de empezar a reflejarse en los presupuestos para el año 2002. Según el mismo, la acción de Gobierno se desarrollaría en torno a seis grandes objetivos vinculados a las necesidades de los ciudadanos, entre los que figura el desarrollo sostenible.

Precisamente el interés por hacer efectivos los objetivos de política ambiental que se va marcando la Comunidad Autónoma redundará necesariamente en la

implantación de una estructura administrativa ambiental que, como veremos, se irá reforzando progresivamente, a la vez que se hace más compleja.

Uno de los sectores prioritarios en el conjunto de las políticas ambientales desarrolladas en la Comunidad Autónoma de Cataluña ha sido el de los residuos. El importante volumen de residuos generados (según los últimos datos, Cataluña es la Comunidad Autónoma con un mayor volumen de producción de residuos peligrosos) junto a los efectos de degradación que los mismos suponen para el entorno explican en gran medida la preocupación de los poderes públicos en Cataluña respecto a este sector. La intervención pública en este ámbito se ha desarrollado, como se irá exponiendo, mediante diversos instrumentos: normativos, de planificación, económicos, etc. Con carácter general, la intervención normativa en este sector destaca por ser pionera en algunas de sus previsiones y planteamientos. Así, la Ley 6/1983, de 7 de abril, sobre residuos industriales, supondrá el inicio de una importante actividad legislativa en esta materia en Cataluña, siendo anterior a la legislación estatal sobre la materia. Con la Ley de 1983 se regula, aunque de forma escasa, cuáles son los objetivos, las medidas que deben aplicarse a la vez que ordena las actividades relacionadas con los residuos industriales. La Ley 2/1991, de 18 de marzo, de medidas urgentes para la reducción y la gestión de los residuos, complementará la Ley 6/1983, y la modificará de forma significativa en algunos puntos. Estos textos legales se refundirán mediante Decreto legislativo 2/1991, de 26 de septiembre. En aplicación de las previsiones de la Ley de 1983, el Gobierno de la Generalitat elaboró en 1990 un Plan de Residuos Industriales que tuvo que retirar como consecuencia de la oposición que generó de los municipios en los que debían ubicarse las instalaciones de tratamiento de residuos industriales allí previstas. La falta de un procedimiento de concertación adecuado que tuviera en cuenta los diferentes intereses en presencia y en el que se informara adecuadamente a la población hizo fracasar un plan de residuos mal elaborado. Con posterioridad, la utilización de los planes como técnica para la ejecución de las políticas de gestión de residuos en Cataluña, en el marco de las previsiones de la legislación sobre la materia, se generalizará y se irá desarrollando más adecuadamente de forma que, como se verá, hoy existe en Cataluña un completo sistema de planificación de la gestión de los residuos.

Los espacios naturales son otro de los sectores en los que debe ponerse de relieve la pronta intervención de la Comunidad Autónoma. En este sentido son destacables: la Ley 12/1981, de 24 de diciembre, por la cual se establecen normas adicionales de protección de los espacios de especial interés natural afectados por actividades extractivas y la Ley 12/1985, de 13 de junio, de espacios naturales, así como las normas que se han elaborado en aplicación y desarrollo de las mismas. En este sentido, en el marco de la Directiva 92/43/CE, de 21 de mayo, relativa a la conservación de la fauna y flora silvestres (Directiva hábitats) y de la red ecológica de zonas especiales de conservación que ésta crea –Red Natura 2000–, debe destacarse la tramitación, que se está llevando a cabo desde el Departamento de Medio Ambiente y Vivienda, de la propuesta de ampliación de la Red Natura 2000

que deberá presentar la Comunidad Autónoma al Estado. En concreto, la propuesta de ampliación se ha abierto a información pública entre los meses de abril y mayo de 2006.

Cataluña fue pionera también en la aplicación de las exigencias que establece la Directiva 96/61 del Consejo, de 24 de septiembre, de prevención y control integrados de la contaminación. Así, la Ley 3/1998, de 27 de febrero, de la intervención integral de la Administración ambiental, establece un complejo régimen de control integral sobre los efectos contaminantes que determinadas actividades –concretadas en los anexos de la misma– pueden causar sobre el medio ambiente y la salud de las personas. La Ley, que supone la derogación del Reglamento de actividades clasificadas en el territorio de Cataluña, generará un conjunto de importantes Decretos que la desarrollan y a los que nos referiremos más adelante.

Otro sector en el que la Comunidad Autónoma se ha adelantado respecto al Estado y a otras Comunidades Autónomas es el de la contaminación lumínica. Así, con la Ley 6/2001, de 31 de mayo, de ordenación ambiental del alumbrado para la protección del medio nocturno, sobre la que volveremos, se establecen mecanismos de intervención pública respecto a esta forma de contaminación, con la finalidad de proteger el paisaje natural y, a la vez, de contribuir al uso eficiente de los recursos naturales.

Uno de los aspectos más negativos a los que periódicamente se ha tenido que enfrentar el Gobierno catalán han sido los incendios forestales que han azotado numerosas hectáreas del territorio, así como los importantes aguaceros que han causado en diversas ocasiones graves destrozos en determinadas zonas de Cataluña. Así, en el año 1994, en el año 2000 y en el año 2003 se generan un número importante de Decretos en los que se establecen medidas y ayudas con la finalidad de paliar los daños ocasionados por los incendios forestales y los aguaceros. En el año 2003 destaca la Ley 5/2003, de medidas de prevención de los incendios forestales en las urbanizaciones sin continuidad inmediata con la trama urbana (desarrollada mediante Decreto 123/2005). La política de prevención en este ámbito se ve completada con la Ley 17/2003, que regula el cuerpo de agentes rurales, que tienen como función la vigilancia y protección del medio natural. Finalmente, podemos destacar la Orden del Departamento de Medio Ambiente y Vivienda 360/2005, sobre medidas urgentes para la prevención de incendios forestales, dictada en aplicación de la normativa estatal sobre la materia (Real Decreto Ley 11/2005, por el que se aprueban medidas urgentes en materia de incendios forestales, y Real Decreto 949/2005).

Otro aspecto problemático que ha contribuido a la aprobación de un conjunto de Decretos del Consejo ejecutivo ha sido el de los episodios de sequía ( años 1998-2002 y año 2005) que han afectado de forma importante a determinadas zonas de Cataluña. Si bien en un primer momento los Decretos encuentran su cobertura en la Ley 6/1999, de ordenación, gestión y tributación del agua, se establecen importantes medidas destinadas al ahorro del consumo de agua, los Decretos de adop-

ción de medidas excepcionales en relación a la utilización de los recursos hídricos, aprobados en 2005, se amparan en el Decreto legislativo 3/2003, por el que se aprueba el Texto refundido de la legislación catalana en materia de aguas.

También en el sector del agua, uno de los conflictos al que tuvo que hacer frente en 1999 el ejecutivo catalán fue la denominada «Guerra del agua». El conflicto se generó como consecuencia de la complejidad del sistema impositivo previsto en la legislación vigente en aquel momento en relación al consumo de agua y dio lugar a la negativa de muchas familias a pagar el correspondiente recibo. Esta situación desencadenó una importante labor normativa impulsada por el Departamento de Medio Ambiente. Así, la Ley 6/1999, de ordenación, gestión y tributación del agua (hoy derogada por el Decreto Legislativo 3/2003, de 4 de noviembre, por el que se aprueba el Texto refundido de la legislación en materia de aguas de Cataluña); el Decreto 125/1999, de aprobación de los Estatutos de la Agencia Catalana del Agua, o el Decreto 188/1999, por el que se regulan las deducciones en la tributación sobre el agua.

La aprobación del Plan Hidrológico Nacional por Ley 10/2001, con el apoyo del grupo de «Convergència i Unió» al Gobierno del PP, provocó una clara y contundente reacción de oposición en Cataluña, especialmente en las comarcas del Ebro, por el impacto desfavorable que podría tener el trasvase previsto del río Ebro a otras zonas de Cataluña y de España. Esta situación, entre otras causas, propició que el Gobierno de la Generalitat dedicará una especial atención a esta zona de Cataluña a partir del año 2001 que se manifestaría en medidas de carácter organizativo y medidas de preservación y desarrollo socio-económico de la zona. Así, son destacables el Decreto 79/2001, de creación de la Delegación del Gobierno de la Generalitat en las Tierras del Ebro, y la creación por Decreto 290/2001 del Consorcio para la protección integral del Delta del Ebro, así como la aprobación del Plan Territorial Parcial de las Tierras del Ebro, aprobado por Acuerdo del Gobierno de 15 de mayo de 2001.

El impacto que determinadas obras públicas pueden causar en el entorno ha sido objeto de atención y controversia en los últimos meses. Así, el proyecto de construcción del denominado «Túnel de Bracons» ha suscitado una cierto enfrentamiento entre el Departamento de Política Territorial y Obras públicas y el de Medio Ambiente y Vivienda por el impacto ambiental que podía tener el desarrollo de este proyecto. El desacuerdo que el partido ICV –al frente del Departamento de Medio Ambiente– ha mostrado en relación a la construcción del citado túnel, si bien no ha supuesto la paralización del proyecto, sí que traerá como consecuencia un más estricto control de su posible impacto ambiental por parte del Departamento de Medio Ambiente y, por tanto, en su caso, la integración de las medidas necesarias para minimizar el efecto medioambiental de esta infraestructura.

Como en el caso que se acaba de señalar, una buena muestra de la transversalidad y de la complejidad, de las políticas de protección del medio ambiente y, por tanto, a la vez, de la necesidad de hacer efectivo el principio de integración ambien-

tal en el ejercicio de estas políticas, es el «Plan de la Energía de Cataluña 2006-2015», aprobado por el Gobierno de la Generalitat el 11 de octubre de 2005. Y lo es tanto por su contenido como por la participación activa que tuvo el Departamento de Medio Ambiente y Vivienda durante su elaboración por el Departamento de Trabajo e Industria. Una clara muestra del papel activo que desempeñó el Departamento de Medio Ambiente es el documento «Aportaciones del Departamento de Medio Ambiente y Vivienda a la propuesta del Plan de Energía de Cataluña (2006-2015)». Del contenido del Plan de la Energía, en el sentido de la transversalidad que se acaba de señalar, destacan diversos aspectos. El Plan desarrolla sus previsiones en cuatro ámbitos: el fomento del ahorro y la eficiencia energética, la promoción de las fuentes energéticas renovables; el desarrollo de las infraestructuras energéticas necesarias y el apoyo a la investigación, el desarrollo y la innovación tecnológica en el ámbito energético. En el marco del proceso de discusión que ha abierto el gobierno central en relación al futuro del parque nuclear español el Plan de la Energía catalán propone una estrategia gradual de cierre de las centrales nucleares aprovechando la disminución progresiva del peso de la producción nuclear (que pasaría, según el Plan, del 55,8% de la producción eléctrica el 2003 al 35,3% el 2015). No obstante, se precisa que la propuesta de cierre se debería enmarcar en un pacto de Estado que tendría que incluir necesariamente el compromiso de fechas de cierre de las centrales nucleares españolas y que debería supervisar el Congreso de los Diputados. En cuanto a las infraestructuras de energía eléctrica, el Plan pone de relieve la necesidad de reforzar la red eléctrica catalana –asegurando la garantía de abastecimiento y calidad del suministro a los usuarios– incrementando a la vez su capacidad de interconexión con el resto de Europa. En este sentido, el proyecto de nueva línea eléctrica planteada por el Estado español y el francés (Sentmenat-Bescanó-Baixàs) se vería, en principio, como una opción adecuada, sin descartar otro posible trazado, siempre que conllevara una «evaluación minuciosa que garantizara el mínimo impacto ambiental». Una prioridad del Plan de la Energía es el aprovechamiento de las fuentes energéticas renovables. En este sentido se contemplan objetivos muy ambiciosos que pretenden multiplicar por cuatro el consumo de energías renovables en Cataluña, de modo que se cumpliría sobradamente con los objetivos europeos fijados en el «Libro blanco de las energías renovables» (1997). Así, se prevé que el porcentaje de participación de las energías renovables en el balance de la energía primaria pasaría del 2,9% el año 2003 al 9,5% el año 2015. El Plan de la Energía se completa con el «Plan de Acción 2006-2010», que concreta las acciones que deberán desarrollarse para dar cumplimiento a los objetivos y líneas definidas en el Plan. Este Plan de Acción se coordinará con el «Plan de Prevención del cambio climático» y el «Plan de movilidad de Cataluña», que están en fase de elaboración. Precisamente dentro de las 140 primeras medidas del Plan de Acción presentadas por el Departamento de Trabajo e Industria en abril de 2006, destacan las referidas al ahorro y eficiencia energética y a las energías renovables, a las que se destinarán, respectivamente, 48'8 y 5'6 millones de euros. Respecto a las medidas concretas referidas a las energías renovables, destacan las previsiones de inversión destinadas a los ámbitos de la

energía solar térmica (2,4 millones de euros), de la biomasa leñosa (1,3 millones de euros), del biogás (1,1 millones de euros) y de la eólica (148.000 euros).

La Ley 8/2005, de 8 de junio, de protección, gestión y ordenación del paisaje, es una buena muestra, para concluir este apartado, del carácter innovador y pionero que en muchos casos ha presidido el ejercicio de las políticas ambientales en Cataluña. Teniendo en cuenta que la riqueza paisajística de esta Comunidad Autónoma, en los términos del preámbulo de la Ley, «constituye un patrimonio ambiental, cultural, social e histórico que influye en la calidad de vida de los ciudadanos y que es a menudo un recurso de desarrollo económico», resulta claro que la Ley 8/2005 es un ejemplo más de la transversalidad de la función pública de protección del medio ambiente que se subraya si consideramos que ésta es una Ley que tiene su origen en el Departamento de Política Territorial y Obras Públicas y no en el Departamento de Medio Ambiente y Vivienda. Ante los procesos constantes de degradación de los paisajes en Cataluña (por el crecimiento urbanístico desmesurado producido, por el impacto de determinadas infraestructuras, etc.), el Parlamento de Cataluña, por Resolución 364/VI, de 14 de diciembre de 2000, se adhirió de forma unánime al Convenio europeo del paisaje (Consejo de Europa, 20 de octubre de 2000). Con esta Ley de 2005 se pretende dar contenido concreto a la Resolución, dotando a los paisajes catalanes de una protección jurídica adecuada mediante el establecimiento de los instrumentos necesarios para su gestión y mejora. En el apartado relativo a la legislación daremos cuenta de los elementos más destacables de su contenido.

## 2. LEGISLACIÓN

Teniendo en cuenta el importante volumen de leyes y reglamentos aprobados en Cataluña durante este período (1978-2006) como consecuencia de la importante actividad normativa generada, como ya señalábamos anteriormente, en la ejecución de las políticas ambientales, realizamos a continuación una selección de las leyes y reglamentos vigentes más relevantes en los diferentes sectores ambientales que se irán señalando.

### 2.1. Normativa relativa a sectores de intervención que tienen como objetivo la ordenación de los agentes que degradan el medio ambiente

#### 2.1.1. Gestión de residuos

-Ley 6/1993, de 15 de julio, de residuos, que fue modificada en algunos aspectos por la Ley 15/2003, de 13 de junio –y que, a su vez, derogó el Decreto legislativo 2/1991, de 26 de septiembre, por el que se aprobó el texto refundido de las normas vigentes en materia de residuos industriales–. La Ley se elabora en el marco de la normativa comunitaria –Directiva 91/156/CE, de 18 de marzo, y Directiva 91/689/CE, de 12 de diciembre– y de la legislación básica del Estado. El objeto de la Ley

es la regulación general de la gestión de los residuos en el ámbito territorial de Cataluña con el fin de obtener un alto nivel de protección del medio ambiente, así como de mejorar la calidad de vida de los ciudadanos de Cataluña. En este sentido, la Ley incorpora como objetivos la minimización, la valoración y la disposición de la escoria. Para ello se establecen diversos mecanismos de intervención y de control de la gestión de los residuos, partiendo de la competencia compartida en la gestión de los residuos entre la Generalitat y las entidades locales, que se concreta y delimita en relación a los residuos especiales y municipales. Así, se prevé la elaboración de un «Programa general» de coordinación y de los denominados genéricamente «programas de actuación»; se declaran servicio público, de titularidad de la Generalitat, determinadas actividades (como el tratamiento de algunos residuos especiales); se establece un importante régimen de control de las actividades relacionadas con la gestión de los residuos (obligaciones de productores y gestores); se prevé la creación de instrumentos económicos (tasa por la prestación de los servicios de reciclaje, tratamiento y eliminación; posible creación de otros instrumentos económicos); se prevé el régimen de infracciones y sanciones aplicables a este ámbito de intervención. Tal como se verá posteriormente, la Ley regula los aspectos esenciales de la denominada «Agencia de Residuos de Cataluña», como entidad de derecho público a la que se atribuyen importantes funciones en este sector. Finalmente, cabe destacar la creación del «Fondo de gestión de residuos» como instrumento de cooperación económica de la Generalitat con los entes locales.

Del importante volumen de normas que se han generado en este sector, además de la anterior, destacamos las siguientes:

– Ley 11/2000, de 13 de noviembre, reguladora de la incineración de residuos, desarrollada por el Decreto 80/2002, de 19 de febrero, regulador de las condiciones para la incineración de residuos. Esta Ley regula las condiciones en las que se debe realizar la incineración de residuos en Cataluña, con la finalidad de proteger la salud de las personas y el medio ambiente. En la ordenación de esta actividad se priorizan, en los términos de la ley, la reducción en origen, la minimización y la valoración de los residuos.

– Ley 16/2003, de 23 de junio, de financiación de las infraestructuras de tratamiento de residuos y del canon sobre la deposición de residuos.

– Decreto 115/1994, de 6 de abril, regulador del Registro general de gestores de residuos de Cataluña.

– Decreto 1/1997, de 7 de enero, sobre la disposición de la escoria en depósitos controlados.

– Decreto 27/1999, de 9 de febrero, de la gestión de los residuos sanitarios.

– Decreto 92/1999, de 6 de abril, de modificación del Decreto 34/1996, de 9 de enero, por el que se aprueba el Catálogo de residuos de Cataluña.

– Decreto 93/1999, de 6 de abril, de procedimientos de gestión de residuos (el Decreto 219/2001 deroga su Disposición adicional tercera).

– Decreto 43/2000, de 26 de enero, del Fondo de gestión de residuos.

– Decreto 161/2001, de 12 de junio, de modificación del Decreto 201/1994, de 26 de julio, regulador de los escombros y otros residuos de la construcción.

– Decreto 220/2001, de 1 de agosto, de gestión de las deyecciones ganaderas, modificado por el Decreto 50/2005, de 29 de marzo, por el que se desarrolla la Ley 4/2004, de 1 de julio, reguladora del proceso de adecuación de las actividades existentes en la Ley 3/1998.

### 2.1.2. Contaminación atmosférica

– Ley 22/1983, de 21 de noviembre, de protección del ambiente atmosférico, modificada por la Ley 6/1996, de 18 de junio. Una de las primeras actuaciones normativas en la Comunidad Autónoma se produjo con el fin de dotar a la Generalitat de mecanismos adecuados para desarrollar una política «de prevención, defensa, protección y restauración del ambiente atmosférico». En estos términos y en el marco de la legislación del Estado, la Ley establece los instrumentos que han de hacer posible una intervención efectiva de la Administración de la Generalitat y de la Administración local en el ámbito de la prevención, la vigilancia y la corrección de la contaminación atmosférica. Para ello se concretan, en primer lugar, una serie de medidas que tienen como objetivo la ordenación de aquellas actividades potencialmente contaminantes de la atmósfera (exigencia de obtención de la licencia de actividad o autorización correspondiente, medidas de garantía del respeto a los niveles máximos de emisión a la atmósfera así como del buen funcionamiento de los sistemas de control de la contaminación atmosférica). En segundo lugar, se establece la obligación de elaborar mapas que permitan conocer la vulnerabilidad y la capacidad del territorio en relación a la contaminación atmosférica. En caso de que concurran determinadas circunstancias previstas en la Ley, se prevé la declaración de «Zonas de atención especial» –que corresponde al Consejero de Gobernación– y de «Zonas de urgencia» –que corresponde a los Alcaldes de los municipios afectados–, que permitirán la aplicación de los denominados «planes de medidas» previstos para la zona, con el fin de reducir los niveles de inmisión a límites de situación admisibles. La Ley concreta, a continuación, las funciones que en este ámbito corresponden a la Administración local y a la Administración de la Generalitat. Como instrumento de intervención complementario se contempla un régimen de subvenciones y ayudas, creándose el «Fondo para la protección del ambiente atmosférico» con la finalidad de subvencionar aquellas instalaciones que permitan disminuir los niveles de emisión. Finalmente se establece un importante régimen de infracciones y sanciones.

– Debe tenerse también en cuenta el Decreto 322/1987, de 23 de septiembre, por el cual se aprueba el Reglamento que desarrolla la Ley 22/1983.

### 2.1.3. Contaminación acústica

– Ley 16/2002, de 28 de junio, de protección contra la contaminación acústica. Como ha ocurrido en general en el ámbito de la intervención pública –estatal y autonómica– de protección del medio ambiente, la contaminación acústica, junto con la contaminación lumínica, se presentan como dos de los sectores en los que la intervención autonómica ha sido más reciente, pero también en este caso anterior a la del Estado. La Ley catalana de 2002 tiene como objeto la regulación de mecanismos para prevenir y corregir la contaminación acústica, provocada por los ruidos y las vibraciones, así como de un conjunto de instrumentos que han de permitir a las Administraciones públicas –Generalitat y Administración local– intervenir de forma efectiva en este ámbito. La Ley delimita el territorio de Cataluña en diferentes «Zonas de sensibilidad acústica» (alta, moderada y baja) y prevé, además, las denominadas «Zonas de ruido», las «zonas de especial protección de la calidad acústica» y las «Zonas acústicas de régimen especial» –que podrán ser declaradas por los ayuntamientos–. Se establece la obligación de que los Ayuntamientos elaboren «mapas de capacidad acústica» que deberán contener información relativa a los niveles de inmisión de los emisores acústicos a los que es de aplicación la Ley. También las entidades locales y las Administraciones titulares de infraestructuras deberán elaborar cada cinco años, sólo en aquellos supuestos que determina la Ley (aglomeraciones de más de 100.000 habitantes, por ejemplo), «mapas estratégicos de ruido». Como importante medida de intervención preventiva se exige que, junto a la documentación que ha de acompañar a las solicitudes de autorización ambiental, licencia ambiental o comunicación al ayuntamiento, en los términos de la Ley 3/1998, de 27 de febrero, de intervención integral de la Administración ambiental, se incluya un «estudio de impacto acústico» con el contenido mínimo que se precisa en el anexo 10 de la Ley. Finalmente, la Ley contempla un detallado régimen de inspección, control y, en su caso, de sanción.

### 2.1.4. Contaminación lumínica

-Ley 6/2001, de 31 de mayo, de ordenación ambiental del alumbrado para la protección del medio nocturno. Si bien, tal como señala el preámbulo de la Ley, el alumbrado artificial es una de las condiciones imprescindibles para la habitabilidad de las zonas urbanas y rurales, un alumbrado excesivo o defectuoso constituye una forma de contaminación que requiere una intervención pública que haga posible la protección del paisaje natural, así como el uso eficiente de los recursos como parte integrante del desarrollo sostenible. Para ello, la Ley divide el territorio de Cataluña en diversas zonas en función de su vulnerabilidad a la contaminación lumínica. Los Ayuntamientos, de acuerdo con la Ley, pueden establecer una zonificación propia en el ámbito de su término municipal, siempre que ello no signifique una disminución del nivel de protección. Se establecen limitaciones y prohibiciones en relación a las intensidades permitidas, las características de las instalaciones y aparatos de alumbrado, así como el régimen estacional y horario de usos del alumbrado. A continuación, la Ley concreta las obligaciones de las Administracio-

nes públicas, que deberán asegurar el cumplimiento de los objetivos previstos en la misma. Con el fin de fomentar la adaptación de los alumbrados existentes a las nuevas exigencias legales, se contempla un régimen de ayudas, creándose para ello un «Fondo económico para la protección del medio contra la contaminación lumínica». Y finalmente se prevé, como último instrumento de intervención, un régimen sancionador junto a la potestad de control e inspección que se atribuye al Departamento de Medio Ambiente y Vivienda y a los Ayuntamientos, que la ejercerán a través de personal acreditado al que se otorga condición de autoridad. La Disposición adicional tercera autoriza, siguiendo la línea habitual en la regulación autonómica de estas funciones, a que puedan ejercerse mediante entidades colaboradoras acreditadas debidamente.

– Considerando que la Ley se remite en muchos casos a la regulación «por vía reglamentaria», adquiere una especial importancia el Decreto 82/2005, de 3 de mayo, por el cual se aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley 6/2001, de 31 de mayo, y más teniendo en cuenta que esta disposición introduce dos novedades importantes en la regulación de este sector. Por una parte, el Decreto obliga a que los Ayuntamientos elaboren, antes del 31 de diciembre de 2007, el «Plan de adecuación de la iluminación exterior», que deberá concretar el programa de actuaciones para la adaptación del alumbrado público y las acciones para promover la adecuación de la iluminación exterior de titularidad privada. Por otra parte, se configura la «Oficina para la prevención de la contaminación luminosa» como órgano de asesoramiento y colaboración a los Ayuntamientos, con importantes funciones en este ámbito.

## 2.2. Normativa relativa a sectores de intervención que tienen como objetivo la ordenación de la protección de los recursos naturales

### 2.2.1. Actividades extractivas

– Ley 12/1981, de 24 de diciembre, de actividades extractivas. Destaca esta Ley por ser una de las primeras intervenciones legislativas que pone de relieve la compleja relación entre desarrollo económico y protección del medio ambiente. En este sentido, la STC 64/1982, de 4 de noviembre, que declaró nulos e inconstitucionales algunos preceptos de la Ley, es paradigmática al ser una de las primeras en que el Tribunal Constitucional abordó precisamente la problemática que suscita la tensión economía-medio ambiente, sentando una importante doctrina al respecto. En este sentido, en el marco de las competencias autonómicas, se establecen medidas adicionales de protección del medio ambiente para la restauración de terrenos y su repoblación en los espacios de especial interés natural que sean o deban ser objeto de explotación minera y que se concretan en el anexo de la Ley. La norma precisa que estas medidas, en principio, no serán de aplicación a los espacios naturales que tengan un régimen específico de protección al amparo de la Ley del Suelo o la Ley de Espacios Naturales, pero se aplicarán supletoriamente

cuando supongan una protección mayor. Como medida de intervención destaca el programa de restauración, que debe incluirse en el proyecto de explotación a presentar junto con las solicitudes de autorización de las actividades extractivas de recursos mineros a las que se les aplica la Ley. El Decreto 343/1983, de 15 de julio, por el que se aprueban las normas de protección del medio ambiente, desarrolla el régimen sancionador previsto en caso de vulneración de las condiciones de protección del medio ambiente establecidas en la autorización.

### 2.2.2. Espacios naturales

– Ley 12/1985, de 13 de junio, de espacios naturales. Los graves desequilibrios causados por la acción humana sobre el medio natural llevan a la necesidad de regular mecanismos que permitan a los poderes públicos actuar de forma eficaz. Es por ello que la Ley tiene como objetivos la protección, la conservación y la gestión y, en su caso, la restauración de los espacios naturales de Cataluña, que deben ser, en los términos de la Ley, compatibles con el desarrollo y la utilización de los recursos naturales, en el marco de la protección del medio y de la ordenación racional y equilibrada del territorio. En este sentido, se atribuye a las Administraciones públicas esta función de protección de los espacios naturales, reconociéndose al mismo tiempo, con carácter general, el deber de todos de respetar y conservar los espacios naturales así como la obligación de reparar los daños causados. De acuerdo con las previsiones de la legislación urbanística, se contempla como uno de los diversos mecanismos de intervención pública en este sector la elaboración, por parte de la Administración de la Generalitat, de Planes especiales para la protección del medio natural y del paisaje (art. 5), que también podrán ser elaborados y tramitados por los entes locales con competencias urbanísticas. Al lado de estos planes, el Plan de Espacios de Interés Natural, calificado, en los términos de la legislación territorial de Cataluña, como plan territorial sectorial, se presenta como uno de los instrumentos de actuación pública más importante en este sector de intervención. El objeto del Plan deberá ser la delimitación y el establecimiento de las determinaciones necesarias para la protección básica de los espacios naturales. Otro de los instrumento de protección previstos por la norma es la declaración de la condición de especialmente protegidas, en todo el territorio o parte de él, de las especies que necesitan una preservación especial. Pero, además, la Ley también contempla cuatro modalidades de protección para asegurar la preservación de los espacios naturales que lo requieran, en razón de su interés científico, ecológico, cultural, paisajístico, etc., y que se califican por la Ley como «espacios naturales de protección especial». Estas modalidades son: los Parques nacionales, los Parajes naturales de interés nacional, las Reservas naturales y los Parques naturales (art. 21). La declaración de las diferentes modalidades se hará por ley en los dos primeros supuestos, por decreto en el caso de los parques naturales y, en el caso de las reservas, si la reserva es integral se hará mediante ley y si es parcial, mediante decreto. La Ley concreta los sujetos públicos y privados a los que corresponde la gestión de los espacios naturales de protección especial, estable-

ciendo también las funciones que corresponden a los órganos de gestión. Finalmente, se prevé, también en este sector, el establecimiento de ayudas técnicas y económicas que se podrán otorgar a particulares, entidades sin ánimo de lucro y entidades locales para la gestión de los espacios naturales, así como un régimen de infracciones y sanciones. En relación a la organización administrativa en este ámbito destaca la creación del «Consejo de protección de la naturaleza» como órgano consultivo en esta materia.

– Decreto Legislativo 11/1994, de 26 de julio, por el que adecua la Ley 12/1985, de 13 de junio, de espacios naturales. Se modifican algunos preceptos relativos al ejercicio de la potestad sancionadora para adaptarla a lo dispuesto en la Ley 30/1992, de régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

– Por Decreto 328/1992, de 14 de diciembre, se aprueba el Plan de espacios de interés natural, modificado por Decreto 213/1997, de 30 de julio. También es objeto de modificación por los Decretos 20/2000, 226/2001, 171/2002 y 23/2003 en relación a los límites de determinados espacios incluidos en el Plan de espacios de Interés Natural. De acuerdo con las previsiones de la Ley 12/1985, el Decreto aprueba el PEIN. Los espacios a los cuales se aplica el Plan se detallan en el Anexo I del Decreto. Se establece el carácter indefinido del Plan a la vez que se prevé un procedimiento de modificación del mismo. El Plan prevé dos mecanismos para el desarrollo o ejecución del mismo. Así, la delimitación definitiva de los espacios incluidos en el Plan se deberá realizar, o bien mediante la utilización de alguna de las modalidades de protección prevista en la Ley (art. 21), o bien mediante la elaboración de los planes especiales previstos en el art. 5 de la Ley. La ejecución de las actuaciones previstas en el Plan se atribuyen a los Departamentos de Política Territorial y Obras Públicas, de Agricultura, Ganadería y Pesca y de Medio Ambiente. Al mismo tiempo se prevé la constitución de una comisión de seguimiento del Plan integrada por los departamentos citados. Con el fin de fomentar las actuaciones previstas en el programa de desarrollo del Plan, se establece el otorgamiento de ayudas técnicas y económicas. Se regula finalmente el régimen de los usos y actividades que pueden desarrollarse en estos espacios.

Del importante número de disposiciones elaboradas y aprobadas como consecuencia de las previsiones de la Ley 12/1985 destacamos, además de las expuestas, las siguientes:

– Ley 19/1990, de 10 de diciembre, de conservación de la flora y la fauna del fondo marino de las Illes Medes.

– Ley 9/1995, de 27 de julio, de regulación del acceso motorizado al medio natural.

– Ley 4/1998, de 12 de marzo, de protección del Cap de Creus.

– Decreto 200/1992, de 25 de septiembre, por el que se distribuyen competencias sobre los espacios incluidos en el Plan de Espacios de Interés Natural.

### 2.2.3. Aguas

-Decreto Legislativo 3/2003, de 4 de noviembre, por el que se aprueba el Texto refundido de la legislación en materia de aguas de Cataluña, modificado por la Ley 12/2004, de 27 de diciembre, de medidas fiscales, y por la Ley 21/2005, de 29 de diciembre, de medidas financieras. El Decreto Legislativo refunde en un único texto la normativa dispersa que se había elaborado hasta el momento en materia de aguas. El objeto de la Ley es la regulación de las competencias de la Generalitat y los entes locales en materia de aguas y obras hidráulicas, así como de la organización y el funcionamiento de la Administración hidráulica de Cataluña. Por lo que respecta a esta última, destaca el papel que se otorga a la «Agencia Catalana del Agua» –sobre la que volveremos más tarde– como autoridad que ejerce las competencias de la Generalitat en materia de aguas y obras hidráulicas. En la Administración hidráulica local, las denominadas «entidades locales del agua» se constituyen con la finalidad de una gestión más eficiente de los recursos hídricos y de las obras y actuaciones hidráulicas y de la prestación de los servicios (saneamiento de aguas residuales, abastecimiento de agua en alta, suministro de agua en baja). La norma prevé un sistema de planificación hidrológica del Distrito de Cuenca Fluvial de Cataluña integrado por: el «Plan de gestión del Distrito de Cuenca Fluvial de Cataluña» (determina las acciones y medidas necesarias para hacer efectivos los objetivos que la Ley precisa); el «Programa de medidas» (concreta las previsiones del Plan de gestión); los «Programas de control» (permiten conocer el estado de las aguas superficiales y subterráneas); y los «Planes de gestión específicos» (tratarán aspectos concretos e individualizados de la gestión del agua, complementando así al Plan de gestión). Además se establece que la Agencia deberá elaborar un programa económico-financiero que será complementario de la planificación hidrológica. Se regulan los servicios de abastecimiento de agua a los municipios y de saneamiento de aguas residuales. Se establece un régimen de infracciones y sanciones en relación con el sistema de saneamiento. Finalmente, destaca la creación del canon del agua como ingreso específico del régimen económico-financiero de la Agencia Catalana del Agua, como impuesto con finalidad ecológica. Se regula también el canon de regulación y la tarifa de utilización, que también pueden ser ingresos propios de la Agencia, y el canon de utilización de los bienes de dominio público hidráulico.

Además de las leyes y reglamentos a los que nos acabamos de referir, deben destacarse:

– En el sector de la legislación forestal: Ley 6/1988, de 30 de marzo, forestal de Cataluña, y Ley 7/1999, de 30 de julio, del Centro de Propiedad Forestal.

– En el sector de la caza: Decreto 122/1996, de 2 de abril, por el que se modifica el Decreto 108/1985, de 25 de abril, sobre creación del Consejo de Caza de Cataluña y de los Consejos territoriales de Caza de Barcelona, Girona, Lleida y Tarragona.

– En el sector de la pesca: Ley 1/1986, de 25 de febrero, de pesca marítima.

– En el sector de la protección de los animales: Ley 22/2003, de 4 de julio, de protección de los animales; Ley 5/1995, de 21 de junio, de protección de los animales utilizados para experimentación y para otras finalidades científicas; y Ley 10/1999, de 30 de julio, sobre tenencia de perros considerados potencialmente peligrosos.

### 2.3. Normativa horizontal o transversal

#### 2.3.1. Control integral

–Ley 3/1998, de 27 de febrero, de intervención integral de la Administración ambiental (la Ley 1/1999, de 30 de marzo, modifica la Disposición final cuarta de aquella Ley y la Ley 13/2001, de 13 de julio, modifica sus Disposiciones transitorias segunda y tercera). Como ya señalábamos en el primer apartado, con esta Ley Cataluña es pionera en el Estado español en la transposición de la Directiva 96/61/CE, de 24 de septiembre, relativa a la prevención y al control integrado de la contaminación. En este sentido, la Ley supone la integración de las exigencias que contempla la Directiva 96/61/CE en relación a la necesidad de introducir mecanismos que permitan un tratamiento integrado y preventivo de la contaminación con el fin de evitar la transferencia de una parte del medio a otra. Se trata, en aplicación del principio de prevención, de establecer medidas para evitar, o al menos reducir, los efectos que determinadas actividades pueden tener en la atmósfera, el agua y el suelo, para alcanzar un nivel elevado de protección del medio ambiente. Aparte de los objetivos estrictamente medioambientales, la Ley tiene también como objetivo, en relación con la actuación de la Administración, el de la simplificación de los procedimientos –integrando en una única autorización las existentes hasta el momento sobre vertidos, residuos y aire–, el de facilitar la información ambiental existente, así como el de agilizar los mecanismos de relación con los particulares. Para todo ello, la Ley catalana modifica el tratamiento uniforme que hasta el momento se daba a las actividades –«clasificadas»–, dividiéndolas en tres grupos en función de la incidencia que puedan tener sobre el entorno, de modo que el régimen de control es más intenso cuanto más importantes son los efectos que las actividades pueden tener sobre el medio, la seguridad y la salud de las personas. Si la incidencia es elevada, se aplicará el régimen de autorización ambiental, que otorgará, en su caso, la Administración de la Generalitat; si la incidencia es moderada el régimen aplicable es el de licencia ambiental, que corresponde resolver al Ayuntamiento, y, finalmente, si la incidencia de la actividad sobre el medio es baja, el régimen que corresponde aplicar es el de comunicación ambiental al Ayuntamiento. La aplicación de un régimen de control u otro sobre la actividad se concreta por su inclusión en uno de los Anexos incluidos en la Ley 3/1998. Con el objetivo de hacer efectiva la simplificación administrativa que persigue la Ley 3/1998, se prevé un sistema integrado en el que el control público sobre las actividades «conta-

minantes» se llevará a cabo a través de una autorización ambiental única que se podrá tramitar en una «ventanilla única». Para que ello sea posible, en la Disposición adicional segunda de la Ley se crean las denominadas «Oficinas de Gestión Ambiental Unificada» (OGAU), sobre las que más tarde volveremos. Se establece un régimen de control –inicial y periódico– que llevarán a cabo, por parte de la Administración, las denominadas «entidades colaboradoras de la Administración». Se prevé también un régimen de inspección y, en su caso, de sanción, como último mecanismo de intervención pública, así como el régimen de adaptación de las actividades ya existentes que no disponen de las autorizaciones o licencias preceptivas.

– Mediante el Decreto 136/1999, de 18 de mayo, se aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley 3/1998, de 27 de febrero, de intervención integral de la Administración ambiental, y se adaptan los anexos, modificado por el Decreto 143/2003, de 10 de junio.

– Mediante el Decreto 170/1999, de 29 de junio, se aprueba el Reglamento provisional regulador de las entidades ambientales de control. Éste es modificado puntualmente por el Decreto 267/2003, de 21 de octubre. Debe destacarse que el Decreto 170/1999 deroga algunos preceptos del Decreto 230/1993, de 6 de septiembre, sobre ejercicio de las funciones de inspección y control en el ámbito de la protección del medio ambiente.

– La Ley 4/2001, de 1 de julio, regula el proceso de adecuación de las actividades con incidencia ambiental a la Ley 3/1998.

– El Decreto 50/2005, de 29 de marzo, desarrolla la Ley 4/2001, estableciendo un programa escalonado de adecuación de las actividades a las exigencias de la Ley 3/1998.

### 2.3.2. Evaluación de impacto ambiental

– Decreto 114/1988, de 7 de abril, de evaluación del impacto ambiental. En el marco de la Directiva 85/337/CEE, sobre evaluación de los impactos sobre el medio ambiente de ciertas obras públicas y privadas, y de la normativa estatal –Real Decreto Legislativo 1302/1986–, que supone la transposición de la norma europea a nuestro ordenamiento, el Decreto 114/88 concreta el procedimiento que deberá seguirse para aplicar la técnica preventiva de la evaluación de impacto ambiental a aquellos proyectos públicos o privados que consistan en la realización de obras, de instalaciones o cualquier otra actividad incluida en el Anexo del mismo. La Directiva 97/11/CE, que se transpone al ordenamiento jurídico estatal a través de la Ley 6/2001, de 8 de mayo (que modifica el Real Decreto Legislativo 1302/1986), en Cataluña ha sido incorporada para los proyectos e instalaciones productivas en la Ley 3/1998, de 27 de febrero, de la intervención integral de la Administración ambiental, y el Decreto 136/1999, de 18 de mayo, que la desarrolla. Para el resto de proyectos e instalaciones se aplica el Decreto 114/88, hasta la promulgación de una nueva ley de impacto que está en fase de estudio y elaboración y que deberá suponer la transposición también de la Directiva 2001/42/CE, de 27 de junio, relativa a la evaluación de

los efectos de determinados planes y programas sobre el medio ambiente, que en el caso del Estado ha sido transpuesta con la Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente (que modifica el Real Decreto Legislativo 1302/1986).

– Además del Decreto mencionado, diversas normas sectoriales establecen que determinados tipos de proyectos e instalaciones se sometan, con carácter obligatorio, a la evaluación de impacto ambiental. Entre otras, destacamos: el Decreto 328/1992, de 14 de diciembre, por el cual se aprueba el Plan de espacios de interés natural, modificado por el Decreto 213/1997, de 30 de julio; la Ley 7/1993, de 30 de septiembre, de carreteras; la Ley 5/1998, de 17 de abril, de puertos de Cataluña; o el Decreto 166/1998, de 8 de julio, de regulación del acceso motorizado al medio natural; Decreto 284/2000, de 24 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 11/1998, de 5 de noviembre, de helipuertos; Decreto Legislativo 1/2005, de 26 de julio, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de urbanismo, respecto a los planes urbanísticos, de acuerdo con las exigencias de la Directiva 2001/42/CE.

#### 2.3.3. Información y participación pública

-Es destacable en este ámbito el Decreto 401/2004, de 5 de octubre, por el cual se regula la participación de las organizaciones no gubernamentales y otras entidades sin ánimo de lucro vinculadas a la ecología y a la protección del medio ambiente en las actividades y programas del Departamento de Medio Ambiente y Vivienda. El Decreto crea el «Registro de Entidades de Medio Ambiente y Sostenibilidad», dependiente de la Dirección General de Políticas Ambientales y Sostenibilidad. La inscripción en el Registro tiene carácter voluntario y confiere a las entidades inscritas los derechos que se concretan en su art. 6, entre los que destacamos: el de recibir periódicamente información sobre las actividades del Departamento; el de recibir información para facilitar su participación en la fase de consultas e información previa de los anteproyectos de leyes, proyectos de decretos o de otras disposiciones de carácter general del Departamento de Medio Ambiente; el de participar en las convocatorias y concursos que convoque el Departamento; el de poder ser propuestas como representantes en organismos gestores, consejos de participación o similares; o el de disponer de canales rápidos de acceso a la información y a los datos ambientales de interés general en los términos previstos en la Directiva 2003/4/CE, de acceso del público a la información medioambiental y en la normativa correspondiente.

### 2.4. Sectores especialmente interrelacionados con la protección del medio ambiente: ordenación del territorio, urbanismo y protección del paisaje

#### 2.4.1. Ordenación del territorio

Como se indica en el título de este apartado, incluimos estos tres ámbitos de actuación por entender que en el ejercicio de las funciones públicas de ordenación

del territorio, de urbanismo, de protección del paisaje y de la específica de protección del medio ambiente, se produce una imprescindible e insoslayable interrelación, que ya apuntábamos en el primer apartado del estudio, y que debe ser destacada en este punto por lo que respecta a las previsiones de la legislación catalana en estas materias.

– Ley 23/1983, de 21 de noviembre, de política territorial. El objeto de esta Ley es el de establecer las directrices de ordenación del territorio en Cataluña y de las actuaciones públicas con incidencia en el territorio, con la finalidad principal de corregir los desequilibrios económicos y sociales que se producen y de conseguir una mejora de la calidad de vida de los ciudadanos. Se trata de una ley breve que contempla la planificación como la principal forma de intervención pública para la ejecución de la política territorial en Cataluña. De acuerdo con la Ley, el «Plan territorial General de Cataluña», como plan que se aplicará en todo el territorio de la Comunidad Autónoma, deberá concretar los objetivos de equilibrio territorial, a la vez que se configura como el marco general a partir del que se deberán desarrollar las actuaciones dirigidas a «crear las condiciones adecuadas para atraer la actividad económica a los espacios territoriales idóneos». Los «Planes territoriales parciales», de ámbito como mínimo comarcal, desarrollarán el contenido del Plan territorial General en una parte del territorio de Cataluña. De acuerdo con la Ley, los «Planes directores territoriales», de ámbito como mínimo supramunicipal, deberán concretar las directrices generales establecidas en el Plan territorial General o en los Planes territoriales parciales. Finalmente, aquellos planes con incidencia territorial que elaboren los Departamentos de la Generalitat se califican como «Planes territoriales sectoriales». Excepto el Plan territorial General y los planes elaborados por los diferentes Departamentos que puedan ser calificados como sectoriales (por ejemplo, los planes ambientales relativos a la gestión de los residuos o a los espacios naturales), lo cierto es que el desarrollo y ejecución de la ley mediante la elaboración de los planes previstos ha sido, hasta hace poco, escasa o nula, tal como se verá en el apartado relativo a la ejecución de las políticas ambientales en Cataluña.

– Ley 1/1995, de 16 de marzo, por la que se aprueba el Plan territorial general de Cataluña. De aplicación en todo el territorio, el Plan concreta los ámbitos de aplicación de los planes territoriales parciales (dividiendo el territorio de Cataluña en siete ámbitos, basados en la funcionalidad territorial). De su breve contenido (tan sólo cuenta con diez artículos), son destacables los objetivos de preservación del medio que, según el Plan, deberán tenerse en cuenta al desarrollar el Plan general mediante los planes parciales y sectoriales: fomento del desarrollo sostenible; respeto de las tierras de uso agrícola o forestal de especial interés; incentivar el uso eficiente de los recursos energéticos e hidráulicos; salvaguarda de los espacios naturales de especial interés; favorecer el mínimo impacto ambiental de las actuaciones con impacto territorial. Destaca también la regulación de las relaciones del Plan territorial general con el resto de planes territoriales y con la planificación urbanística. Se establece la vigencia indefinida del Plan, a la vez que se prevé un

procedimiento de revisión y de seguimiento del cumplimiento de las directrices fijadas por el Plan.

– Ley 2/1983, de alta montaña, y Decreto 116/1992, que la desarrolla.

### 2.4.2. Urbanismo

– Decreto Legislativo 1/2005, de 26 de julio, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de urbanismo. Aparte de la relación que, con carácter general, puede predicarse entre los planes urbanísticos y la protección del medio ambiente, puesto que los primeros suponen la regulación de la utilización de un recurso natural como es el suelo, es especialmente destacable la figura de los Planes Directores Urbanísticos (PDU), regulados en el art. 56 del Texto refundido como instrumentos de coordinación de la ordenación urbanística de un territorio de ámbito supramunicipal. Considerando el contenido que la norma prevé para los Planes Directores Urbanísticos, se puede afirmar que tienen una doble naturaleza territorial y urbanística. Así, se establece que, entre otros aspectos, deberá establecer las determinaciones sobre el desarrollo urbanístico sostenible, las medidas de protección del suelo no urbanizable, la concreción y delimitación de las reservas de suelo para las grandes infraestructuras, como las energéticas, las de saneamiento y las de abastecimiento de agua. En el texto refundido destaca también, en relación a la protección del medio ambiente, como ya se ha destacado, la Disposición Transitoria Sexta, en la que se exige el sometimiento a evaluación ambiental de determinados instrumentos de planificación urbanística en cumplimiento de la Directiva 42/2001/CE, relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas sobre el medio ambiente.

### 2.4.3. Protección del paisaje

– Ley 8/2005, de 8 de junio, de protección, gestión y ordenación del paisaje, tiene como principal objetivo, como ya se ha expuesto anteriormente, el de regular los mecanismos necesarios para hacer posible una protección jurídica adecuada del paisaje. Teniendo en cuenta la materia objeto de protección, es destacable, en primer lugar, la exigencia que se establece de que los poderes públicos integren la consideración del paisaje en todas las políticas sectoriales (ordenación del territorio, urbanismo, agrícola, forestal, cultural, social, etc.). En segundo lugar, son destacables los instrumentos de protección, gestión y ordenación del paisaje que la Ley prevé. Así, se crean los «catálogos del paisaje» como documentos de carácter descriptivo y prospectivo que determinan la tipologia de paisajes de Cataluña, identificando, además, sus valores y su estado de conservación, a la vez que proponen objetivos de calidad. El ámbito territorial de estos «catálogos» se corresponderá con el de los ámbitos de aplicación de los planes territoriales parciales. Se crean también las «directrices del paisaje», que deben concretar normativamente las propuestas de calidad establecidas en los catálogos, en los planes territoriales parciales o en los planes directores territoriales. Como medida organizativa, se regula de

forma genérica el «Observatorio del Paisaje» como entidad de apoyo y colaboración a la Administración de la Generalitat en este ámbito, sin concretar su naturaleza jurídica, que deberá ser, en los términos de la ley, la más adecuada a sus funciones. La composición del Observatorio deberá reflejar la representación de todos los agentes que actúan sobre el territorio y el paisaje. La Ley introduce las denominadas «Cartas del paisaje» como instrumentos de concertación entre los agentes públicos y privados, que deberán facilitar el cumplimiento de las actuaciones de protección, gestión y ordenación del paisaje. Finalmente, como instrumento económico, destaca la creación del «Fondo para la protección, la gestión y la ordenación del paisaje», con el que se fomentarán aquellas actuaciones de mejora paisajística que persigan el cumplimiento de las finalidades de la Ley. Podrán recibir financiación del Fondo los entes públicos, los entes privados sin ánimo de lucro, así como las personas físicas y jurídicas de naturaleza privada.

## 3. ORGANIZACIÓN

### 3.1. Consideraciones generales. La Administración general de la Generalitat de Cataliña

Como ocurre en todos los niveles de poder dentro del Estado, la Administración pública autonómica es un elemento esencial de la Generalitat de Cataluña que debe permitir ejercer de forma efectiva los poderes atribuidos por el ordenamiento jurídico. En este sentido, la organización de esta Administración Pública, como técnica que, en el marco del principio de autonomía organizativa, debe permitir gestionar y resolver los diferentes intereses en presencia, es fundamental cuando tiene como objetivo la puesta en práctica de políticas ambientales. La importancia y relevancia que el poder ejecutivo –y, por tanto, también las estructuras de organización administrativa– ha adquirido en los sistemas políticos actuales es más evidente cuando se trata de satisfacer objetivos y finalidades públicas especialmente complejas como lo son los relativos a la protección del medio ambiente. Desde esta perspectiva, la Administración ambiental catalana ha adquirido progresivamente una gran relevancia a la vez que se ha ido configurando como un aparato administrativo de notable envergadura.

En cuanto al marco jurídico general que regula esta materia, el EAC de 1979 se refiere sólo de forma indirecta a la organización administrativa de la Generalitat en los arts. 25.3 y 37.3. La Ley 13/1989, de 14 de diciembre, de organización, procedimiento y régimen jurídico de la Administración de la Generalitat, es la primera ley que tiene como objetivo, entre otros aspectos, establecer una regulación general de la organización administrativa de la Generalitat. No obstante, teniendo en cuenta que al aprobarse esta Ley ya habían transcurrido 10 años desde la aprobación del Estatuto, en el momento en que la Ley entra en vigor nos encontramos con una estructura organizativa ya muy consolidada, aunque no en todos los ámbitos –como es el del medio ambiente–, con unos elementos comunes que

la caracterizan, de modo que será difícil introducir innovaciones significativas a partir de la Ley en el modelo que se estaba conformando. Con anterioridad a la Ley 13/1989, otras leyes ya se habían referido a diferentes aspectos de la organización administrativa autonómica. Así, son destacables la Ley 10/1982, de 12 de julio, de finanzas públicas de Cataluña, o la Ley 4/1985, de 29 de marzo, del estatuto de la empresa pública catalana, hoy recogida en el Decreto Legislativo 2/2002, de 24 de diciembre, por el cual se aprueba el texto refundido de la Ley 4/1985.

La propuesta de reforma de Estatuto, en trámite, se refiere con carácter general a la Administración de la Generalitat en el Capítulo III del Título II (art. 71). Después de referirse a los principios que deberán respetarse en la actuación administrativa, el art. 71.6 realiza una remisión a la legislación posterior que deberá «regular la organización de la Generalitat» y que deberá determinar en todo caso: «a) Las modalidades de descentralización funcional y las distintas formas de personificación pública y privada» que se puedan adoptar; «b) Las formas de organización y de gestión de los servicios públicos»; y «c) La actuación de la Administración de la Generalitat bajo el régimen de derecho privado, así como la participación del sector privado en la ejecución de las políticas públicas y la prestación de los servicios públicos».

Los primeros precedentes de la organización administrativa actual los encontramos en la etapa preautonómica como consecuencia de los primeros traspasos de servicios producidos. El Decreto de 18 de marzo de 1978 aprueba el Reglamento de régimen interior, en el que entre otros aspectos se establece la estructura de los departamentos de la Generalitat, y el Decreto de 18 de septiembre de 1978 establece la organización y competencias de los órganos de los departamentos de la Generalitat. En este inicial diseño de la organización autonómica, como no podía ser de otra forma en ese momento, no se encuentra ningún Departamento dedicado a la protección del medio ambiente. Después de la aprobación del Estatuto de 1979, a medida que se va produciendo el proceso de traspaso de competencias del Estado a la Generalitat, el organigrama administrativo irá creciendo y haciéndose más complejo. De este modo, la Administración pública catalana, también en el ámbito relativo al medio ambiente, no se configurará de acuerdo con un modelo organizativo previamente determinado, sino condicionado por las circunstancias. Como ocurre en general en todas las CCAA, se producirá un claro mimetismo en la organización ambiental, de modo que las competencias ambientales que en esos momentos se encontraban distribuidas entre distintos Ministerios se transfieren a Consejerías de igual o similar denominación. Así nos encontramos con una dispersión de competencias entre diversos Departamentos (Política territorial y obras públicas, agricultura, industria).

No será hasta 1991 que, en el organigrama de la Administración autonómica catalana, el interés público de protección del medio ambiente se situará en el nivel jerárquico más elevado, de forma que se facilita así el desarrollo de una política ambiental propia en el ámbito territorial de la Comunidad autónoma. Así, por Ley 4/1991, de 22 de marzo, se crea el Departamento de Medio ambiente, al que se

atribuyen las competencias que antes aparecían dispersas fundamentalmente entre los Departamentos de Industria y Energía, Política Territorial y Obras Públicas y Agricultura, Ganadería y Pesca. El Decreto 67/1991, de 8 de abril, asigna competencias y funciones al Departamento de Medio Ambiente y el Decreto 209/1991, de 1 de octubre, establece las delegaciones territoriales de Barcelona, Tarragona, Lleida y Girona del Departamento de Medio Ambiente. En el Decreto 67/1991 se establecía que la estructura del Departamento sería: una Secretaría General, cuatro Direcciones generales (de promoción y educación ambiental, de calidad ambiental, de patrimonio natural y del medio físico) y un Gabinete consejero adscrito directamente al titular del Departamento. Además, se adscriben al Departamento la Junta de Saneamiento y la Junta de Residuos como organismos autónomos que ya habían sido creados en la respectivas leyes sectoriales a los que nos referiremos después.

Aparte de las sucesivas y puntuales remodelaciones que se han ido produciendo en el Departamento por las nuevas necesidades y a causa de los distintos cambios de titular, en el año 2003 la estructura departamental surgida como consecuencia del nuevo gobierno de coalición supondrá la unificación en un único Departamento del medio ambiente y la vivienda. El Decreto 296/2003, de 20 de diciembre, de creación, denominación y determinación del ámbito de competencia de los departamentos de la Generalitat de Cataluña, establece en su art. 1 la nueva denominación del Departamento de Medio Ambiente y Vivienda, al que le corresponderá, de acuerdo con el art. 3: la calidad y la planificación ambiental; el agua; los bosques; la biodiversidad y la protección del medio natural; las actividades cinegéticas y la pesca continental; los residuos; los servicios meteorológicos; el impulso de las energías renovables; así como la vivienda y la promoción y gestión del patrimonio de vivienda. Esta modificación traerá consigo, evidentemente, una más compleja estructura del Departamento. Así, por Decreto 68/2004, de 20 de enero, se establece la estructura y se reestructuran diversos departamentos de la Administración de la Generalitat, entre los cuales el Departamento de Medio Ambiente y Vivienda. En el Decreto se establece que la estructura del Departamento estará integrada por la Secretaría General de Medio Ambiente y Vivienda y por la Secretaría de Vivienda, que integrarán a su vez, además de la Dirección general de vivienda, tres Direcciones generales relacionadas estrictamente con el ámbito de las políticas ambientales: la Dirección general de políticas ambientales y sostenibilidad, la Dirección general de calidad ambiental y la Dirección general del medio natural, integradas estas dos últimas por sendas Subdirecciones generales (la primera, por la de intervención y calificación ambiental y la de calidad del aire; la segunda, por la de bosques y gestión de la biodiversidad y la de protección de la biodiversidad). A su vez se adscriben al Departamento diversas organismos y entes instrumentales: la Agencia catalana del agua, la Agencia de residuos de Cataluña, Aguas Ter Llobregat, el Centro para la empresa y el medio ambiente, Forestal Catalana, SA, el Centro de la propiedad forestal y el Servicio meteorológico de Cataluña.

En el marco de la aplicación de la Ley 3/1998, de 27 de febrero, de la intervención integral de la Administración ambiental y con el fin de hacer efectivo el princi-

pio de simplificación administrativa, destaca, como ya se ha señalado, la creación de las OGAU –Oficinas de Gestión Ambiental Unificada–. La Disposición adicional segunda califica las OGAU como órganos de la Administración de la Generalitat a las que les corresponde atender todas las actividades sometidas a la intervención integral de la Administración ambiental. El Decreto 136/1999, de 18 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley 3/1998, precisa que las OGAU son órganos del Departamento de Medio Ambiente adscritos a la delegación territorial correspondiente del Departamento de Medio Ambiente, concretando, a continuación, sus funciones, entre las que destacamos: el suministro de información a los usuarios en relación a las actividades objeto de control; la instrucción del procedimiento de otorgamiento de las autorizaciones ambientales; la evaluación de los resultados de las actas de control e inspección; el asesoramiento técnico a los entes locales, empresas y ciudadanos; y la gestión de un censo de actividades autorizadas.

Otra novedad organizativa introducida en la estructura del Departamento de Medio Ambiente como consecuencia de la aplicación de la Ley 3/1998, de intervención integral, es la Ponencia Ambiental, prevista en la Ley como órgano colegiado encargado de garantizar el enfoque integral de la autorización ambiental. El Decreto 136/1999, que desarrolla la Ley, crea la Ponencia. Como órgano colegiado está compuesto por representantes de la Administración de la Generalitat. Entre otras, se le atribuyen como funciones: la realización de la evaluación ambiental y la propuesta de resolución de las solicitudes de autorización ambiental; la emisión del informe preceptivo en el caso de actividades del anexo 2.1 sometidas a licencia ambiental; la asistencia técnica a las oficinas de gestión unificada.

En la estructura general de la Administración de la Generalitat en la actualidad son destacables las cinco Comisiones de Gobierno creadas como órganos de coordinación interdepartamental: de Política Institucional, de Economía, de Políticas Sociales, de Política Territorial, y para la Seguridad. Se trata de Comisiones permanentes integradas por los titulares de los departamentos con competencias en los ámbitos respectivos, pudiendo asistir a sus reuniones cualquier otro miembro del Gobierno si es requerido por la Comisión correspondiente. Entre sus principales funciones destaca la de coordinar la elaboración y la ejecución de las directrices y disposiciones en el ámbito de las materias que les corresponden, así como el debate de los proyectos de ley y de decretos relativos a sus ámbitos de competencias en el momento en que inicien el proceso de su tramitación. De las cinco Comisiones de Gobierno, es la de Política Territorial, integrada por los titulares de los departamentos de Política Territorial y Obras Públicas, de Agricultura, Ganadería y Pesca y el Medio Ambiente y Vivienda, la que abordará, evidentemente de forma más directa, las cuestiones relacionadas con las políticas ambientales. Además se crea la Comisión de Presidencia como órgano de apoyo directo del presidente de la Generalitat, formada por el presidente, el consejero primero y los presidentes ejecutivos de las cinco Comisiones de Gobierno citadas.

### 3.2. Órganos consultivos y de participación

La organización administrativa de la Generalitat incluye también la denominada Administración consultiva. Se trata de órganos creados con funciones de asesoramiento y de participación en la toma de las diferentes decisiones públicas. Así, por Decreto 311/1998, de 1 de diciembre, se crea el Consejo Asesor para el Desarrollo Sostenible de Cataluña. El Consejo se crea como órgano de participación, consulta y asesoramiento del Gobierno de la Generalitat respecto de «aquellas políticas y actuaciones que tengan incidencia sobre el medio ambiente y el desarrollo sostenible» (art. 1). Por tanto, se trata de un órgano de consulta y participación de carácter transversal e integrador, de modo que no se adscribe al Departamento de Medio Ambiente sino al de Presidencia. El Consejo asesor se compone de un director, con rango de director general, nombrado por el Gobierno de la Generalitat a propuesta del Consejo, y de un máximo de quince miembros, designados por el Gobierno entre personalidades de reconocido prestigio y/o representativas de los sectores económicos y sociales.

También como órgano asesor, pero en este caso integrado en la estructura específica de la organización administrativa ambiental de Cataluña, el art. 8 del Decreto legislativo 2/1991, de 26 de septiembre, por el cual se aprueba el texto refundido en materia de residuos industriales, creó el Consejo Asesor de la Gestión de los Residuos Industriales en Cataluña. Después de la modificación de la Ley 6/1993, reguladora de la gestión de los residuos, y de la derogación del Decreto legislativo 2/1991 por la Ley 15/2003, de 13 de junio, el citado Consejo Asesor se regula en el art. 65 bis de la Ley 6/1993. Integrado por expertos de reconocido prestigio en el ámbito de las ciencias del medio ambiente, especializados en la problemática de los residuos industriales, tiene como principal función la de emitir informes sobre diversas cuestiones relativas a la ejecución de las políticas de gestión de los residuos industriales.

De igual naturaleza es el Consejo de Protección de la Naturaleza, creado por la Ley 12/1985, de 13 de junio, de espacios naturales, como órgano consultivo en materia de protección de la naturaleza y del paisaje. Como en el caso anterior, precisamente por las funciones que se le asignan –emisión de informes y dictámenes, así como asesoramiento científico–, los componentes del Consejo tendrán que ser «personas de competencia reconocida» en las diversas disciplinas que inciden en el medio natural.

En el ámbito de la administración hidráulica, la Ley 25/1998, de 31 de diciembre, de medidas administrativas, fiscales y de adaptación al euro, a la vez que, como veremos, crea la Agencia Catalana del Agua, crea también, como órgano de asesoramiento y participación, el Consejo para el uso sostenible del agua con representación de los diferentes intereses vinculados al ciclo hidrológico (entidades locales, entidades ecologistas, asociaciones de vecinos, organizaciones de consumidores y usuarios, entidades de abastecimiento de aguas, de los usos industriales, de los usos agrícolas y ganaderos, etc.).

### 3.3. Administración institucional o instrumental

Junto a la Administración general de la Generalitat, forman parte de la organización ambiental un importante conjunto de organismos y entidades con personalidad jurídica propia que podemos incluir dentro de la denominada Administración institucional. Se trata de instrumentos organizativos al servicio de la Administración territorial general a los que se atribuyen un conjunto de importantes funciones ambientales específicas y concretas. Esta Administración instrumental ambiental ha crecido progresivamente y, a la vez, se ha ido produciendo en casos significativos un modificación de la naturaleza jurídica y, por tanto, del régimen jurídico que se aplica a estos organismos y entidades diversas, de forma que el esquema resultante es bastante complejo y confuso en algunos casos. De los diversos organismos y entidades instrumentales, por las importantes funciones que se les atribuyen en el ámbito de la ejecución de la función pública de protección del medio ambiente, destacamos: la Agencia de Residuos de Cataluña y la Agencia Catalana del Agua.

La Agencia de Residuos de Cataluña tiene su origen en la Junta de Residuos, organismo autónomo de carácter administrativo creado por la Ley 6/1983, de 7 de abril, sobre residuos industriales. La Junta de Residuos estaba adscrita inicialmente al Departamento de Política Territorial y Obras Públicas y, posteriormente, a partir de su creación en 1991, al Departamento de Medio Ambiente. El Decreto legislativo 2/1991, de 26 de septiembre, por el cual se aprueba el Texto refundido de los textos legales vigentes en Cataluña en materia de residuos industriales, además de concretar su naturaleza, determina su composición y su régimen de funcionamiento. La Ley 6/1993, de 15 de julio, reguladora de los residuos, modifica la naturaleza jurídica de la Junta de Residuos calificándola, en su art. 52, como entidad de derecho público de las previstas en la Ley 4/1985, del estatuto de la empresa pública catalana. Finalmente, con la Ley 15/2003, de 13 de junio, que modifica la Ley 6/1993, la Junta de Residuos pasa a denominarse Agencia de Residuos de Cataluña (Disposición adicional primera de la Ley 15/2003), manteniéndose su calificación como entidad de derecho público (ahora en los términos del Decreto legislativo 2/2002, por el que se aprueba el Texto refundido de la ley 4/1985, del estatuto de la empresa pública catalana). De la regulación establecida en la Ley 6/1993, destacan entre las funciones que se atribuyen a la Agencia, entre otras: la consecución de los objetivos generales establecidos en el art. 2 de la Ley, la ejecución del Programa general de acción en materia de residuos previsto en el art. 6 de la Ley, la elaboración de los programas sectoriales en materia de residuos y de programas específicos en materia de aceites usados y de policlorobifenilos y policloroterfenilos, el fomento de programas y proyectos de investigación y desarrollo que tengan como objeto el desarrollo de tecnologías limpias, el impulso a las empresas productoras en el consumo de materias y sustancias recuperadas o transformadas como materias primas, o la posibilidad de imponer el tratamiento en origen de los residuos especiales que generen determinadas industrias siempre que no haya otras empresas que los puedan tratar. En la composición de la Agencia destaca la representación de dos grupos de intereses diferenciados. Por una parte,

aquellos miembros que representan a las Administraciones públicas –fundamentalmente a la Generalitat y a los entes locales– y, por otra parte, aquellos miembros que representan los diferentes intereses que pueden verse afectados, en general, por la aplicación de las políticas de gestión de residuos y, en especial, por la aplicación de los planes de residuos (representantes de sindicatos, de empresarios, de las cámaras profesionales y de las organizaciones agrarias, de las entidades ecologistas, así como un experto en la materia).

La Agencia Catalana del Agua es el fruto también de las transformaciones que se han ido produciendo en el complejo organigrama de administraciones institucionales catalanas. El Decreto Legislativo 1/1988, de 28 de enero, por el cual se aprueba el texto refundido de la Ley 5/1981, de 4 de junio, en materia de evacuación y tratamiento de aguas residuales, y de la Ley 17/1987, de 13 de julio, reguladora de la Administración hidráulica, establece que configuran la Administración hidráulica de Cataluña: la Dirección general de obras hidráulicas, la Junta de Aguas de Cataluña y la Junta de Saneamiento (art. 2), calificando a estas dos últimas como organismos autónomos de carácter administrativo adscritos al Departamento de Política Territorial y Obras públicas. Siguiendo los mismos pasos que la Junta de residuos, La Ley 19/1991, de 7 de noviembre, de reforma de la Junta de Saneamiento, transforma la naturaleza jurídica de la misma calificándola en su art. 1 como entidad de derecho público sometida al derecho privado, de acuerdo con la Ley 4/1985, del estatuto de la empresa pública catalana, adscribiéndola ya al Departamento de Medio Ambiente. La Ley 25/1998, de 31 de diciembre, de medidas administrativas, fiscales y de adaptación al euro, crea la Agencia Catalana del Agua, como entidad de derecho público sometida al derecho privado, a la vez que implícitamente suprime la Junta de Saneamiento y la Junta de Aguas. La Ley de 1998, que califica a la Agencia como autoridad que ejerce las competencias de la Generalitat en el ámbito de la administración hidráulica de Cataluña (art. 16), le atribuye, entre otras, las siguientes relevantes funciones: la elaboración y revisión de los planes y los proyectos hidrológicos en el ámbito de las cuencas internas, así como su seguimiento y revisión; la administración y el control de los aprovechamientos hidráulicos; el otorgamiento de las autorizaciones y concesiones en relación al dominio público hidráulico; la promoción, construcción, explotación y mantenimiento de las obras hidráulicas competencia de la Generalitat; el control, la vigilancia e inspección de la red básica Ter-Llobregat; la intervención administrativa y el censo de los aprovechamientos de las aguas superficiales y subterráneas existentes y de los vertidos que puedan afectar a las aguas superficiales, subterráneas y marítimas; el control de la calidad de las playas y de las aguas en general; la gestión, recaudación, administración y distribución de los recursos económicos a los que se refiere la Ley; la acción concertada y, en su caso, la coordinación de las actuaciones de las administraciones competentes en materia de abastecimiento y saneamiento en el territorio de Cataluña; la ordenación de los servicios de abastecimiento en alta y de saneamiento; la propuesta al Gobierno de establecimiento de limitaciones en el uso de las zonas inundables si se consideran necesarias para garantizar la seguridad de las personas y los bienes. Se establece, a continuación,

la obligación de informar a la Agencia de la realización de cualquier actuación en el dominio público hidráulico de las cuencas hidráulicas internas, así como la solicitud preceptiva a la Agencia de un informe después de la aprovación inicial de los planes generales, normas subsidiarias y planes parciales. En cuanto a la composición de la Agencia Catalana del Agua, la Ley contempla la participación de representantes de la Administración del Estado, de la Generalitat y de los entes locales, así como de los usuarios del agua.

En el marco de esta tendencia que hemos señalado hacia la progresiva proliferación de organismos o entidades instrumentales, se sitúa también el Anteproyecto de ley de creación de la «Agencia de la Naturaleza de Cataluña». Según el texto (de diciembre de 2005), la Agencia se crea como entidad de derecho público de la Generalitat de Cataluña que ajusta su actividad al derecho privado. Como objetivo general, la Agencia se crearía para ejercer las funciones que se precisan en la Ley respecto a la planificación operativa y a la gestión del Medio Natural. La composición del Consejo de dirección de la Agencia, siguiendo el modelo de las demás entidades de derecho público creadas en este ámbito, reúne a representantes de la Administración autonómica, de los municipios y de los diferentes intereses implicados en este ámbito de actuación (organizaciones ambientalistas, representantes del mundo rural y forestal). En los términos del Anteproyecto, la creación de la Agencia de la Naturaleza supondría la supresión del «Centro de la Propiedad Forestal» como entidad jurídica integrada hoy en la estructura de la Administración ambiental.

## 4. EJECUCIÓN

En la ejecución de las políticas ambientales en la Comunidad Autónoma de Cataluña destaca la progresiva utilización de los instrumentos de planificación en los diversos sectores de intervención pública ambiental. Del conjunto de planes ambientales aprobados durante este período, seleccionamos ahora sólo aquellos que están en vigor en algunos de los sectores prioritarios.

### 4.1. Gestión de residuos

A partir de las previsiones de la Ley 6/1993, de residuos, se ha desarrollado un importante sistema de planificación en esta materia, atendiendo a las características específicas de cada categoría de residuos y a la concreta problemática que cada uno de ellos presenta:

– «Programa de gestión de residuos industriales de Cataluña» (2001-2006), aprobado por la Junta de Residuos (hoy Agencia de Residuos de Cataluña), el 11 de mayo de 2001.

– «Programa de gestión de residuos municipales de Cataluña» (2001-2006), aprobado el 13 de noviembre de 2001 por la Junta de Residuos.

– «Programa de gestión de residuos de la construcción en Cataluña» (2001-2006), aprobado por la Junta de Residuos el 28 de junio de 2001.

– «Programa de gestión de deyecciones ganaderas», aprobado por la Junta de Residuos el 23 de diciembre de 1996.

En la actualidad, la Agencia de Residuos de Cataluña ha iniciado la revisión de los Programas de gestión de residuos industriales y de gestión de residuos municipales. En el caso del Programa de gestión de residuos de la construcción, la Agencia realizó ya una revisión para el período 2004-2006, aprobada por el Consejo de dirección de la Agencia el 11 de julio de 2005.

Debe señalarse que, con anterioridad, y de acuerdo con las previsiones de la Ley 6/1993, se aprobó el «Programa general de residuos de Cataluña» (Acuerdo del Gobierno de 28 de septiembre de 1995), que posteriormente fue desarrollado mediante diversos «programas de actuación», adoptados por la Junta de Residuos (residuos especiales, residuos municipales, residuos de la construcción, etc.). Este programa hoy ha quedado superado por los diversos Programas de gestión que se han ido aprobando para cada categoría de residuos, para el período 2001-2006, sin que por el momento se haya elaborado ningún documento nuevo de planificación general o de coordinación en este sector de intervención ambiental.

### 4.2. Espacios naturales

-«Plan de espacios de interés natural» (PEIN), aprobado por Decreto 328/1992, de 14 de diciembre, modificado por Decreto 213/1997, de 30 de julio. También es objeto de modificación por los Decretos 20/2000, 226/2001, 171/2002 y 23/2003 en relación a los límites de determinados espacios incluidos en el Plan de espacios de Interés Natural.

– Teniendo en cuenta que en Cataluña los espacios naturales protegidos están asociados a un «Plan especial de protección», que establece medidas de protección y de ordenación del territorio, actualmente 111 de los espacios del Plan de espacios de interés natural cuentan con estos planes. En 12 casos se trata de planes anteriores al PEIN. De los restantes, 55 se han aprobado ya definitivamente y 44 se están tramitando.

– Además, en este caso, deben destacarse las declaraciones de «espacios naturales de protección especial» que se han realizado en aplicación de las medidas de protección que contempla la Ley 12/1985, de espacios naturales. Así, se ha declarado un Parque nacional, 11 Parques naturales, 3 Parajes naturales de interés nacional, una Reserva natural y una Reserva marina.

### 4.3. Aguas

-De acuerdo con las previsiones del Decreto 3/2003, de 4 de noviembre, por el que se aprueba el Texto refundido de la legislación en materia de aguas de

Cataluña, el «Plan de gestión del distrito de cuenca fluvial de Cataluña» (en proceso de elaboración) sustituirá el Plan hidrológico de las cuencas internas en Cataluña (aprobado por Real Decreto 1664/1998).

-En materia de saneamiento de las aguas residuales, deben mencionarse el «Plan de Saneamiento de Cataluña», aprobado por el Gobierno el 7 de noviembre de 1995, y, a la vez, los dos Programas que lo desarrollan: el «Programa de Saneamiento de Aguas Residuales Urbanas» (PSARU 2005), aprobado provisionalmente el 22 de diciembre de 2005 por la Agencia Catalana del Agua, y el «Programa de Saneamiento de Aguas Residuales Industriales» (PSARI 2003), aprobado definitivamente por el Gobierno el 1 de agosto de 2003.

### 4.4. Ordenación del territorio y urbanismo

En aplicación de las previsiones de la Ley 23/1983, de política territorial, son aún pocos los instrumentos de planificación aprobados definitivamente, estando muchos de ellos en diferentes fases de tramitación y elaboración:

– «Plan Territorial General de Cataluña», aprobado por Ley 1/1995, de 16 de marzo.

– Planes Territoriales Parciales: «Plan Territorial de las Terres de l'Ebre», aprobado definitivamente por Acuerdo del Gobierno de la Generalitat de 15 de mayo de 2001. En fase de tramitación: «Anteproyecto del Plan Territorial de las comarcas centrales»; «Anteproyecto del Plan Territorial de Ponent»; «Proyecto de Plan Territorial del Alt Pirineu y Aran»; «Plan Territorial de las comarcas gerundenses» (en elaboración); «Plan Territorial del Camp de Tarragona» (en elaboración); «Plan Territorial del ámbito metropolitano de Barcelona» (en elaboración).

– Planes Directores Territoriales en fase de tramitación: «Anteproyecto del Plan Director Territorial del Empordà» y documento «Avance del Plan Director Territorial del Alt Penedès».

– Planes Territoriales Sectoriales. Por su contenido se pueden incluir en este grupo, entre otros (aparte de todos los planes ambientales con clara incidencia territorial): el Plan director de infraestructuras 2001-2010; el Plan director de helipuertos, aprobado por Resolución de 6 de agosto de 2003; el Plan de Carreteras de 1995, aprobado el 5 de julio de 1996 (revisa y actualiza el Plan de Carreteras de 1985); el Plan de Puertos de Cataluña; el Plan de Aeropuertos de Cataluña, aprobado por Acuerdo de Gobierno de 26 de agosto de 2003; el Plan de infraestructuras ferroviarias 2003-2005 (en fase de elaboración); el Plan de infraestructuras de transporte de Cataluña 2006-2026 (en trámite).

– Además deben destacarse los siguientes «Planes comarcales de montaña»: En el marco de la Ley 2/1983, de alta montaña, y del Decreto 116/1992 que la desarrolla se elaboran, como principal instrumento de planificación en las comarcas de montaña para el desarrollo y la aplicación de la política de montaña, los «Planes Comarcales de Montaña» (2001-2005), que se desarrollan mediante «Pro-

gramas de actuación»: Alta Ribagorça, Berguedà, Garrotxa, Pallars Sobirà, Solsonès, Alt Urgell, Cerdanya, Pallars Jussà y Ripollès, aprobados en 2002.

Por lo que respecta a la planificación urbanística con una mayor incidencia territorial y en las políticas de protección del medio ambiente, destacamos los siguientes:

– «Plan director del Delta del Ebro», en aplicación de la normativa urbanística anterior, se aprueba por Acuerdo de Gobierno de 5 marzo de 1996, con el objetivo de establecer una ordenación global de este territorio.

– En aplicación de las previsiones de la normativa urbanística catalana (Decreto Legislativo 1/2005, de 26 de julio, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de urbanismo), se han aprobado dos Planes Directores Urbanísticos: el «Plan Director Urbanístico del Sistema Costero» (PDUSC-1), que fue aprobado definitivamente por el Consejero de Política Territorial y Obras Públicas el 25 de mayo de 2005; y, a continuación, el «Plan director urbanístico de los ámbitos del sistema costero integrado por sectores de suelo urbanizable delimitado sin plan parcial aprobado» (PDUSC-2), que fue aprobado definitivamente el 16 de diciembre de 2005, completando al primero y otorgando diferentes grados de protección a un ámbito de 650 hectáreas que conforman 44 sectores de 28 municipios costeros. En la actualidad se están tramitando: el «Plan director de las actividades industriales y turísticas del Camp de Tarragona» y el «Plan director urbanístico del Pla de Bages».

### 4.5. Otros documentos

Finalmente, como documento de racionalización y orientación de la actividad de protección del medio ambiente, destaca también la denominada «Estrategia catalana para la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica», en fase de elaboración, que se estructura en torno a cuatro ejes temáticos a partir de los que se prevén un conjunto de objetivos y acciones concretas. La Estrategia tiene como antecedentes diversos documentos internacionales y europeos, así como la «Estrategia española para la Conservación y uso sostenible de la diversidad biológica» (1999), y tiene su origen en la decisión adoptada por el Gobierno de la Generalitat en el año 1996, así como en la Resolución aprobada por el Parlamento de Cataluña el 8 de octubre de 1997.

## JURISPRUDENCIA

Del importante volumen de Sentencias emitidas por el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma en este período, seleccionamos, por sectores, algunas de las más representativas y recientes:

**1. Residuos**

– STSJC de 16 de noviembre de 2000, núm. 972/2000.
– STSJC de 30 de octubre de 2002, núm. 943/2002.
– STSJC de 10 de mayo de 2004, núm. 341/2004.

**2. Contaminación acústica**

-STSJC de 21 de octubre de 1999, núm. 1011/1999.
– STSJC de 11 mayo de 2000, núm. 400/2000.
– STSJC de 1 de marzo de 2001, núm. 156/2001.

**3. Espacios naturales**

– STSJC de 28 de marzo de 2000, núm. 295/2000.
– STSJC de 6 de febrero de de 2003, núm. 123/2003.
– STSJC de 5 de junio de 2003, núm. 482/2003.
– STSJC de 3 de febrero de 2004, núm. 74/2004.
– STSJC de 20 de abril de 2004, núm. 585/2004.
– STSJC de 13 de octubre de 2004, núm. 683/2004.
– STSJC de 1 de febrero de 2005, núm. 99/2005.
– STSJC de 3 de junio de 2005, núm. 478/2005.

**4. Aguas**

– STSJC de 14 de junio de 2001, núm. 746/2001.
– STSJC de 21 de octubre de 2002, núm. 895/2002.
– STSJC de 20 de junio de 2003, núm. 517/2003.
– STSJC de 2 de abril de 2004, núm. 502/2004.
– STSJC de 22 de septiembre de 2005, núm. 700/2005.

**5. Prevención de incendios forestales**

– STSJC de 19 de abril de 2005, núm. 329/2005.
– STSJC de 5 de mayo de 2005, núm. 391/2005.
– STSJC de 4 de julio de 2005, núm. 545/2005.

**6. Control integral**

– STSJC de 13 de octubre de 2004, núm. 683/2004.

– STSJC de 29 de octubre de 2004, núm. 743/2004.
– STSJC de 18 de marzo de 2005, núm. 234/2005.

**7. Evaluación de impacto ambiental**

– STSJC de 30 de diciembre de 2002, núm. 1175/2002.
– STSJC de 6 de febrero de 2004, núm. 82/2004.
– STSJC de 30 de junio de 2004, núm. 513/2004.
– STSJC de 13 de octubre de 2004, núm. 683/2004.
– STSJC de 10 de junio de 2005, núm. 493/2005.

**8. Protección del paisaje**

– STSJC de 11 de noviembre de 2004, núm. 777/2004.

*XXII*

# Política ambiental de la Comunidad Valenciana

Juan Rosa Moreno

## *Sumario*

*Página*

1. Trayectoria y valoración general ..... 628
2. Legislación ..... 629
   2.1. Ordenación del territorio y paisaje ..... 629
   2.2. Actividades clasificadas ..... 630
   2.3. Evaluación de impacto ambiental ..... 630
   2.4. Prevención y control de la contaminación ..... 630
   2.5. Aguas ..... 631
   2.6. Residuos ..... 632
   2.7. Ruidos ..... 632
   2.8. Montes ..... 632
   2.9. Espacios naturales protegidos ..... 633
   2.10. Otra normativa de interés ..... 634
3. Organización ..... 635
   3.1. Evolución de la administración ambiental valenciana ..... 635
   3.2. Instrumentos orgánicos de participación ..... 637
   3.3. Estructura organizativa y de participación de la Estrategia para el Desarrollo Sostenible ..... 639
4. Ejecución: presupuestos, planes y políticas ..... 639
   4.1. Los programas presupuestarios en materia ambiental y sus líneas de actuación ..... 639
   4.2. La planificación en materia de residuos ..... 642
   4.3. La planificación forestal ..... 643
5. Jurisprudencia ambiental destacada del Tribunal Superior de Justicia ..... 644

Página

5.1. Sobre evaluación de impacto ambiental ..... 644
5.2. Sobre vertidos de aguas residuales ..... 645
5.2.1. La autorización provisional de vertidos ..... 645
5.2.2. Delimitación competencial ..... 646
5.3. En materia de residuos ..... 646
5.3.1. Vertederos de residuos urbanos ..... 646
5.3.2. Potestad sancionadora en materia de residuos tóxicos y peligrosos ..... 647
5.3.3. Sistema integrado de gestión de envases y residuos de envases .. 647
5.4. Sobre ruido ..... 648
5.5. Sobre protección de zonas húmedas ..... 649
5.5.1. El catálogo de zonas húmedas ..... 650
5.5.2. Ordenación del perímetro de protección ..... 650
5.6. Planes de ordenación de recursos naturales: su naturaleza reglamentaria ..... 651
6. Problemas: conflictos y estado de recursos naturales ..... 653

* * *

## 1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL

Los Reales Decretos-leyes 10/1978 y 47/1978, ambos de 17 de marzo, concedieron y regularon el Régimen Preautonómico para el País Valenciano, régimen que ya asumió competencias en materia de protección ambiental, ejercidas por la Conselleria de Obras Públicas y Urbanismo (cuya estructura orgánica y funcional fue aprobada por Decreto de 2 de agosto de 1979). Tras la aprobación del Estatuto de Autonomía, mediante Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, la Comunidad Valenciana asumió competencias (artículo 31) en materia de ordenación del territorio y del litoral, montes, aprovechamientos y servicios forestales, vías pecuarias, y espacios naturales protegidos, así como (artículo 32) en cuanto a las medidas adicionales de protección ambiental y vertidos industriales y contaminantes en las aguas territoriales del Estado correspondientes al litoral valenciano. En definitiva, todas aquellas que se deducen del bloque de constitucionalidad. A partir de aquí, se produjo el traspaso, por parte del Estado, de funciones y servicios en materia ambiental, a través, entre otros de menor relevancia, de los Reales Decretos 2835/1983, de 5 de octubre, 3411/1983, de 2 de noviembre, 3510/1983, de 9 de noviembre, y 2365/1984, de 8 de febrero.

En la política y legislación ambiental que, desde ese momento, se ha desplegado en la Comunidad Valenciana pueden identificarse tres etapas. La primera relativa a la década de los ochenta, concretamente alcanza hasta 1989, en la que puede afirmarse la inexistencia de una política propia, únicamente se seguían los

dictados de la política ambiental que se diseñaba desde la administración estatal, la producción normativa en este ámbito era escasa, únicamente se legisló en el concreto ámbito de los espacios naturales, el resto eran simplemente normas de organización y atribución de competencias. La segunda etapa, desde 1989 hasta 2001, caracterizada por una notable producción normativa en materia de protección ambiental pero, sin embargo, también por una visible falta de estrategia ambiental y de integración de la política ambiental en otros sectores. Esta segunda etapa coincide, en su inicio, con la creación de la Agencia de Medio Ambiente, mediante Decreto 3/1989, de 16 de enero, órgano que, como se verá, tuvo una vida efímera. En los últimos años se inicia una tercera etapa, en la que nos encontramos en la actualidad, caracterizada por un intento de diseño de una política global en materia de desarrollo sostenible. No obstante, en cuanto al sistema normativo la situación no puede calificarse de óptima, ya que, en importantes ámbitos de protección ambiental, o bien la legislación valenciana aún no está adaptada a la normativa básica y europea o bien no se encuentra desarrollada. En este sentido, en esta comunidad autónoma no se ha diseñado aún ningún sistema general y coordinado de técnicas de prevención ambiental (aunque en estos momentos existe un proyecto de ley en las Cortes Valencianas con esa finalidad).

Por su parte, la aplicación de la legislación ambiental también tiene flancos débiles, esencialmente en materia de utilización del suelo. Los instrumentos urbanísticos, así como los escasos instrumentos de ordenación del territorio, aunque formalmente elaborados con la correspondiente evaluación ambiental, no han sido útiles, al menos como valoración general, para una correcta integración, en este importante ámbito, de la política ambiental.

## 2. LEGISLACIÓN

### 2.1. Ordenación del territorio y paisaje

La Ley 6/1989, de 7 de julio, de Ordenación del Territorio de la Comunidad Valenciana estableció el marco normativo en esta materia hasta su derogación por la Ley 4/2004, de 30 de junio, de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje.

Esta nueva legislación en el ámbito de la ordenación territorial, además de cumplir con los objetivos clásicos en esta materia, tiene dos principales cuestiones que deben ponerse de relieve. La primera es la configuración del paisaje como un patrimonio común de todos los ciudadanos y elemento fundamental de su calidad de vida, conforme al Convenio Europeo del Paisaje. De acuerdo con ello, se establecen medidas para el control de la repercusión que sobre el mismo tiene cualquier actividad con incidencia territorial. Se exige a los instrumentos de ordenación territorial y urbanística estudios específicos de paisaje y se potencia la política en esta materia, otorgando un importante papel al Instituto de Estudios Territoriales y del Paisaje.

La segunda cuestión hace referencia a la política territorial para el desarrollo sostenible de la Comunidad Valenciana. En efecto, la citada Ley 4/2004 establece los principios en los que se ha de basar la política territorial para el desarrollo sostenible y regula criterios de ordenación del territorio relativos al desarrollo sostenible, tales como la protección del paisaje, la utilización racional de los recursos naturales, la utilización racional del suelo, la ordenación del litoral, los recursos hídricos, los recursos minerales y energéticos y la protección del medio natural, patrimonio cultural y rural.

### 2.2. Actividades clasificadas

La clásica licencia de actividad fue regulada en la Comunidad Valenciana por la Ley 3/1989, de 2 de mayo, de Actividades Calificadas. Se trata de una disposición esencialmente procedimental, aplicándose en lo demás el todavía vigente Decreto 2414/1961, de 30 de noviembre, de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas. Con carácter limitativo, mediante Decreto 54/1990, de 26 de marzo, se aprobó el nomenclátor de actividades, cuyas condiciones técnicas se exigen sin perjuicio de las previsiones contenidas en la normativa estatal.

### 2.3. Evaluación de impacto ambiental

La Ley 2/1989, de 3 de marzo, fue la primera ley autonómica que reguló la evaluación de impacto ambiental (incluso la primera norma autonómica posterior a la normativa básica). Esta Ley fue desarrollada por el Decreto 162/1990, de 15 de octubre. La normativa valenciana sobre evaluación de impacto amplió el ámbito material de aplicación, adicionando una gran cantidad de actividades respecto a las establecidas en la anterior normativa básica, además reguló una técnica menor de evaluación –la estimación de impacto– y sujetó a evaluación ambiental los instrumentos de ordenación del territorio y urbanísticos. Como se produjo con la legislación estatal, también en la Comunidad Valenciana el ámbito material de aplicación de las evaluaciones ambientales ha sido objeto de ampliación a través de las disposiciones sectoriales, como es el caso de la normativa urbanística valenciana.

No obstante, tras la modificación de la legislación básica para la incorporación de la normativa europea, a través de la Ley 6/2001, de 8 de mayo, la legislación valenciana necesita una urgente modificación para su adecuada adaptación a la vigente normativa básica, necesidad que se incrementa si se tiene en cuenta la normativa europea sobre evaluación ambiental de planes y programas y la actual tramitación de un proyecto de ley estatal para su incorporación a nuestro ordenamiento.

### 2.4. Prevención y control de la contaminación

La Comunidad Valenciana no ha diseñado ningún sistema propio de técnicas de intervención ambiental (autorización ambiental integrada, evaluación de im-

pacto ambiental y licencia). En estos momentos se encuentra en tramitación en las Cortes Valencianas el proyecto de ley de prevención de la contaminación y calidad ambiental que define y regula los diversos instrumentos de intervención administrativa ambiental.

Por ello, en este ámbito y por ahora simplemente se cuenta con un desarrollo reglamentario de la Ley 16/2002, de 1 de julio, de Prevención y Control Integrados de la Contaminación. En efecto, el Decreto 30/2004, de 5 de marzo, desarrolla determinados aspectos de la citada disposición legal, desarrollo que es esencialmente procedimental, regulando procedimientos simplificados y ágiles, que intentan reducir las cargas burocráticas del administrado (según apunta el preámbulo del Decreto), aunque bien es cierto que en su articulado en modo alguno se plasma esta loable meta.

En este apartado se debe reseñar, por último, la creación mediante Decreto 144/2005, de 7 de octubre, del Centro de Tecnologías Limpias de la Comunidad Valenciana, entre cuyas funciones se incluyen la información y asesoramiento técnico a la administración y empresas en el campo de las tecnologías limpias, así como la elaboración y mantenimiento de guías de las mejores técnicas disponibles.

### 2.5. Aguas

Con objeto de garantizar una actuación coordinada y eficaz entre las distintas Administraciones Públicas en materia de evacuación y tratamiento y, en su caso, reutilización de las aguas residuales en el ámbito territorial de la Comunidad Valenciana, se aprobó la Ley 2/1992, de 26 de marzo, de Saneamiento de Aguas Residuales, norma que es habilitada tanto por la competencia de la Generalitat en cuanto a las obras públicas que no tengan la calificación legal de interés general del Estado o cuya realización no afecta a otra comunidad autónoma, así como en el establecimiento de normas adicionales de protección ambiental, en desarrollo de la Ley de Aguas de 1985.

A partir de esta norma legal, se aprobaron varios textos reglamentarios en los que se contemplan el desarrollo normativo de los distintos aspectos esenciales en materia de saneamiento, esto es, la planificación (recogiendo la coordinación de actuaciones entre la Generalitat y las entidades locales), la financiación y la organización. De este modo, el 25 de enero de 1993 se aprobaron los Decretos 8/1993 y 9/1993, sobre elaboración y aprobación del Plan director de saneamiento y depuración, así como de los planes zonales, y sobre la financiación de la explotación de las instalaciones de saneamiento y depuración, respectivamente. Mediante Decreto 7/1994, de 11 de enero, se aprueba definitivamente el Plan Director de Saneamiento y Depuración, así como mediante Decreto 266/1994, de 30 de diciembre, se aprobó el Reglamento sobre Régimen Económico-Financiero y Tributario del Canon de Saneamiento.

En cuanto a la vertiente organizativa, el Decreto 170/1992, de 28 de abril (modificado por Decreto 47/1995, de 22 de marzo), aprobó el Estatuto de la Enti-

dad Pública de Saneamiento de Aguas Residuales de la Comunidad Valenciana, creándose el Centro de Servicios para la Gestión del Agua por Decreto 97/1995, de 16 de mayo.

### 2.6. Residuos

Recogiendo los mandatos comunitarios, así como adicionando medidas de protección a la normativa básica (Ley 10/1998 de 21 de abril) se aprobó la Ley 10/2000, de 12 de diciembre, de la Generalitat Valenciana de Residuos, que tiene por objeto establecer el régimen jurídico de la producción y gestión de los residuos, así como la regulación de los suelos contaminados. Esta disposición legal establece un peculiar marco de instrumentos de planificación, a través del Plan Integral de Residuos y de los planes zonales que lo desarrollan en materia de gestión de residuos urbanos, ambos de obligado cumplimiento para todas las administraciones públicas y particulares. Los planes zonales se han convertido en la pieza esencial de la gestión de estos residuos en gran parte del territorio de la Comunidad Valenciana.

Además, también existen varias normas reglamentarias que contemplan el régimen jurídico particular de determinados tipos de residuos, así el Decreto 240/1994, de 22 de noviembre, que regula la gestión de los residuos sanitarios o el Decreto 200/2004, de 1 de octubre, sobre la utilización de residuos inertes adecuados en obras de restauración, acondicionamiento y relleno o con fines de construcción.

### 2.7. Ruidos

Con el objeto de prevenir, vigilar y corregir la contaminación acústica en el ámbito de la Comunidad Valenciana para proteger la salud de sus ciudadanos y mejorar la calidad de su medio ambiente se aprobó, en el marco de la política europea, la Ley 7/2002, de 3 de diciembre, de Protección contra la Contaminación Acústica, disposición que se adelantó a la normativa básica estatal (Ley 37/2003, de 17 de noviembre). La legislación valenciana ha sido desarrollada parcialmente, adecuándose dicho desarrollo también a la normativa básica, por el Decreto 266/2004, de 3 de diciembre, por el que se establecen normas de prevención y corrección del ruido originado en actividades, instalaciones, edificaciones, obras y servicios, así como las limitaciones y procedimientos de evaluación. Por último, también puede citarse el Decreto 19/2004, de 13 de febrero, sobre el control del ruido producido por los vehículos a motor.

### 2.8. Montes

Las competencias de la Generalitat Valenciana, en esta materia, se materializaron en la Ley 3/1993, de 9 de diciembre, de montes, reguladora del régimen legal específico de los montes o terrenos forestales radicados en la Comunidad Valen-

ciana y en la que, además, se definen los deberes y derechos de los propietarios, sin perjuicio de lo establecido en la legislación valenciana sobre suelo no urbanizable. En lo que aquí interesa, esta ley establece un amplio abanico de objetivos dirigidos a la conservación y aumento de la superficie forestal, así como a la mejora de las condiciones naturales y biológicas de los montes y terrenos forestales. Como desarrollo de esta disposición legal, anterior a la nueva regulación básica establecida por la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, se aprobó el Decreto 98/1995, de 16 de mayo y, además y recientemente, se aprobó el Plan General de Ordenación Forestal de la Comunidad Valenciana mediante Decreto 106/2004, de 25 de junio, en el que se incluyen unas ordenanzas del suelo forestal cuyo contenido ya se encuentra adaptado a la normativa básica.

La Ley 3/1993 dio lugar a una serie de normas reglamentarias que regulaban aspectos puntuales. Así, se pueden citar el Decreto 183/1994, de 1 de octubre, sobre circulación de vehículos por terrenos forestales, el Decreto 232/1994, de 8 de noviembre, sobre acampadas y uso de instalaciones recreativas en los montes de la Comunidad Valenciana o el Decreto 253/1995, de 24 de julio, por el que se aprueba el protocolo de actuación frente a incendios forestales.

Por último, debe subrayarse que, recientemente, ha sido creado el Centro para la Investigación y Experimentación Forestal de la Comunidad Valenciana (CIEF), mediante Decreto 19/2005, de 28 de enero, encargado de ejercer las competencias en materia de investigación, desarrollo e innovación forestal y de flora silvestre, esencialmente mediante la coordinación de las actuaciones derivadas, en este ámbito material, del Plan Valenciano de Investigación Científica, Desarrollo Tecnológico e Innovación (PVIDI) 2001-2006.

### 2.9. Espacios naturales protegidos

Como ya se ha indicado, es esta materia la que fue objeto de regulación en la Comunidad Valenciana en primer término. En 1986 se produce la declaración de los primeros parques naturales valencianos, pero hay que esperar dos años más para que se aprobara la primera ley que, con carácter general, diseña una regulación en materia de espacios protegidos en la Comunidad Valenciana, fue la Ley 5/1988, de 24 de junio, norma que creó una figura flexible de protección, los Parques Naturales de la Comunidad Valenciana, figura que era compatible con la existencia de las previstas en la Ley 15/1975, de 2 de mayo, de Espacios Naturales Protegidos.

La aprobación y aplicación de la Ley estatal 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres, hizo patente que la Ley de Parajes Naturales debía ser sustituida por otra legislación que desarrollase y adecuase a la realidad del territorio valenciano la legislación estatal, ello motivó la aprobación de la Ley 11/1994, de 27 de diciembre, de la Generalitat Valenciana de Espacios Naturales Protegidos, desarrollada por Decreto 161/2004, de 3 de septiembre.

Por último, se deben mencionar dos aspectos singulares de la legislación valenciana en este ámbito: en primer lugar, la regulación que reciben los espacios protegidos municipales, a través de la creación de la figura de los Parajes Naturales Municipales que regula el Decreto 161/2004, de 3 de septiembre, y en segundo lugar la creación y regulación de la figura jurídica denominada «microrreserva vegetal», mediante el Decreto 218/1994, de 17 de octubre, instrumento de protección de la flora que pretende garantizar un adecuado estudio y seguimiento científico a largo plazo de las especies y comunidades vegetales contenidas en su perímetro.

### 2.10. Otra normativa de interés

Además de la normativa citada, de especial relevancia en el sistema autonómico valenciano de protección ambiental, existe un conjunto de disposiciones, tanto legales como reglamentarias, que merecen ser citadas:

Ley 9/1998, de 15 de diciembre, de pesca marítima

Ley 4/1998, de 11 de junio, del Patrimonio Cultural Valenciano (modificada por Ley 7/2004)

Ley 9/2002, de 12 de diciembre, de Protección Civil y Gestión de Emergencias

Ley 13/2004, de 27 de diciembre, de Caza

Decreto 32/2004, de 27 de febrero, por el que se aprueba el Catálogo Valenciano de Especies de Fauna Amenazadas

Decreto 161/2003, de 5 de septiembre, por el que se designa el organismo competente para la evaluación y gestión de la calidad del aire ambiente y se crea la Red Valenciana de Vigilancia y Control de la Contaminación Atmosférica

Decreto 211/2004, de 8 de octubre, por el que se designan los órganos autonómicos competentes en materia emisiones de gases de efecto invernadero

Decreto 229/2004, de 15 de octubre, por el que se establecen las funciones de las entidades colaboradoras en materia de calidad ambiental y se crea y regula su Registro

Decreto 82/2005, de 22 de abril, de Ordenación Ambiental de Explotaciones Mineras en Espacios Forestales de la Comunidad Valenciana

Decreto 177/2005, de 18 de noviembre, por el que se regula el procedimiento administrativo aplicable a determinadas instalaciones de energía solar fotovoltaica.

## 3. ORGANIZACIÓN

### 3.1. Evolución de la administración ambiental valenciana

En la atribución de las competencias en materia de medio ambiente dentro de la Administración autonómica valenciana se pueden identificar cuatro etapas.

1ª. Etapa inicial: ente preautonómico y década de los ochenta

En esta primera fase las competencias ambientales se ubicaron, casi en su totalidad, en el departamento inversor por excelencia, esto es, en la Conselleria de obras públicas y urbanismo (durante varios años pasó a denominarse Conselleria de obras públicas, urbanismo y transportes).

Las concretas competencias ambientales del Ente preautonómico y los órganos directivos que las asumieron se articularon en el Decreto de 2 de agosto de 1978, por el que se aprueba la estructura orgánica y funcional de la Conselleria de obras públicas y urbanismo. Del mismo modo, esta Conselleria asumió dichas competencias en las diversas reestructuraciones de departamentos realizada por el Decreto 67/1983, de 28 de junio (en este caso también asumiendo competencias en materia de transporte) y por el Decreto 114/1985, de 25 de julio.

En esta etapa, las competencias en materia de conservación de la naturaleza fueron asignadas, por Decreto 1/1985, de 7 de febrero, a la Conselleria de Agricultura, Pesca y Alimentación.

2ª. Etapa intermedia: creación de la Agencia de Medio Ambiente

Mediante el Decreto 3/1989, de 16 de enero, se creó la Agencia de Medio Ambiente de la Generalitat Valenciana, adscrita a la Conselleria de Administración Pública. Con ella se pretendió, en principio, la coordinación de las competencias ambientales de la Generalitat Valenciana, para ir progresivamente aumentando la atribución de mayores competencias de gestión, configurándola, a la postre, como un organismo de distinta naturaleza jurídico-administrativa. No obstante, ello se quedó en simple intento ya que la vida de este órgano fue corta, no llegó ni a tres años, trasladando todas sus competencias a la Conselleria de Medio Ambiente.

La Agencia se adscribió a una conselleria de carácter horizontal como era la Conselleria de Administración Pública, precisamente para desvincularla de cualquier Departamento de la Generalitat Valenciana de carácter inversor.

Un aspecto a destacar de la organización de la Agencia es la articulación de modelos de administración participada, pues no sólo se integraba por representantes de distintos departamentos de la Generalitat Valenciana, sino que se estableció la integración en la misma de diversos sectores sociales, bien afectados directa o indirectamente por los acuerdos que se adopten o bien implicados en el estudio del medio natural (universidades, Federación Valenciana de Municipios y Provincias, organizaciones empresariales, sindicatos y asociaciones ecologistas).

El citado Decreto de creación de la Agencia de Medio Ambiente de la Generalitat Valenciana fue derogado mediante el Decreto 194/1991, de 28 de octubre, por el que se aprobaba el reglamento orgánico y funcional de la Conselleria de Medio Ambiente.

3ª. Etapa de consolidación de la Conselleria de Medio Ambiente (desde 1991 hasta 2002)

La Conselleria de Medio Ambiente fue creada por Decreto 118/1991, de 16 de julio y aprobado su primer reglamento orgánico y funcional por Decreto 143/1991, de 30 de julio. Sus competencias inicialmente fueron, esencialmente, las de la Agencia de Medio Ambiente, órgano al que integraba en su estructura orgánica. Las competencias de la Agencia fueron asignadas a la Conselleria de Medio Ambiente por Decreto 12/1991, de 29 de julio.

La justificación que se articuló para la creación de esta Conselleria fue la necesaria respuesta que la administración debía dar a una mayor exigencia social respecto de la solución de los problemas ambientales. Fue, el 1991, un año claramente de transición, es decir, de eliminación progresiva de la Agencia (como órgano con competencias de coordinación adscrito a una conselleria horizontal, suprimido, como se acaba de apuntar el 28 de octubre de ese mismo año) y de atribución de competencias, también progresiva, a la nueva Conselleria de Medio Ambiente. Así, mediante el Decreto 194/1991, de 28 de octubre, por el que se aprueba el reglamento orgánico y funcional de dicha Conselleria se le atribuyen ya competencias en materia de promoción y protección de los recursos naturales, calidad de las aguas, recursos hidrológicos, impacto ambiental, residuos, calificación de actividades, control de la contaminación atmosférica, conservación, protección, desarrollo y utilización racional del medio físico, y caza y pesca en aguas interiores.

La Conselleria de Medio Ambiente fue consolidando su presencia institucional en el ámbito de la administración pública valenciana (su último reglamento orgánico y funcional fue aprobado por Decreto 90/1999, de 30 de julio) hasta la remodelación departamental realizada por Decreto 71/2003, de 21 de junio, en la que fue eliminada.

Hubo un pequeño período de tiempo (que no llegó a dos años) en el que, por razones de pactos políticos, las competencias ambientales estuvieron conjuntamente en un mismo departamento con las competencias en materia de agricultura. En efecto, el Decreto 138/1995, de 6 de julio, creó la Conselleria de Agricultura y Medio Ambiente, a la que se le atribuyeron las competencias hasta entonces repartidas entre la Conselleria de Medio Ambiente y la Conselleria de Agricultura, Pesca y Alimentación. Su reglamento orgánico y funcional se aprobó por Decreto 22/1996, de 5 de febrero. No obstante, transcurrido un escaso período de tiempo de nuevo se consideró conveniente, para optimizar el servicio prestado a los ciudadanos (según se justificó), la separación de las materias correspondientes al medio ambiente, de las de agricultura, pesca y alimentación, creándose, de nuevo ambas consellerias por Decreto 25/1997, de 22 de febrero. El reglamento orgánico y fun-

cional de la Conselleria de Medio Ambiente fue aprobado por Decreto 36/1997, de 26 de febrero.

4ª. Etapa actual

Por Decreto 71/2003, de 21 de junio, del Consell de la Generalitat se crea la Conselleria de Territorio y Vivienda a la que se le asignan, por Decreto 7/2003, de 21 de junio, del Presidente de la Generalitat, las competencias en materia de medio ambiente. Su reglamento orgánico y funcional fue aprobado por Decreto 119/2003, de 11 de julio (modificado por Decreto 43/2005, de 25 de febrero). Con ello entramos, de nuevo, en un período que recuerda los inicios de la administración ambiental valenciana; las competencias ambientales dejan de constituir una unidad propia departamental para ubicarse en un departamento inversor, aunque, al menos, las competencias ambientales no concurren orgánicamente con las competencias inversoras más importantes, como obras públicas y transportes (éstas se asignan a la Conselleria de Infraestructuras y Transporte).

Las competencias ambientales de la Conselleria de Territorio y Vivienda son asumidas por dos direcciones generales, la Dirección General de Gestión del Medio Natural y la Dirección General de Calidad Ambiental, la primera asume, esencialmente, las funciones relacionadas con la conservación y gestión de espacios, caza y pesca y evaluación de impacto ambiental, mientras que la Dirección General de Calidad Ambiental asume las funciones en relación con los residuos y suelos contaminados, calidad de aguas, control de vertidos y control de la contaminación.

### 3.2. Instrumentos orgánicos de participación

Ya se ha apuntado que la Agencia de Medio Ambiente de la Comunidad Valenciana tenía un claro componente participativo, componente que, tras la supresión de la Agencia, se articuló en el Consejo Asesor y de Participación en Medio Ambiente, creado por Decreto 242/1993, de 7 de diciembre, órgano asesor y cauce de participación de instituciones y entidades públicas y privadas en materia de medio ambiente, se trata, por tanto, del cauce orgánico de participación de los colectivos sociales y profesionales con intereses o preocupaciones en materia de protección ambiental. Además, se configuró como órgano principal de participación ambiental, por cuanto que se establece el mandato a los demás órganos participativos que puedan crearse y operar en la conselleria competente de coordinar su actividad con el Consejo Asesor y de Participación, así como de informar a éste de todos los informes que emitan.

El Consejo Asesor y de Participación del Medio Ambiente vio incrementado su papel al asumir, mediante la Ley 16/2003, de 17 de diciembre, las competencias del Consejo Forestal de la Comunidad Valenciana. Ésta fue la razón principal, junto con la nueva organización departamental, de la modificación que se produjo en el 2004 de las funciones y composición del Consejo, mediante Decreto 2/2004, de 16 de enero.

En efecto, la actual composición del Pleno del Consejo Asesor, además de los representantes de las distintas consellerias y de los municipios, se integra por representantes de las siguientes corporaciones y asociaciones:

–Universidades de la Comunidad Valenciana.

–Organizaciones empresariales.

–Consejo Cámaras de la Comunidad Valenciana.

–Sindicatos más representativos.

–Organizaciones de mayor implantación en el sector agrario.

–Asociaciones del ámbito de la Comunidad Valenciana cuyo objeto está relacionado con la conservación de los recursos forestales y del medio ambiente.

–Asociaciones del ámbito de la Comunidad Valenciana cuyo objeto social sea el uso ordenado, recreativo y deportivo de los montes.

–Federación de consumidores de mayor implantación en los municipios de la Comunidad Valenciana.

–Federación de asociaciones de vecinos de mayor implantación en municipios de la Comunidad Valenciana.

–Asociaciones o entidades relacionadas con el estudio, la investigación forestal y la ordenación de montes.

–Representantes de propietarios de fincas forestales.

Por su parte, las funciones del Consejo Asesor y de Participación son las típicas de todo órgano consultivo. De esta forma, ha de conocer y participar en los programas de actuación en materia de medio ambiente, así como los proyectos de normativa que en materia de ordenación y gestión medioambiental, colaborar en las campañas de información y divulgación sobre temas medioambientales y asesorar a la administración ambiental valenciana en aquellas cuestiones relativas a medio ambiente que expresamente se le encomienden.

El papel institucional del Consejo Asesor ha ido creciendo con el tiempo; en un principio su intervención era, incluso, desconocida para el público interesado, ahora se puede afirmar que tiene una presencia más notoria en la política ambiental, aunque sigue teniendo una asignatura pendiente (quizás como todos los órganos consultivos en este ámbito) que es servir de auténtico cauce de participación de los siempre presentes intereses difusos representados colectivamente, de esta forma sus informes, opiniones y dictámenes suministrarían juicios que avalarían una importante base social, cuestión que, insisto, no es así en la actualidad.

### 3.3. Estructura organizativa y de participación de la Estrategia para el Desarrollo Sostenible

El 16 de julio de 2002 el Gobierno Valenciano aprobó el documento base para la adopción de la Estrategia para el Desarrollo Sostenible de la Comunidad Valenciana, este documento contiene la previsión de crear una estructura política y administrativa *ad hoc*. Así, como primer paso organizativo se aprobó el Decreto 186/2002, de 19 de noviembre, por el que se crea la Comisión Delegada del Gobierno para el Desarrollo Sostenible de la Comunidad Valenciana (modificado por Decreto 143/2003, de 1 de agosto, Decreto 200/2003, de 3 de octubre y Decreto 242/2004, de 29 de octubre). La Comisión Delegada asume la dirección política del proceso de elaboración de la Estrategia, así como su aprobación definitiva y la dirección de su seguimiento y evaluación. En la actualidad está presidida por el Conseller de Territorio y Vivienda.

Como órgano colegiado adscrito a la Comisión Delegada, por Decreto 200/2002, de 10 de diciembre, se creó la Comisión Interdepartamental para la Estrategia de Desarrollo Sostenible de la Generalitat (transformando y, a la vez, derogando la Comisión Interdepartamental de Medio Ambiente creada por Decreto 4/1998, de 20 de enero). La Comisión Interdepartamental ha visto modificada su composición y funciones por Decreto 144/2003, de 1 de agosto, y por Decreto 243/2004, de 29 de octubre. La principal función de la Comisión Interdepartamental no es otra que elaborar la Estrategia para el Desarrollo Sostenible de la Comunidad Valenciana, de acuerdo con las directrices que apruebe la Comisión Delegada. Debe reseñarse que, en su función principal, la Comisión Interdepartamental debe proponer los sistemas de información y participación pública, así como los sistemas de colaboración de los agentes sociales implicados. En efecto, en el proceso de elaboración de la Estrategia, tal y como (por cierto ya hace años) está indicado en el documento base, una vez elaborado un primer documento de Avance, éste se someterá a participación pública y a consulta institucional, antes, por tanto, de su aprobación definitiva.

En cualquier caso, es lamentable que tras varios años desde que se elaboró el documento base y se aprobó la estructura organizativa básica, estemos, aún, prácticamente en esa fase, ni ha habido debate público ni se ha producido, si quiera, la exposición de un mínimo avance.

## 4. EJECUCIÓN: PRESUPUESTOS, PLANES Y POLÍTICAS

### 4.1. Los programas presupuestarios en materia ambiental y sus líneas de actuación

Los programas presupuestarios de finalidad ambiental que ejecutaba la antigua Conselleria de Medio Ambiente y que fueron asumidos por la actual Conselleria de Territorio y Vivienda eran esencialmente cuatro: Conservación del Medio Natural (programa 442,30), Restauración y Protección de los Recursos Naturales

(programa 442,40), Calidad Ambiental (programa 442,50) y Formación Medioambiental (programa 442,60). En los presupuestos para 2005 el programa de Calidad Ambiental se ha transformado en el programa de Gestión de Residuos y ello por cuanto que las líneas de actuación de este programa atendían esencialmente a la gestión de residuos así como a la descontaminación de los suelos; de igual modo, el programa de Formación Medioambiental ha sido sustituido por el programa de Calidad y Formación Medioambiental.

La evolución del gasto en estos programas ha sido irregular, con significativos decrementos, con la excepción del programa de formación y algunas variaciones en el programa de conservación. De este modo (haciendo exclusiva referencia a los últimos cinco años), el presupuesto de gasto de estos programas ha sufrido la siguiente evolución (expresado en porcentaje de incremento o decremento respecto al año anterior):

| | Años | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 |
| Conservación del Medio Natural | 2,81 | 24,79 | 6,43 | –8,72 | 20,84 |
| Restauración y Protección de los Recursos Naturales | 6,41 | 4,86 | 1,1 | –1 | 0,40 |
| Calidad Ambiental (2005 Gestión de Residuos) | 9,18 | 8,47 | 24,93 | –11,37 | –8,27 |
| Formación Medioambiental (2005 Calidad y Formación) | 0,83 | 4,46 | 5,21 | 9,49 | 22,55 |

En términos absolutos el programa de Restauración y Protección de los Recursos Naturales es el que cuenta con mayor dotación (casi 45 millones de euros en 2005), dotación que prácticamente se ha congelado en los últimos años. Por su parte, el programa de Calidad y Formación es el que menor dotación tiene (no llega a ocho millones de euros en 2005), quizás, por ello, ha tenido un ritmo normal de incremento del gasto, con un significativo incremento en el 2005 debido esencialmente a las nuevas líneas de actuación que, en materia de calidad, asume este programa. Es significativo el decremento del crédito en los últimos años del programa de Gestión de Residuos (antiguo programa de calidad), cuestión que no puede justificarse por la reducción del objeto del mismo en su nomenclatura, ya que, como antes se ha apuntado, este programa tenía exclusivamente líneas de actuación en materia de residuos y suelos contaminados, líneas que se mantienen en el nuevo programa.

De todo ello se desprende que los programas presupuestarios en materia ambiental no permiten afirmar que la política ambiental de la Generalitat Valenciana se sustente en un adecuado, regular y mantenido incremento del gasto. No obstante, de la justificación del gasto y de las líneas de actuación para el 2005 se pueden extraer las siguientes y concretas conclusiones en cuanto a la política ambiental de la Generalitat Valenciana:

–El incremento significativo del programa Conservación del Medio Natural es debido, esencialmente, a la puesta en marcha de la Estrategia de Conservación y Uso Sostenible de la Diversidad Biológica Valenciana, así como al incremento en la línea para actuaciones en cuencas hidrológicas. Se espera con ansiedad la estrategia citada, por cuanto que ya en el mismo programa para el año 2000 se situaba entre sus líneas de actuación la elaboración de dicha estrategia.

En sus líneas de actuación también se contempla el desarrollo de los planes de recuperación de fauna y flora silvestres, así como la consolidación e incremento de la red de microrreservas vegetales y la actualización de la red IPAs (Áreas Importantes para la Flora).

–En el programa Restauración y Protección de los Recursos Naturales sus líneas de actuación se centran en la política forestal, ligada a la redacción y desarrollo del Plan General de Ordenación Forestal (aprobado en el 2004). También se contempla el Plan de Vigilancia Preventiva, con la potenciación del voluntariado ambiental, así como la ejecución y desarrollo del Plan General de Selvicultura Preventiva (líneas que, por otro lado, son ya clásicas en este programa) y de los planes de uso y gestión de las vías pecuarias.

–El programa de Gestión de Residuos realiza el esfuerzo esencial en la implantación de las infraestructuras previstas en los planes zonales de residuos. También se contempla, siguiendo la línea de años anteriores, la descontaminación de suelos y el sellado de vertederos.

Los programas a realizar previstos en sus líneas de actuación hacen referencia, por una parte, a la implantación de programas municipales de recogida selectiva de residuos y, por otra, a la elaboración, conjuntamente con otras administraciones, de un programa para la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero.

–El programa de Calidad y Formación Medioambiental tiene, como objetivos básicos, el fomento de las tecnologías limpias y sistemas de gestión ambiental, así como el impulso a la educación ambiental. Relativo a la calidad ambiental, en sus líneas de actuación se establece, entre otras actuaciones, la necesidad de aumentar el número de estaciones de control de la Red de Vigilancia de la Contaminación Atmosférica (necesidad que se establece año tras año), la colaboración en la elaboración de los planes de saneamiento y depuración de aguas residuales, así como el desarrollo de programas para la implantación de la prevención y control integrados de la contaminación. Subrayar que, como objetivo básico, este programa incorpora la elaboración de la Ley de Calidad Ambiental de la Comunidad Valenciana.

En cuanto a la formación ambiental, cabe destacar la potenciación del Centro de Educación Ambiental de la Comunidad Valenciana, necesaria, a todas luces, por su escasa (por no decir nula) proyección y, por ende, por sus escasos resultados hasta la fecha. Por último, en estos momentos se está elaborando la Estrategia Valenciana de Educación Ambiental para el Desarrollo Sostenible, desconozco la fase de elaboración en la que se encuentra aunque sí se conoce la cantidad (como

presupuesto base de licitación) que cuesta su elaboración (más de noventa y dos mil euros, de acuerdo con lo indicado en la publicidad del correspondiente concurso, Diario Oficial de la Generalitat Valenciana de 26 de agosto de 2005).

### 4.2. La planificación en materia de residuos

Sin duda, en la Comunidad Valenciana la planificación ambiental que, con menor o mayor acierto, ha tenido una aplicación notable y ha modificado sustancialmente el modelo de gestión ha sido la planificación en materia de residuos. Como ya se apuntó, la Ley 10/2000, de 12 de diciembre, de Residuos, determina el esquema de planificación a través de dos instrumentos esenciales: el Plan Integral de Residuos (PIR) y los planes zonales que lo desarrollan.

El PIR fue aprobado con anterioridad a la propia Ley de Residuos por Decreto 317/1997, de 24 de marzo (modificado por Decreto 32/1999, de 2 de marzo). Este plan contempla la planificación de los residuos producidos tanto por actividades domésticas, comerciales y de servicios, como aquellos otros que proceden de actividades industriales, sanitarias y agrícolas y ganaderas. Entre sus objetivos se encuentran:

–El tratamiento ambientalmente idóneo en las operaciones de eliminación.

–Evitar perjuicios para los sistemas ambientales, los recursos naturales y el paisaje y, especialmente, para la salud humana.

–Erradicar o paliar las molestias para las poblaciones.

–Eliminar vertidos no autorizados y controlar los vertederos legales en operación y de nueva construcción, incluido su adecuación paisajística.

La Ley de Residuos de la Generalitat Valenciana establece un nuevo modelo de gestión que afecta, de manera sustancial, a los residuos urbanos, recogiendo la herramienta del plan zonal que estuvo presente en la elaboración y aprobación del PIR. Los planes zonales tienen por objeto desarrollar y mejorar las previsiones del PIR en la gestión de determinados residuos, bien por tratarse de un servicio público, bien por acuerdo de la administración autonómica debidamente justificado. Por tanto, los planes zonales no sólo desarrollan el PIR, sino que pueden modificar sus previsiones (no vinculantes) para adaptarlas a las características de cada zona (además, el instrumento del plan zonal se utiliza –por mandato legal– para adaptar el PIR a las prescripciones de la Ley de Residuos).

De este modo, para el desarrollo espacial del nuevo modelo de gestión de los residuos urbanos, el PIR dividió el territorio de la Comunidad Valenciana en zonas, procurando armonizar simultáneamente los criterios de densidad poblacional, accesibilidad, homogeneidad e identidad geográfica y socio-cultural y tamaño suficiente. Asimismo, las zonas pueden o no subdividirse en áreas de gestión, en ellas se han agrupado los municipios cuyas características y proximidad recomiendan un tratamiento conjunto. La Comunidad Valenciana, por tanto, cuenta ahora con

18 zonas, sobre las que se han aprobado 11 planes zonales. En cuanto a la opción organizativa para la gestión de los planes zonales ha sido el consorcio, integrado por los municipios afectados y por la administración autonómica.

El último escalón en el proceso de planificación es el proyecto de gestión que establece la forma en la que se ha de llevar a cabo la construcción de las infraestructuras e instalaciones previstas, así como el desarrollo de la gestión de los residuos.

### 4.3. La planificación forestal

La Ley 3/1993, de 9 de diciembre, Forestal de la Comunidad Valenciana otorgó el mandato al Gobierno Valenciano de aprobar el Plan General de Ordenación Forestal de la Comunidad Valenciana. De esta forma, y como ya ha quedado referenciado, el Plan Forestal se aprobó por Decreto 105/2004, de 25 de junio. Este plan elaborado hace ya algunos años, por la Conselleria de Medio Ambiente, ha sido y es utilizado en las declaraciones de impacto como marco de referencia para la calificación de terrenos y, por ende, para el establecimiento de reparos o condicionantes. Es significativo que en los Presupuestos para 2005 se siguiera estableciendo una línea básica de acción consistente en la redacción y desarrollo del Plan General de Ordenación Forestal. Se trata, sin duda, de un instrumento de especial relevancia que afecta a una extensión notable de suelo (la superficie de carácter forestal de la Comunidad Valenciana asciende a 1.247.090 hectáreas, esto es, el 53,6% de la superficie total del territorio valenciano: 2.327.194 hectáreas. Este porcentaje es superior al de la media española que llega al 51,93%. Según datos del propio Decreto de aprobación del Plan).

El Plan General de Ordenación Forestal tiene un triple objetivo: Diagnóstico y caracterización del estado de los montes valencianos; articulación de las actuaciones de la Conselleria de Medio Ambiente; configuración como de herramienta de comunicación y participación en la política forestal. De esta forma, la primera parte del Plan se dedica a la situación forestal en la Comunidad Valenciana, mientras que en la segunda parte se realiza la propuesta sobre el modelo de gestión forestal y sobre los ejes prioritarios de actuación. El Plan ofrece un modelo de gestión forestal sostenible y de ordenación de usos y articula una serie de programas en relación con los fines establecidos (protección y defensa forestal, restauración ambiental de los ecosistemas forestales, ordenación y gestión sostenible de los recursos forestales, I+D+i, formación y empleo y educación ambiental).

Como conclusión, en este apartado, se puede afirmar que, después de años de incertidumbre sobre la política forestal de la Generalitat Valenciana, quizás ya ha llegado el momento para, al hilo de la estrategia forestal española, se eliminen las tupidas telas que impiden ver y aplicar los instrumentos de la política forestal en esta Comunidad.

## 5. JURISPRUDENCIA AMBIENTAL DESTACADA DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA

### 5.1. Sobre evaluación de impacto ambiental

Las primeras sentencias del Tribunal Superior en esta materia tuvieron como objeto su ámbito de aplicación, tanto desde una perspectiva material como temporal; en realidad, éste es el aspecto principal de los litigios que ha ocasionado la técnica de evaluación en la Comunidad Valenciana. Así, puede citarse la Sentencia de 2 de julio de 1994 en la que el Tribunal analiza la aplicación temporal de la Ley 2/1989, de 3 de marzo, para excluir a un Plan General aprobado con anterioridad a su entrada en vigor de la técnica de evaluación.

En cuanto al ámbito material, se han producido algunos conflictos en relación con los instrumentos de planificación urbanística, teniendo en consideración que tanto la Ley 2/1989 como el Decreto 162/1990 sujetaron a evaluación y a estimación los instrumentos de ordenación del territorio y urbanísticos. De este modo, la Sentencia de 3 de noviembre de 1999 excluye de la evaluación la construcción de una línea de ferrocarril que suponía un desdoblamiento de la existente por cuanto que el proyecto desarrollaba trazados y características recogidos en instrumentos de ordenación del territorio con declaración positiva de impacto ambiental. En el mismo sentido, la Sentencia de 10 de marzo de 2000 excluye de la evaluación los proyectos de urbanización cuando el plan general haya estado sometido a evaluación.

En la Sentencia de 14 de abril de 2000 el Tribunal examina la aplicación de la evaluación ambiental a un camino forestal en terrenos de un espacio protegido. La argumentación de la administración demandada consistía en la aplicación con carácter preferente de legislación forestal (en esos momentos la Ley 3/1993, de 9 de diciembre), legislación que no incluía los caminos forestales necesarios para la defensa contra incendios al trámite de evaluación. No obstante, de acuerdo con la propia remisión que hacía la legislación forestal («los terrenos forestales incluidos en espacios naturales protegidos se regirán por su normativa específica») y en virtud de la propia naturaleza del espacio en el que se ha de ejecutar el camino forestal, el Tribunal entiende de aplicación, con carácter preferente, la propia regulación del espacio, en este caso el Plan Rector de Uso y Protección del Parque Natural del Carrascar de la Font Roja que, a los efectos de la Ley 2/1989, de 3 de marzo, de Impacto Ambiental, ampliaba su ámbito de aplicación incluyendo los caminos, trámite de evaluación que el Tribunal califica de requisito esencial, obligando en su fallo, en definitiva, a retrotraer el procedimiento para elaborar el correspondiente estudio de impacto ambiental previo al inicio de las obras.

Como ya se ha apuntado, en la legislación valenciana sobre evaluación ambiental coexisten dos técnicas, la evaluación de impacto ambiental, en sentido estricto, y la estimación de impacto ambiental, como procedimiento menor. Pues bien, también la calificación correcta del trámite a realizar (evaluación o estimación) ha sido

objeto de litis, así en la Sentencia de 2 de noviembre de 2002 se dirime sobre la legalidad de someter a evaluación o estimación un plan especial de infraestructura eléctrica que implicaba una modificación puntual del correspondiente plan general de ordenación urbana. El conflicto se plantea por cuanto que el plan especial suponía un transporte y distribución de energía eléctrica de tensión tal que se encontraba en el anexo de la estimación de impacto, mientras que las modificaciones del plan general se encuentran sometidas a evaluación de impacto. El Tribunal en la citada sentencia entiende que se ha de someter, como así se hizo, al que denomina procedimiento abreviado de estimación, ya que la modificación del plan general –según el Tribunal– es de carácter puntual afectando a una única parcela y sin alterar ninguno de los elementos de la red estructural básica y primaria. Ello es razón suficiente para que el Tribunal fallara a favor de la estimación como procedimiento aplicable al caso que ahora se comenta.

Por último, de la mano de la evaluación ambiental la clásica tensión entre las actividades extractivas y la protección ambiental, como manifestación del desarrollo sostenible, también ha tenido su traducción en los conflictos jurisdiccionales habidos en la Comunidad Valenciana, así en la Sentencia de 26 de octubre de 2004, en la que el Tribunal declara ajustado a derecho una resolución de la Conselleria de Medio Ambiente por la que se denegó la continuación de la tramitación del estudio de impacto ambiental y del proyecto de explotación y restauración de una cantera en virtud del significativo impacto que produciría su ejecución. Esta tensión se ha producido también entre actividades extractivas y normas urbanísticas de protección, así en Sentencias de 1 de diciembre de 2000 y de 20 de junio de 2003.

## 5.2. Sobre vertidos de aguas residuales

### 5.2.1. La autorización provisional de vertidos

Con independencia de la labor fiscalizadora del Tribunal Superior de Justicia en relación con la potestad sancionadora en materia de vertidos (véase Sentencia de 18 de noviembre de 1996), el primer asunto que, en esta materia, llevó un notable nivel de conflictividad fue la revocación de la autorización provisional de vertidos que regulaba la derogada Orden ministerial de 23 de diciembre de 1986, revocación que se produjo en varias ocasiones, siguiendo lo que estableció el también derogado Real Decreto 484/1995, de 7 de abril, sobre medidas de regularización y control de vertidos. En efecto, en Sentencias del Tribunal Superior de 31 de marzo y 13 de noviembre de 2000, así como en la Sentencia de 20 de enero de 2003, se dirimen las disputas, incluso entre administraciones públicas (hay que recordar que los ayuntamientos eran principales destinatarios de la Orden de 23 de diciembre de 1986), por las revocaciones de las citadas autorizaciones provisionales de vertidos. El Tribunal Superior de Justicia, tras examinar los diversos supuestos de autorizaciones provisionales de vertidos, al amparo de lo establecido en

el Real Decreto 484/2005 estimó ajustadas a derecho las diversas revocaciones que realizó, esencialmente, la Confederación Hidrográfica del Júcar.

#### 5.2.2. Delimitación competencial

Conectado con los problemas de aplicación de la Orden de 23 de diciembre de 1986, se produjo un conflicto de una notable trascendencia jurídica, en su momento, planteado por el recurso contencioso-administrativo núm. 1621/1999 en el que se dirimía un conflicto negativo de competencias entre el Ayuntamiento de Benifaió y la Confederación Hidrográfica del Júcar respecto al control de los vertidos industriales a la red de alcantarillado y que dio lugar a la Sentencia de 12 de febrero de 2003. El Tribunal, de acuerdo con lo que establecía la citada Orden ministerial, fue categórico al señalar que el ordenamiento jurídico en materia de vertidos de aguas residuales establece claramente que el control, tramitación y otorgamiento de autorizaciones para realizar vertidos corresponde al organismo de cuenca, incluso si se trata de vertidos a la red de alcantarillado (especialmente cuando el municipio tiene una población de menos de 20.000 habitantes, como era el caso). En modo alguno, a criterio del Tribunal, no suponía obstáculo alguno a esta conclusión la configuración del alcantarillado como un servicio público de competencia municipal (establecido tanto por la Ley de Bases de Régimen Local como por la Ley valenciana 2/1992, de 26 de marzo). De este modo el Tribunal termina afirmando lo siguiente:

«En efecto, corresponderá a los Ayuntamientos la construcción, mantenimiento y control de sus redes de saneamiento, como servicio público de prestación obligatoria, pero ello no resulta incompatible con la obligación de los organismos de cuenca de velar por la legalidad de los vertidos contaminantes que se efectúen en el ámbito global de la cuenca y, en particular, de los realizados en la red de alcantarillado municipal».

### 5.3. En materia de residuos

#### 5.3.1 Vertederos de residuos urbanos

El control de los vertederos de residuos urbanos fue una de las primeras cuestiones litigiosas que tuvo entrada en el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, y ello por cuanto que tanto los vertidos de residuos urbanos incontrolados, como la existencia de vertederos controlados colmatados, fue durante la década de los ochenta y buena parte de los noventa uno de los principales focos de preocupación. Así, por Sentencia de 29 de julio de 1996 se desestimó el recurso del ya inexistente Consell Metropolità de L'Horta, titular del vertedero, contra el Decreto de Alcaldía del Ayuntamiento de Ribarroja de Turia, de 20 de diciembre de 1993, por el que se declaraba caducada la licencia concedida para actividad de vertedero controlado de basuras al resultar acreditado el agotamiento de la capacidad del mismo. Por su parte, por Sentencia de 1 de julio de 1999 se declaró ajus-

tada a Derecho la resolución de la Conselleria de Agricultura y Medio Ambiente, de 10 de diciembre de 1996, por la que se decretaba el cierre y cese de explotación del vertedero municipal de Olocau, vertedero que llevaba décadas funcionando y que aún no se encontraba legalizado, esto es, autorizado por la administración autonómica.

### 5.3.2. Potestad sancionadora en materia de residuos tóxicos y peligrosos

Son muchas las Sentencias que se han producido en cuanto al ejercicio de la potestad sancionadora de la Generalitat Valenciana en materia de residuos tóxicos y peligrosos, pero, quizás, lo que merece destacarse es la gran cantidad de veces que dicha potestad ha sido ejercida de forma desafortunada, no ya porque la infracción no se hubiera producido sino, y es lo preocupante, por el incorrecto proceder de la administración autonómica lo que, a la postre, ha llevado al Tribunal a declarar no conforme a Derecho los actos sancionadores. En muchas ocasiones el Tribunal ha tenido que apreciar la prescripción de la infracción (cuestión ésta que, casi con generalidad, se produce en las infracciones leves), así pueden citarse las Sentencias de 22 de septiembre y 7 de diciembre de 2000, 31 de enero de 2002 ó 24 de noviembre de 2004; en otras ocasiones por la caducidad del procedimiento (Sentencia de 11 de septiembre de 1998), y en otras ocasiones por una inadecuada instrucción del procedimiento sancionador, como se acreditó en las Sentencias de 31 de enero y 24 de mayo de 2002 ó 11 de marzo de 2003. Llama la atención, en este sentido, la Sentencia de 16 de julio de 1999 en la que el Tribunal va identificando todos los principios de la potestad sancionadora que han sido infringidos por la administración autonómica valenciana (el principio de responsabilidad, el de tipicidad y la presunción de inocencia) lo que, como no podía ser de otra forma, llevó al Tribunal a la estimación del recurso contra la sanción impuesta.

### 5.3.3. Sistema integrado de gestión de envases y residuos de envases

Mediante resolución de 24 de junio de 1998 se autorizó a Ecoembalajes España, SA para gestionar en el ámbito de la Comunidad Valenciana un sistema integrado de gestión (SIG) de envases usados y residuos de envases, exigiendo a dicha empresa la creación de «una oficina en la Comunidad Valenciana y nombrar, con la categoría de titulado superior, a una persona que se encargue de las relaciones con los diferentes servicios de la Administración Pública Valenciana». Esta exigencia fue recurrida por la empresa autorizada lo que, a la postre, dio lugar a la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de 24 de octubre de 2002.

Pues bien, el planteamiento del recurso se centraba en un punto clave de la normativa de aplicación en materia de gestión de envases y residuos de envases, por cuanto que, en el SIG, la empresa autorizada no realiza por sí misma la gestión de los residuos, sino que dichas operaciones son realizadas por los recuperadores o recicladores con los que la empresa autorizada realiza los correspondientes contratos, por lo que, a juicio de la empresa autorizada en el sistema integrado de

gestión, no se le podía aplicar el régimen propio de los gestores de residuos ni, por tanto, exigirle apertura de oficina alguna. No obstante, el Tribunal, tras examinar la actividad típica del sistema integrado de gestión, atribuyó a la empresa autorizada, en definitiva, la «responsabilidad en la gestión a través de los correspondientes convenios con las entidades locales que se comprometen a realizar la recogida selectiva de estos residuos y su transporte hasta los centros de reciclado o valoración que señale el Sistema Integrado de Gestión». Por ello, la Sentencia no estima el recurso y entiende que la empresa autorizada asume la gestión de dichos residuos y le es aplicable el artículo 33 de la Ley 10/1998, de Residuos, «en cuanto que como poseedora y gestora de esos residuos se le asigna una titularidad que entraña a su vez responsabilidad, y que, por otra parte, al atribuirse a las Comunidades Autónomas el seguimiento y control del cumplimiento de los sistemas integrados de gestión, no resulta arbitraria la condición en la autorización», por cuanto que «más que crear una obligación económica a la misma, constituye la consecuencia lógica y necesaria para el desarrollo de su actividad».

### 5.4. Sobre ruido

El Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana ha tenido ocasión de pronunciarse sobre la afección del ruido a los derechos fundamentales recogidos en los artículos 15 y 18 de la Constitución para dirimir exigencias indemnizatorias contra la administración, por inactividad de la misma, evidentemente todo ello de acuerdo con la doctrina del Tribunal Constitucional. Así, pueden citarse las Sentencias de 21 de junio de 1998 (recurrida en amparo y desestimado el mismo), de 9 de julio de 2002, de 26 de febrero y 8 de abril de 2003, y de 30 de abril de 2004.

En estas sentencias, el Tribunal Superior explicita lo que denomina «abundante doctrinal jurisprudencial» donde se construye la afección del exceso o reiteración de ruidos a la vida y a la integridad física, así como a la intimidad personal y familiar y a la inviolabilidad del domicilio; en este sentido, hace mención a la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, en sus Sentencias de 21 de febrero de 1990, caso Powell y Rayner contra Reino Unido, de 9 de diciembre de 1994, caso López Ostra contra España y de 19 de febrero de 1998, caso Guerra y otros contra Italia. El Tribunal Superior, sin pretender sentar un criterio científico al respecto, sí que identifica en sus sentencias los daños que el ruido puede ocasionar en las personas, agrupándolos, de acuerdo con la doctrina científica, en tres apartados: a nivel auditivo, a nivel somático y a nivel psicosomático. En su Sentencia de 1 de junio de 1999 afirma, en su fallo, que la falta de actividad del ayuntamiento para excluir la ordinaria producción de ruidos vulnera los derechos fundamentales recogidos en los artículos 15 y 18 de la Constitución. No obstante, en todos estos casos en modo alguno se entra a valorar la afección del ruido sobre el artículo 45 de la Constitución.

La vulneración de los derechos fundamentales de los artículos 15 y 18 también sirve de fundamento para condenar a la administración, por inactividad, a indemnizar a los recurrentes en Sentencias de los Juzgados de lo Contencios-Administrativo, como la dictada por el Juzgado núm. 4 de Valencia de 2 de junio de 2003 (confirmada en apelación por Sentencia de 2 de diciembre de 2003).

Debe resaltarse que en los supuestos en los que, aplicada dicha doctrina al caso concreto, no se estima por el Tribunal una afección del ruido a tales derechos fundamentales, la correspondiente sentencia deja siempre la puerta abierta para, si así se estimase, subsumir en el artículo 139 y concordantes de la Ley 30/1992 tales hechos y, a través del proceso ordinario, reclamar los efectos previstos en tal normativa, y de la prueba resultante obtener la pertinente resolución. De este modo se procedió, por ejemplo, en el asunto resuelto por la Sentencia del Tribunal Superior de 29 de diciembre de 2004.

En relación estrecha con lo apuntado, el Tribunal Superior de Justicia, en Sentencia de 4 de octubre de 2002, determinó que la no declaración como Zona Acústicamente Saturada (ZAS) de una determinada área no vulnera los derechos fundamentales contemplados en los artículos 15 y 18 de la Constitución.

Desde, precisamente, la perspectiva inversa, el acto que dio lugar a una conflictividad notable fue el Acuerdo de la Alcaldía del Ayuntamiento de Valencia, de 27 de diciembre de 1996, mediante el que se aprueba la Declaración de Zona Acústicamente Saturada (ZAS) de determinadas áreas de los barrios de San José y de Les Alqueries. Esta Declaración fue recurrida en varias ocasiones por los propietarios afectados por las medidas en ella contenidas y con fundamento, esencialmente, en la pretendida vulneración del principio de igualdad, del principio de libertad de empresa, del de seguridad jurídica y, por último, del principio de proporcionalidad. El Tribunal con unos fundamentos breves pero expeditivos rechaza, con buen criterio, uno tras otros estos argumentos, desestimando los recursos en sus Sentencias de 20 de mayo y 10 de junio de 2000 y 20 de enero de 2001.

### 5.5. Sobre protección de zonas húmedas

Han sido numerosas las Sentencias del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana en las que, teniendo las zonas húmedas como objeto de litis, el Tribunal ha desplegado todo un abanico de argumentaciones para, a la postre, defender los importantes valores ambientales de estas áreas, abundantes en la historia geográfica de la Comunidad Valenciana y escasas en la actualidad. «Hasta hace apenas unos 50 años, el sistema de humedales se extendía como un rosario ininterrumpido de norte a sur, desde Peñíscola hasta Torrevieja. En la actualidad, de todas estas zonas tan sólo quedan algunos escasos retazos a modo de islas, esto es, se ha producido una insularización de la biodiversidad como consecuencia de una presión antrópica creciente» (Sentencia de 21 de abril de 2001). Ejemplar en este sentido es, sin duda, la citada Sentencia en la que el Tribunal, para declarar la nulidad del acto de aprobación de un programa urbanístico de actuación

integrada que afectaba a un Marjal, dedica amplios fundamentos para exponer la historia de los humedales valencianos, el análisis del Convenio de Ramsar, las políticas y los instrumentos ambiental de la Unión Europea e, incluso, el análisis del artículo 45 de la Constitución y el concepto de zona húmeda en nuestro Derecho.

### 5.5.1. El catálogo de zonas húmedas

La aprobación por el Gobierno Valenciano, mediante acuerdo de 10 de septiembre de 2002, del catálogo de zonas húmedas de la Comunidad Valenciana dio lugar a un considerable número de conflictos sobre los criterios de elaboración del mismo. El Tribunal Superior de Justicia, salvo en la Sentencia de 23 de diciembre de 2004, falló desestimando los recursos y declarando conforme a derecho el citado catálogo. Así, pueden citarse las Sentencias de 12 de junio, 7 de julio, 29 de septiembre y 19 de noviembre de 2004, y las Sentencias de 12 de enero, 13 de enero y 20 de julio de 2005.

En efecto, el catálogo se compone de dos partes bien diferenciadas, la primera relativa a la relación de humedales y la segunda se trata de una memoria justificativa en la que se expresan los criterios de valoración y delimitación empleados, fueron estos criterios, en relación con determinadas zonas catalogadas, los que se pusieron en controversia por falta de suficiente motivación. El Tribunal parte del análisis de la naturaleza jurídica del catálogo, así como de una minuciosa exposición de la evolución histórica y normativa de los humedales, tanto desde el punto de vista de los acuerdos internacionales, como de la política ambiental comunitaria para acabar con las coordenadas legislativas esenciales del sistema español. En este contexto, el Tribunal entiende que la catalogación es un ejercicio típico por la administración de sus potestades de discrecionalidad técnica, sin que el Tribunal pueda sustituir los criterios técnicos y objetivos de la administración por otras determinaciones que no sean rigurosas, motivadas y debidamente acreditadas. El catálogo no es más, según los fundamentos de las Sentencias citadas, que estricto cumplimiento del artículo 15 de la Ley valenciana 11/1994, de 27 de diciembre, de espacios naturales protegidos, cuya función no es crear humedales sino que se limita a constatar y proteger los existentes y ello con independencia de los terrenos donde se ubican. En este marco, el Tribunal examinó los criterios de delimitación de la memoria justificativa del catálogo estimándolos suficientes y adecuados, salvo, como ya se ha indicado, una pequeña delimitación de la Zona 1.

### 5.5.2. Ordenación del perímetro de protección

En este ámbito, especialmente litigioso fue el Decreto 60/2003, de 13 de mayo, por el que se aprobó la ordenación de las zonas periféricas de protección del sistema de zonas húmedas del sur de Alicante (Salinas de Santa Pola, Lagunas de la Mata y Torrevieja y el Fondó de Crevillente-Elche). El Tribunal desestimó los diversos recursos que se interpusieron contra dicho Decreto por Sentencias de 30 de junio de 2004, y 13 de enero y 20 de mayo de 2005. El objeto de este Decreto

era la ordenación de los usos y actividades en el ámbito de las zonas periféricas de protección, a efectos de compatibilizar dichos usos con los objetivos de protección perseguidos con la declaración de los citados espacios naturales protegidos, dictándose en desarrollo de los artículos 29 y 37.2 de la Ley valenciana 11/1994, de 27 de diciembre, de espacios naturales protegidos. Los recursos se fundamentaban en la infracción del artículo 18 de la Ley estatal 4/1989, en la necesaria aplicación de la Sentencia del Tribunal Supremo de 16 de junio de 2003, en la infracción del artículo 29 de la Ley valenciana 11/1994 y en la inmotivada restricción del derecho de propiedad de los recurrentes.

En efecto, en primer término el Tribunal Supremo en la citada sentencia anuló el artículo 3 del Decreto 49/1995, de 22 de marzo, por el que se aprobó el PRUG de las Salinas de la Mata y Torrevieja, precepto que regulaba el perímetro de protección (casando la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de 5 de enero de 1998 que había anulado por completo el citado Decreto), ello de acuerdo con la interpretación del artículo 18 de la Ley estatal 4/1989, precepto que, de acuerdo con la doctrina del Tribunal Supremo, permite que los espacios naturales protegidos declarados por ley puedan incorporar una zonas periféricas de protección, teniendo en consideración que el alcance y especificación de la protección puede o no estar en la ley, pero «es inexorable que la Ley de creación misma proclame la existencia de la zona de protección». De acuerdo con esta doctrina, el Tribunal Superior de Justicia analiza su cumplimiento por parte del Decreto 60/2003, determinando que cuenta con la necesaria cobertura legal y que su creación mediante la Disposición Adicional Segunda de la Ley valenciana 11/1994 respeta las exigencias legales y jurisprudenciales. Además, el citado Decreto 60/2003 derogó explícitamente el precepto del Decreto 49/1995 que posteriormente fue declarado nulo por el Tribunal Supremo. En segundo término y en cuanto a la vulneración del derecho de propiedad que se atribuía por los recurrentes al Decreto 60/2003, fue negado por el Tribunal de acuerdo con la doctrina del Tribunal Constitucional que reproduce en sus fundamentos.

### 5.6. Planes de ordenación de recursos naturales: su naturaleza reglamentaria

Han sido varios los planes de ordenación de recursos naturales que han motivado conflictos en sede jurisdiccional. El primero de ellos fue el Decreto 89/1986, de 8 de julio, por el que se establecía el régimen jurídico del Parque Natural de la Albufera, la Audiencia Territorial de Valencia anuló el citado Decreto por la omisión del trámite preceptivo del dictamen del Consejo de Estado (por Sentencias de 3 y 6 de marzo de 1990), lo que fue aceptado en sus fundamentos por el Tribunal Supremo en Sentencias de 20 de julio y de 2 de septiembre de 1992. La nulidad de este Decreto motivó que el Tribunal Superior de Justicia, en Sentencia de 1 de marzo de 1996, también anulara el Acuerdo del Gobierno Valenciano de 1 de octubre de 1990 por el que se aprobaba definitivamente el plan especial de protección del Parque de la Albufera (el Tribunal Supremo falló no haber lugar a la casación por Sentencia de 14 de enero de 2002).

La cuestión de la obligatoriedad o no, y de los efectos invalidantes en su caso, de someter los planes de ordenación de recursos naturales a informe del órgano consultivo (Consejo de Estado y, posteriormente, Consejo Jurídico Consultivo de la Generalitat Valenciana), que comenzó con el asunto referenciado en el párrafo anterior, fue objeto de litis en varios recursos contra otros tantos decretos por los que se aprobaban planes de ordenación.

De este modo, el Decreto 49/1995, de 22 de marzo, por el que se aprobó el plan rector de uso y gestión del Paraje Natural de las Lagunas de la Mata y Torrevieja, fue anulado por la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de 5 de enero de 1998 (la misma suerte corrió su antecesor, esto es, el Decreto 189/1988, de 12 de diciembre, que creó el Paraje Natural de las Lagunas de la Mata y Torrevieja declarado nulo por Sentencia de 16 de mayo de 1995). En este asunto, tras determinar la naturaleza reglamentaria el Tribunal estableció que la omisión de un informe preceptivo trae consigo una indudable consecuencia jurídica como es la nulidad de pleno derecho de la disposición. Esta sentencia posteriormente fue casada por el Tribunal Supremo, en Sentencia de 16 de junio de 2003, declarando la nulidad exclusivamente del artículo 3 de dicha disposición, precepto que regulaba el perímetro de protección del citado paraje natural. No obstante, con fundamento en la Sentencia anulatoria del Tribunal Superior de Justicia de 5 de enero de 1998, este Tribunal anuló en su Sentencia de 25 de junio de 2003, por falta de presupuesto jurídico, la Orden de la Conselleria de Medio Ambiente, de 1 de junio de 2000, por la que se acordó iniciar el procedimiento de revisión y ordenación de los planes rectores de uso y gestión de humedales del sur de Alicante, así como el acuerdo del Gobierno Valenciano, de 6 de junio de 2000, por el que se adoptan medidas cautelares (esta Sentencia fue recurrida en casación por la Generalitat Valenciana, recurso que se inadmitió por el Tribunal Supremo mediante Auto de 2 de junio de 2005).

Sin embargo, la decisión del Tribunal Superior de Justicia no ha sido la misma en otras impugnaciones contra planes de ordenación. En efecto, en sus Sentencias de 4 de febrero y 28 de mayo de 2003, por las que se recurre el Decreto 70/1999, de 4 de mayo, por el que se aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del Marjal Pego-Oliva, el Tribunal acoge la doctrina establecida por el Tribunal Superior de Justicia de Cantabria en su Sentencia de 1 de junio de 1999. De este modo, afirma que el plan de ordenación no es un reglamento ejecutivo puesto que su contenido regulador no se dirige a completar, desarrollar o pormenorizar disposiciones legales, esto es, los planes de ordenación, como planes administrativos, son aplicación del bloque normativo del que trae causa pero tienen capacidad para añadir contenidos adicionales, para ordenar los recursos naturales de un determinado espacio físico, por lo que su condición de normas de carácter reglamentario no debe llevar a engaño interpretativo sobre sus relaciones con la ley, ésta únicamente fija los objetivos a los que debe tender la ordenación establecidas por estos planes. Evidentemente, su no consideración como reglamento ejecutivo hace que carezca de base jurídica la exigencia preceptiva de informe del órgano consultivo.

## 6. PROBLEMAS: CONFLICTOS Y ESTADO DE RECURSOS NATURALES

Este apartado podría reducirse a una afirmación, esto es, el turismo es la primera «industria» de la Comunidad Valenciana y ello, principalmente, conlleva un aumento en la utilización de los recursos naturales así como incrementa los factores de contaminación. Es decir, se consume suelo en tasas elevadas, se amenaza aún más el déficit estructural en agua, ocasiona un elevado ritmo de aumento en la producción de residuos y de energía, tiene un efecto directo sobre los espacios protegidos y, en localizaciones concretas, hace que la población valenciana esté sometida a niveles sonoros por encima de los umbrales permitidos. No obstante, siendo esto cierto, no lo es menos que los conflictos ambientales no se reducen, por regla general, a esta simplicidad causal y son muchas o, al menos, varias las causas que ocasionan problemas ambientales.

Haciendo un intento de exponer con brevedad los más notables, puede decirse que en el ámbito de la Comunidad Autónoma Valenciana concurren dos conflictos de primer orden: la utilización no racional del suelo, en todas sus vertientes, y el agua. Además, existe un tercer conflicto, quizás más extendido por la península ibérica, la no adaptación de la industria valenciana a los requerimientos normativos ambientales.

En cuanto a la utilización de suelo, éste ha estado, y está, sometido a una presión creciente que se ha beneficiado de una aplicación desproporcionada de los resortes e instrumentos urbanísticos, pero no sólo de los que ofrece la legislación urbanística valenciana postconstitucional sino también de los clásicos mecanismos urbanísticos de la normativa preconstitucional que desembocó en un planeamiento urbanístico excesivamente expansivo. Ello afectó, de manera más significativa, a zonas sensibles como el litoral o, incluso, a zonas protegidas. Sin duda, por este notorio estado del suelo, siguiendo el mandato de la Ley de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje se está elaborando un Plan de Acción Territorial del Litoral de la Comunidad Valenciana (que pronto verá la luz), en el que se establecen las directrices de ocupación, uso y protección de la franja costera. Por otro lado, la ordenación de las zonas húmedas y espacios protegidos, así como su control jurisdiccional, ha favorecido su protección frente a la presión urbanística.

Por otra parte, no debe olvidarse un problema particular del sur de la Comunidad Valenciana, la erosión y la desertificación. En este aspecto, la problemática llega a niveles de gravedad, con pérdida de la capacidad biológica de los suelos forestales y con deficiencias en la calidad de la actual cubierta vegetal. Tal y como expone el Plan General de Ordenación Forestal de la Comunidad Valenciana, ésta se encuentra en zona de alto riesgo de desertificación, el 15% de su superficie está sometido a niveles erosivos graves o muy graves, y la mitad del territorio valenciano está sometida a riesgo potencial de erosión, lo que hace, si cabe, más grave la utilización no racional del suelo, precisamente por el papel protector de la cubierta vegetal.

En lo referente al agua, en primer término debe advertirse, por una parte, del déficit estructural que, en este elemento, padece la Comunidad Valenciana y, por

otra, de la sobreexplotación de acuíferos como nota permanente en la historia hidrológica de la Comunidad Valenciana, lo que conlleva una disminución, visible en las últimas décadas, de la calidad de las aguas y una degradación y reducción de las zonas húmedas. No se debe olvidar, que las aguas subterráneas suponen un aporte importante a las cuencas mediterráneas. En segundo término, derivado de los factores socioeconómicos de la Comunidad Valenciana, el Júcar y el Segura se encuentran entre las cuencas con mayores demandas de agua respecto a sus disponibilidades. Con todo ello, el problema, social e institucional, está servido, esencialmente en épocas de sequía, pero también el ambiental.

En efecto, este conflicto no tiene sólo una vertiente de abastecimiento y agrícola, sino que los valores ambientales y la biodiversidad se ven menoscabados de manera grave, degradándose el hábitat fluvial y los humedales asociados y poniendo en peligro la conservación de determinadas especies (en el programa Agua, en este sentido, se refieren a la nutria, el galápago leproso, la garza real, la garza imperial y el avetorillo, entre otros). Son conocidas las alternativas de solución que se han barajado en los últimos años, no voy a entrar en ello, sólo decir que la solución debe operar con valores ambientales, debe articular la racionalidad ambiental como garantía, precisamente, de su viabilidad futura, esto es, de su necesaria sostenibilidad. Sin embargo, la racionalidad institucional, también necesaria, desgraciadamente parece que no existe, así mientras desde la Administración estatal se elabora el Programa Agua, con una alternativa distinta al ya famoso trasvase del Ebro, basada esencialmente en una explotación más eficiente del regadío, en la reutilización de retornos y en la desalación de aguas marinas y de aguas salobres continentales, por su parte el Gobierno Valenciano aprueba por Decreto 78/2005, de 15 de abril, el Plan de Acción Territorial de Carácter Sectorial de Corredores de Infraestructuras de la Comunidad Valenciana, que tiene por objeto mantener la base territorial por la que discurre el trazado del Proyecto de Transferencias de recursos hídricos desde la cuenca del Ebro a diversas cuencas, entre las que se encuentran las del Júcar y Segura. Esperemos que la racionalidad ambiental recorra un camino más fácil que la institucional.

Por último, y respecto al anteriormente citado problema ambiental de la industria valenciana, decir simplemente que, con buen criterio, uno de los problemas básicos sobre los que pretende actuar el programa de Calidad y Formación Medioambiental es la notoria falta de adecuación del tejido industrial valenciano a la normativa comunitaria en materia ambiental y una de las líneas de actuación diseñadas consiste en favorecer la adopción de criterios de responsabilidad social corporativa, así como sistemas voluntarios de gestión ambiental en el tejido industrial valenciano.

*XXIII*

# Política ambiental de Extremadura

SEVERIANO FERNÁNDEZ RAMOS

## *Sumario*

*Página*

1. Introducción ..... 656
   1.1. Las competencias ambientales de la Comunidad ..... 656
   1.2. La organización administrativa en materia ambiental ..... 657
2. La política de prevención ambiental ..... 660
   2.1. Actividades clasificadas y evaluación de impacto ambiental ..... 660
   2.2. Actividades contaminantes ..... 663
3. La política de conservación de la naturaleza ..... 664
   3.1. Espacios naturales protegidos ..... 661
   3.2. Especies protegidas: flora y fauna ..... 671
   3.3. Protección de animales ..... 672
4. Las políticas de ordenación de recursos naturales ..... 674
   4.1. Caza y pesca fluvial ..... 674
   4.2. Montes y política forestal ..... 677
   4.3. Vías pecuarias ..... 680
5. El medio ambiente y otras políticas públicas ..... 681
   5.1. La política agrícola ..... 681
   5.2. La política turística ..... 682

* * *

# 1. INTRODUCCIÓN

## 1.1. Las competencias ambientales de la Comunidad

Como es bien sabido, la Comunidad extremeña formó parte de las llamadas Comunidades Autónomas de segundo grado o de autonomía diferida, las cuales no pudieron acceder, en un primer momento, a los títulos competenciales contenidos en el art. 149.1 CE y, entre ellos, el relativo al desarrollo de las normas básicas estatales en materia de protección del medio ambiente. Así, sobre la base del art. 148.1.11 CE, el Estatuto de Autonomía de Extremadura, en su versión original de la Ley Orgánica 1/1983, de 25 de febrero, atribuyó en exclusiva a la Comunidad Autónoma de Extremadura la competencia en materia de «Caza, pesca fluvial y lacustre. Acuicultura. Protección de los ecosistemas en los que se desarrollan dichas actividades» –art. 7.1.8–. Y, en el marco de la legislación básica del Estado, y en los términos que la misma establezca, sobre la base del art. 148.1.8º CE, el Estatuto atribuyó a la Comunidad Autónoma el desarrollo legislativo y ejecución de montes y aprovechamientos forestales, con especial referencia al régimen jurídico de los montes vecinales en mano común, a los montes comunales, vías pecuarias y pastos; régimen de la zona de montaña –art. 8.2–. Y, finalmente, con fundamento en el art. 148.1.9º CE, el Estatuto reconoció a la Comunidad Autónoma, en los términos que establezcan las leyes y las normas reglamentarias del Estado, la función ejecutiva en materia de Protección del medio ambiente, incluidos los vertidos industriales y contaminantes de las aguas.

En ejecución del Estatuto fueron aprobados los siguientes traspasos de competencias: Real Decreto 3021/1983 de 5 de octubre, sobre transferencias de competencias en materia de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente; Real Decreto 3362/1983 de 5 de octubre, sobre transferencias de competencias en materia de Medio Ambiente; Real Decreto 1594/1984 de 8 de febrero, sobre transferencias en materia de conservación de la naturaleza quedando incluidos los traspasos de funciones en materia de montes y vías pecuarias.

Asimismo, tras ampliación de los techos competenciales efectuada por la Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre, y la consiguiente reforma operada mediante Ley Orgánica 8/1994, de 24 de marzo, se introdujo en el artículo 8.9 del Estatuto de Autonomía la competencia de desarrollo legislativo (y ejecución) en materia de «Normas adicionales de protección del medio ambiente».

Finalmente, tras la Ley Orgánica 12/1999, de 6 de mayo, se dio una nueva redacción al art. 8 del Estatuto, el cual atribuye, en el marco de la legislación básica del Estado, el desarrollo legislativo y ejecución en materia de «Montes, aprovechamiento y servicios forestales, vías pecuarias, pastos y espacios naturales protegidos» –art. 8.2–; y en materia de «Protección del medio ambiente. Normas adicionales de protección», desapareciendo del vigente art. 9 la referencia a las competencias ejecutivas en materia de protección del medio ambiente, ya contenidas en el art. 8.

### 1.2. La organización administrativa en materia ambiental

Como sucede comúnmente con las estructuras orgánicas de la Administración, extraordinariamente sensibles a los cambios en la conformación del gobierno, la organización de la política ambiental en la Administración de la Comunidad extremeña ha experimentado frecuentes alteraciones que, a grandes rasgos, pueden resumirse en los siguientes modelos organizativos.

En una primera etapa, con la salvedad de la intervención en materia de actividades clasificadas –a la que se hará referencia más adelante–, las competencias autonómicas en materia de medio ambiente fueron asignadas, mediante Decreto 84/1983, de 2 de diciembre, a la Consejería de Obras Públicas, Urbanismo y Medio Ambiente, en la que se incardinó la Dirección General de Medio Ambiente, centro directivo en el que se residenciaron las competencias administrativas en materia ambiental, y, en particular, relativas a la protección de la calidad de las aguas y de la atmósfera; la gestión de los residuos sólidos y la evaluación de los impactos ambientales, así como la gestión de los recursos cinegéticos y de pesca continental; la ordenación de recursos forestales; la administración y conservación de los espacios naturales protegidos y de las vías pecuarias; la conservación de los suelos y la defensa contra los incendios forestales, así como el mantenimiento de los equilibrios biológicos. Posteriormente, mediante Decreto 27/1985, de 1 de julio, se aprobó la estructura orgánica de la Dirección General del Medio Ambiente, a la que se adscriben tres unidades: Servicio de Estudios y Documentación Ambiental, Servicio de Protección del Medio Ambiente y Servicio de Conservación de la Naturaleza, Caza y Pesca. Por su parte, el posterior Decreto 77/1986, de 16 de diciembre, sobre estructura orgánica de la Consejería de Obras Públicas, Urbanismo y Medio Ambiente, no alteraría en lo sustancial la organización señalada.

Posteriormente, debido a la innegable interrelación existente entre las funciones desempeñadas por la Dirección General del Medio Ambiente y la de Ordenación del Territorio y Urbanismo, se llega mediante Decreto 77/1987, de 27 de noviembre, a la sorprendente conclusión de la conveniencia de suprimir la de Medio Ambiente y que la Dirección General de Ordenación del Territorio y Urbanismo asuma sus competencias, «con lo que se consigue desarrollar de forma conjunta y coordinada las funciones que hasta el presente momento vienen siendo desempeñadas de forma independiente; con ello se pretende corregir posibles disfunciones, y abordar de forma unitaria temas que incidan tanto sobre materias de medio ambiente como sobre materia de ordenación del territorio». De este modo, la a partir de entonces Dirección General de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Medio Ambiente, se estructura en las siguientes unidades: Servicio de Urbanismo, Servicio de Medio Ambiente y Servicio de Conservación de la Naturaleza.

Tan sólo dos años después, mediante Decreto 130/1989, de 21 noviembre, se da marcha atrás, iniciando una nueva etapa: «La importancia de las funciones asumidas en materia de medio ambiente y el rigor exigido en la aplicación de las normas medioambientales por la Comunidad Europea hace necesaria la creación

de un órgano que de manera específica gestione y coordine las funciones medioambientales». Y siguiendo el ejemplo de otras Comunidades Autónomas, como era el caso de la andaluza (que creó una Agencia de Medio Ambiente por Ley 6/1984), se consideró necesaria la creación de la Agencia de Medio Ambiente en la Junta de Extremadura, la cual asumió, entre otras, las funciones en materia de Medio Ambiente de la Dirección General preexistente. Ahora bien, a diferencia de otras Agencias autonómicas, la *Agencia de Medio Ambiente* extremeña se configuró (Decreto 130/1989, de 21 noviembre), no como un organismo autónomo, sino como un órgano desconcentrado adscrito a la Consejería de Obras Públicas, Urbanismo y Medio Ambiente.

La principal peculiaridad de esta estructura, en relación con laa tradicionales Direcciones Generales, consistió en prever, junto al Director de la Agencia y a los Servicios Técnicos y Administrativos, una Comisión Rectora, integrada por los Consejeros de Obras Públicas, Urbanismo y Medio Ambiente (que la presidía), de Agricultura, Industria y Comercio, y de Sanidad y Consumo, y a la que correspondería desarrollar los principios y criterios que informan la política de la Junta de Extremadura, en materia de protección de la naturaleza y del medio ambiente. Así, posteriormente, por Decreto 45/1991, de 16 de abril, de Medidas de Protección de Ecosistemas en la Comunidad Autónoma de Extremadura se declaró a esta Agencia de Medio Ambiente como órgano administrativo competente a los efectos de Declaración de Impacto Ambiental, en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Extremadura.

Tras las siguientes elecciones, por Decreto del Presidente 20/1995, de 21 de julio, se crea la Consejería de Medio Ambiente, Urbanismo y Turismo, con las competencias correspondientes a medio ambiente, urbanismo, ejercidas por la anterior Consejería de Obras Públicas, Urbanismo y Medio Ambiente. En consecuencia, mediante Decreto 80/1995, de 31 de julio, se aprueba la estructura de la nueva Consejería de Medio Ambiente, Urbanismo y Turismo, en la que destaca la extinción de la anterior Agencia de Medio Ambiente, que es nuevamente reemplazada por la tradicional Dirección General de Medio Ambiente, integrada por dos unidades: Servicio de Protección Ambiental y Servicio de Conservación de la Naturaleza, Caza y Pesca.

En la siguiente legislatura, por Decreto del Presidente 4/1999, de 20 de julio, se crea la Consejería de Agricultura y Medio Ambiente, que recibe las competencias de Medio Ambiente, atribuidas a la anterior Consejería de Medio Ambiente, Urbanismo y Turismo. En esta nueva Consejería de Agricultura y Medio Ambiente se integra la Dirección General de Medio Ambiente, la cual se estructura en tres unidades: Servicio de Protección Ambiental, Servicio de Conservación de la Naturaleza, Caza y Pesca y Servicio Forestal y Calidad Ambiental.

Y, finalmente, tras la remodelación del Gobierno autonómico efectuada por Decreto del Presidente 26/2003, de 30 de junio, aun cuando permanece la Consejería de Agricultura y Medio Ambiente con la misma denominación, se ceden a la

nueva Consejería de Desarrollo Rural competencias en materia, además de desarrollo rural, de caminos rurales y vías pecuarias y de prevención y lucha contra incendios forestales. En la actualidad la estructura orgánica de la Consejería de Agricultura y Medio Ambiente se encuentra regulada por Decreto 78/2003, de 15 de julio, modificado por Decreto 141/2004, de 14 de septiembre, y que, en lo sustancial, no supone innovación alguna respecto a la organización anterior, pues permanece la Dirección General de Medio Ambiente, estructurada en las tres unidades similares a las antes indicadas: Servicio de Protección Ambiental, Servicio de Conservación de la Naturaleza y Espacios Protegidos, y Servicio Forestal, Caza y Pesca.

De otro lado, en lo que se refiere a la organización consultiva en materia ambiental, y obviando una fallida Comisión Extremeña de Medio Ambiente (ya prevista en el Decreto 84/1983, de 2 de diciembre), y siguiendo el ejemplo del Consejo Asesor de Medio Ambiente creado en la Administración del Estado por el Real Decreto 224/1994, de 14 de febrero, la Ley extremeña 8/1998, de 26 de junio, de Conservación de la Naturaleza y de Espacios Naturales de Extremadura creó el *Consejo Asesor de Medio Ambiente* como órgano colegiado de participación social, asesoramiento y cooperación en materia de protección, conservación, restauración, mejora y uso sostenible del patrimonio natural de Extremadura. Según la Ley, en el Consejo estarán representadas un conjunto de instituciones públicas (como la propia Junta de Extremadura, Diputaciones Provinciales, Ministerio de Medio Ambiente, la Federación de Municipios y Provincias de Extremadura y la Universidad), y entidades y organizaciones privadas (organizaciones sindicales, agrarias y empresariales más representativas, las Organizaciones No Gubernamentales cuyo objeto sea la defensa de la naturaleza y el desarrollo sostenible, los consumidores y asociaciones de vecinos). La Ley precisa que la representación de la Administración Autonómica no será superior a dos quintos del número total de los componentes del Consejo, y la representación de las organizaciones ecologistas no será inferior al 15% del número total de los componentes del Consejo, lo cual no garantiza precisamente una representación suficiente en un órgano que, al fin y al cabo, es exclusivamente consultivo.

Esta previsión legal fue desarrollada por el Decreto 1/1999, de 12 de enero, de constitución del Consejo Asesor de Medio Ambiente, el cual asignó a este órgano, entre otras funciones, informar preceptivamente las Directrices Básicas, los proyectos de declaración de nuevos espacios protegidos, así como los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales, los Planes Rectores de Uso y Gestión y los Planes de Manejo de Gestión de los Espacios Naturales Protegidos; elaborar un informe anual sobre la estrategia y resultados de la gestión de los Espacios Naturales Protegidos; informar los anteproyectos de Ley, Decretos y Planes que tengan destacada trascendencia en el ámbito de la protección del medio natural, y, en general, emitir informes y propuestas en las materias y competencias del Consejo a iniciativa propia o de la Junta de Extremadura. Asimismo, este Decreto 1/1999 diseñó una composición casi paritaria entre representantes de instituciones públicas (Administración autonómica, estatal, locales y Universidad) y privadas (organi-

zaciones sindicales, agrarias, empresariales, vecinales, de consumidores y ecologistas), si bien, entre estas últimas, la presencia de las organizaciones no gubernamentales cuyo objeto sea la defensa de la naturaleza y el desarrollo sostenible es francamente minoritaria (4 de 12). Con todo, debe reconocerse el acierto de reconducir la intervención de los llamados expertos a la participación en las deliberaciones sin derecho de voto. Finalmente, el Decreto 1/1999 fue modificado parcialmente por Decreto 118/2000, de 16 de mayo, el cual principalmente incorporó a representantes de las Confederaciones Hidrográficas del Tajo y del Guadiana, e incrementó algo la representación de las organizaciones ecologistas (que pasó de 4 a 5 representantes).

Finalmente, señalar que el Gobierno autonómico acordó el 9 de noviembre de 2005 la creación de una sociedad de gestión pública para Extremadura, denominada *Fomento de la Naturaleza y Medio Ambiente* (FONAMA), de capital íntegramente público y que está previsto que comience a funcionar a partir del 1 de enero de 2006. Según declaraciones del gobierno, la entidad tendrá tres campos principales de actuación, como son la evaluación del grado de cumplimiento del protocolo de Kioto por parte de las empresas, el desarrollo y la gestión del Plan Forestal de Extremadura, y la información y la formación para fomentar la conservación de la naturaleza entre los ciudadanos.

En resumen, las competencias ambientales de la Administración de la Comunidad extremeña se han adscrito a tres departamentos: a la Consejería de Obras Públicas, Urbanismo y Medio Ambiente desde 1983 a 1995, a la Consejería de Medio Ambiente, Urbanismo y Turismo desde 1995 a 1999, y a la Consejería de Agricultura y Medio Ambiente desde 1999 hasta el presente. Asimismo, dentro del Departamento correspondiente las competencias ambientales se han estructurado en una Dirección General de Medio Ambiente, salvo en dos períodos en los que se refundió en la Dirección General de Ordenación del Territorio (1997-1999) y se estructuró en la llamada Agencia de Medio Ambiente, configurada como órgano desconcentrado (1989-1995). Como puede verse, las competencias ambientales nunca han llegado a confiarse a un Departamento autónomo, sino que siempre han estado insertas en un Departamento con competencias en sectores con fuerte impacto ambiental (Obras públicas, Turismo o Agricultura en la actualidad), lo cual no parece el mejor modelo organizativo. Asimismo, llama la atención la tardía constitución (hasta 1999) de un órgano participativo en una materia tan sensible a la participación ciudadana.

## 2. LA POLÍTICA DE PREVENCIÓN AMBIENTAL

### 2.1. ACTIVIDADES CLASIFICADAS Y EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL

En una primera etapa, por Orden de la Consejería de Sanidad y Consumo de 2 de mayo de 1985, se creó la *Comisión Regional de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas*, integrada por representantes de diversas consejerías y de las dos

Diputaciones Provinciales, y a la que se encomendaron las competencias que el Reglamento de 30 de noviembre de 1961 había asignado originalmente a la entonces Comisión Provincial de Servicios Técnicos –art. 7–. De acuerdo con el criterio heredado de la legislación estatal, la Comisión Regional se adscribió a la Consejería de Sanidad y Consumo. En posteriores normas se produjeron algunas ampliaciones en la composición de la Comisión Regional (por Orden de la Consejería de Sanidad y Consumo de 12 de diciembre de 1990 se incluyó un representante de la Federación de Municipios y Provincias de Extremadura; y por Orden de la Consejería de Bienestar Social de 15 de noviembre de 1993, se incluyó un representante de la Confederación Regional Empresarial Extremeña).

En una segunda etapa, mediante Decreto 178/1995, de 31 de octubre, se reestructuró el órgano, llamado ahora *Comisión de Actividades Clasificadas de Extremadura*, quedando adscrita a la Consejería de Bienestar Social. A diferencia de la anterior Comisión Regional, se trata ahora de integrar a representantes de las Consejerías con rango de Director General, y a los representantes externos ya indicados se añaden representantes de hasta 11 Colegios Profesionales (Ingenieros de Montes, Industriales, Agrónomos...), así como un representante de las Organizaciones de Consumidores y Usuarios. Al mismo tiempo, el Decreto 178/1995 refuerza el papel del *Gabinete Técnico*, funcionalmente dependiente de la Comisión de Actividades Clasificadas, y compuesto por técnicos competentes en las materias objeto de la Comisión, y al que corresponde informar previamente los asuntos y propuestas de acuerdos que vayan a ser tratados en la Comisión. Asimismo, además de las competencias ya señaladas en materia de actividades clasificadas, el Decreto 178/1995 asignó a esta Comisión la emisión de los dictámenes preceptivos previstos por la normativa en materia de protección acústica.

Paralelamente, el Decreto 45/1991, de 16 de abril, de Medidas de Protección de Ecosistemas, encomendó al órgano competente en materia de medio ambiente la intervención en los proyectos públicos y privados sujetos a evaluación de impacto ambiental, al mismo tiempo que sometió, ente otras, a las actividades comprendidas en el reglamento de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas a un estudio abreviado de impacto ambiental. De este modo, en la Administración regional se disocian, de un lado, las competencias en materia de actividades clasificadas, que corresponden a la Consejería competente en materia de sanidad; y, de otro lado, las competencias en materia de evaluación de impacto ambiental, que se asignan, como es obligado, al órgano competente en materia ambiental. Sin embargo, como es sabido, la Directiva 96/61/CE, relativa a la prevención y al control integrado de la contaminación, determinaría que el órgano competente en esta materia sea aquel que ostente las competencias en materia de medio ambiente.

Por esta razón, y en tercer lugar, cuando se procede a la incorporación de la Directiva 96/61/CE al ordenamiento jurídico español, a través de la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación, la Junta de Extremadura se ve obligada a modificar el Decreto 178/1995, medida que se lleva a cabo mediante el Decreto 152/2003, de 29 de julio, por el que se adscribe la

Comisión de Actividades Clasificadas de Extremadura, en el sentido de adscribir la citada Comisión a la Consejería de Agricultura y Medio Ambiente. Asimismo, el Decreto 152/2003 introdujo nuevas modificaciones en la composición de la Comisión (pierden la condición de miembros con derecho a voto los representantes de los Colegios Profesionales, y se incorporan otros miembros, como representantes de las organizaciones sindicales, agraria y defensa de la naturaleza).

De otro lado, debe observarse que el Decreto 45/1991 de medidas de protección del ecosistema, a partir de la competencia estatutaria de protección de los ecosistemas (aún no se habían atribuido competencias de desarrollo legislativo en materia de protección del medio ambiente) había ampliado el elenco de actividades que debían someterse a evaluación de impacto ambiental de conformidad con el Real Decreto Legislativo 1302/1986, para lo cual sujetó a determinadas actividades (las comprendidas en el Anexo II) a Evaluación de Impacto Ambiental Abreviado. Sobre este punto se han pronunciado recientemente los tribunales.

En efecto, una de las actividades incluidas en el Anexo II del Decreto 45/1991 fue «La construcción de edificios fuera de las delimitaciones de los respectivos suelos urbanos», sobre la que se suscitó la cuestión. A este respecto, sobre la base de la Sentencia del Tribunal Supremo de 24 de octubre de 1996 (RJ 1996, 7594), según la cual la Comunidad Autónoma, en ejercicio de su competencia de desarrollo en materia de medio Ambiente, puede dictar normas ampliando los supuestos que deban someterse a evaluación de impacto ambiental, pero la norma deberá tener rango de Ley por existir reserva de constitucionalmente prevista, el Tribunal Superior de Justicia de Extremadura (sentencia de 28 de junio de 2005 [JUR 2005, 173065]) ha entendido que la potestad reglamentaria no alcanza ni a las limitaciones del derecho de propiedad ni al establecimiento de cargas y obligaciones para los administrados, que es lo que ocurre en el Decreto autonómico 45/1991, que sin Ley que lo autorice impone la necesidad de estudio abreviado de impacto ambiental para la construcción de edificaciones fuera de suelo urbano. Y, añade el Tribunal, que aun tratándose de un acto de trámite dentro de un procedimiento, «no es menos cierto que se trata de un acto que por su propia naturaleza si se trata de obtención de licencia de obras, para la construcción de esas edificaciones, impide la continuación del procedimiento, en cuanto no resulta posible su concesión sin que previamente se apruebe la evaluación de impacto ambiental exigida; o si se trata de tipificar conductas ilícitas, como en el caso que nos ocupa, es bastante para integrar el tipo».

Por su parte, aun cuando el Decreto 152/2003 pasó buena parte de las actividades del Anexo II del Decreto 45/1991 a sujetarlas a informe de calificación ambiental, la doctrina jurisprudencial señalada pone de manifiesto la necesidad de que la Comunidad de Extremadura proceda a aprobar Ley de Protección Ambiental, que sustituya al Reglamento de 1961, como ya han efectuado la mayoría de las Comunidades Autónomas.

### 2.2. Actividades contaminantes

En relación con las actividades fuentes de contaminación, debe reseñarse que por Decreto 2/1991, de 8 de enero, se procedió a la Reglamentación de Ruidos, norma que fue sustituida por el vigente Decreto 19/1997, de 4 de febrero, de Reglamentación de Ruidos y Vibraciones, curiosamente fundamentado en la competencia en materia de Sanidad e Higiene. En este Decreto 19/1997 se detallan, entre otras prescripciones, las condiciones exigibles a las obras de edificación como a la edificación misma, a las actividades comerciales y de servicios, a las actividades clasificadas, los procedimientos de las inspecciones para llevar a cabo las mediciones acústicas, destacando la posibilidad de declaración de zona saturada por acumulación de ruidos, competencia que se atribuye a los Alcaldes, previo informe favorable de la antes tratada Comisión de Actividades Clasificadas de Extremadura.

Lo cierto es que este Decreto 19/1997 responsabiliza a los Ayuntamientos de la práctica efectividad de sus disposiciones. Y, sobre todo, esta disposición ha quedado nuevamente obsoleta tras la aprobación de la Ley 37/2003 del Ruido: las áreas acústicas previstas en la disposición no coinciden con las de la Ley estatal, no se prevén los mapas de ruido, ni los planes de acción en materia de contaminación acústica, ni las zonas de protección y situación acústica especial.

De otro lado, en relación con los residuos, debe señalarse que la Comunidad de Extremadura carece de una normativa propia que articule una política propia en la materia, lo cual no deja de ser relevante, pues como es bien sabido la Ley estatal 10/1998 de Residuos se caracteriza por sus amplias remisiones a la potestad normativa de las Comunidades Autónomas. Las únicas normas existentes se refieren a categorías muy específicas de residuos (Decreto 135/1996, de 3 de septiembre, por el que se dictan normas de gestión, tratamiento y eliminación de los residuos sanitarios y biocontaminados, modificado por Decreto 141/1998), o referidas a aspectos muy singulares (Decreto 133/1996, de 3 de septiembre, por el que se crea el Registro de Pequeños Productores de Residuos Tóxicos y Peligrosos y se dictan normas para minimizar la generación de residuos procedentes de automoción y de aceites usados).

En lo que se refiere a la planificación de la gestión de los residuos, en el año 1989 se elaboró el Plan Director de Gestión de Residuos Sólidos Urbanos. En dicho Plan, el territorio de Extremadura se dividió en 6 zonas de gestión, que son gestionadas por la empresa pública GESPESA (*Gestión y Explotación de Servicios Públicos Extremeños, SA*), excepto la zona de Cáceres capital y entorno que es gestionada por los respectivos Ayuntamientos.

Posteriormente, el Consejo de Gobierno aprobó el de 5 de diciembre de 2000 el *Plan Director de Gestión Integrada de Residuos* (se ordena su publicidad mediante Orden de la Consejería de Agricultura y Medio Ambiente de 9 de febrero de 2001). Con este Plan, junto a los residuos urbanos, se incluyen actuaciones para la gestión integrada de residuos peligrosos (industriales, domésticos y otros), especiales (pilas y baterías usadas, aceites usados, residuos biosanitarios, etc.). Según este Plan, res-

pecto a la recogida de los residuos urbanos, los municipios, bien individualmente o mancomunados, disponen de vehículos para la recogida, así como contenedores cedidos por la Junta de Extremadura, con un sistema de recogida selectiva (de vidrio, papel y cartón, latas y pilas) a través de los ecopuntos instalados en los municipios de más de 4.000 habitantes que han suscrito Convenio con la Consejería de Agricultura y Medio Ambiente. En cuanto al tratamiento que reciben los residuos urbanos, es su eliminación en vertedero controlado, no existiendo recuperación y reciclaje de los materiales contenidos en los residuos urbanos, excepto de los recogidos selectivamente.

Finalmente, señalar que se ha formulado una proposición no de ley para instar a la Junta de Extremadura a denegar los permisos para la instalación de una Planta de Residuos Biosanitarios y producción de biodiesel, y a presentar, en el plazo de tres meses, un proyecto de Ley de Gestión de los Residuos Biopeligrosos (Proposición no de ley 175/VI, PNL-196, Formulada por el Grupo Parlamentario Mixto, Agrupación de Diputados de Izquierda Unida, R.E. núm. 13.328).

## 3. LA POLÍTICA DE CONSERVACIÓN DE LA NATURALEZA

### 3.1. Espacios naturales protegidos

La Comunidad Autónoma de Extremadura está considerada una de las regiones mejor conservadas, desde el punto de vista ambiental, de toda la Unión Europea. Las poblaciones de fauna que alberga, especialmente de especies amenazadas de extinción, así como el hábitat donde viven, alcanzan elevados valores de conservación. Aunque el Estatuto extremeño recoge la competencia sobre espacios naturales protegidos (ENP) en un apartado distinto al relativo a la competencia ambiental, como es bien sabido, la ordenación de los ENP se rige por los criterios de distribución de competencias en materia de medio ambiente (STC 10/1995, FJ 16º). La función de las Comunidades Autónomas en esta materia consiste básicamente en completar el régimen jurídico básico estatal a través de sus propias normas, aprobar y ejecutar los instrumentos de planificación de los recursos naturales, efectuar las correspondientes declaraciones y gestionar los espacios protegidos.

La Administración del Estado traspasó a la Junta de Extremadura algunos espacios de indudables valores ambientales, como fue el caso de Monfragüe, declarado espacio protegido por el Real Decreto 1927/1979, de 4 de abril (esta disposición fue impugnada y resuelto el recurso por STS de 6 de julio de 1982, que declaró no haber lugar a derecho a indemnización basado en la reglamentación general de los usos y aprovechamientos generales). Posteriormente, la propia Junta de Extremadura amplió el número de espacios protegidos con la sucesiva declaración de ámbitos representativos como Cornalvo (Decreto 110/1988, de 29 de diciembre y Decreto 27/1993, de 24 de febrero), en peligro grave de deterioro como la Garganta de los Infiernos (Decreto 132/1994, de 14 de noviembre), o con unos valores singulares como Los Barruecos (Decreto 29/1996, de 19 de febrero), Cuevas de

Castañar (Decreto 114/1997, de 23 de septiembre) y Mina de la Jayona (Decreto 115/1997, de 23 de septiembre); declaraciones que se ampliaron en el marco de las Directivas de zonas de especial protección de aves.

No obstante, estas actuaciones de la Junta de Extremadura no estuvieron exentas de vicisitudes y conflictividad. Así, en el caso del Parque Natural de Cornalvo, el primer Decreto 110/1988, de 28 de diciembre, por el que se creó fue anulado por sentencia del TSJ de Extremadura de 15 de enero de 1992 debido a defectos formales –falta de audiencia de los intereses sociales afectados–. Por este motivo, fue aprobado el Decreto 27/1993, de 24 de febrero, por el que declaró nuevamente Parque Natural el Área Natural de Cornalvo, el cual sería también objeto de impugnación debido ahora a la ausencia de aprobación del preceptivo PORN. Y si bien en esta ocasión el TSJ de Extremadura (Sala de lo Contencioso-Administrativo de Cáceres), en sentencia de 14 de marzo de 1997, admitió la aplicación de la cláusula excepcional del art. 15.2 de la Ley 4/1989, de los Espacios Naturales (según la cual «Excepcionalmente, podrán declararse Parques y Reservas sin la previa aprobación del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales, cuando existan razones que lo justifiquen y que se harán constar expresamente en la norma que los declare), el Tribunal Supremo, en sentencia de 6 de mayo de 2003 (RJ 2003, 4053) y a la vista de la doctrina de la STC 163/1995, consideró que al haberse incumplido el plazo de un año para la elaboración del preceptivo Plan de Ordenación de Recursos Naturales, la declaración del parque natural por dicha vía excepcional carecía de cobertura, «pues la Declaración de Parque Natural discutida no puede sobrevivir más allá de los límites temporales que el artículo 15.2 de la Ley de Conservación de Espacios Naturales», y, en consecuencia, diez años después de la segunda declaración del espacio natural, ésta volvió a anularse, situación que motivó diversas interpelaciones al Gobierno regional por parte de la oposición parlamentaria (Pregunta 2-P/VI, PROP-2, *Boletín Oficial* de la Asamblea, VI Legislatura, de 24 de septiembre de 2003).

En todo caso, mediante la Ley 8/1998, de 26 de junio, de Conservación de la Naturaleza y de Espacios Naturales de Extremadura, la Comunidad extremeña se dotó de una norma legal propia que desarrolla las determinaciones básicas contenidas en la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de conservación de los espacios naturales y de la flora y fauna silvestres, y que constituye sin duda el texto legal más significativo aprobado hasta la fecha por esa Comunidad en materia ambiental.

En relación con los instrumentos de planificación de los recursos naturales, la Ley 8/1998 presentó la novedad de introducir una figura adicional a los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales (PORN) previstos en la Ley estatal 4/1989. Se trata de las llamadas *Directrices Básicas de Ordenación de los Recursos Naturales de Extremadura*, de ámbito regional y claramente inspiradas en las Directrices para la Ordenación de los Recursos Naturales que la Ley 4/1989 –art. 8.1– autoriza al Gobierno de la Nación aprobar con carácter vinculante para los PORN, y a las que también deberán ajustarse estas Directrices Básicas autonómicas. No obstante, no consta que, hasta la fecha, se haya hecho uso de este instrumento.

Por su parte, en relación con los PORN, la Ley extremeña 8/1998 introduce numerosas determinaciones, como la zonificación de usos en su ámbito territorial (Zonas de Uso Restringido, de Uso Limitado, de Uso Compatible y de Uso General), la identificación de los caminos y vías pecuarias dentro del espacio natural de que se trate, o las medidas de compensación o incentivación de la conservación, en el caso de que se establezca alguna limitación de uso con repercusiones económicas para los titulares. En relación con la elaboración de los PORN, al igual que en otras Comunidades Autónomas, se prevé –art. 12.3 Ley 8/1998– la intervención del órgano competente en materia de ordenación del territorio (la Comisión Regional de Urbanismo y Ordenación del Territorio), debido a la incidencia de estos instrumentos en la ordenación del territorio de la Comunidad Autónoma. En cuanto a los efectos de los PORN y protección cautelar de los recursos naturales, no se aportan novedades dignas de mención respecto a lo ya ordenado en la Ley 4/1989, si bien debe destacarse el precepto según el cual en los Espacios Naturales Protegidos existentes en Extremadura, los ordenamientos sectoriales se subordinarán a la finalidad de conservación del modo que se determine en los instrumentos de planificación –art. 15.4 Ley 8/1998–.

Respecto a la aplicación efectiva de la figura de los PORN, sólo en fechas muy recientes se ha procedido a la aprobación de los PORN preceptivos correspondientes a los Parques y Reservas Naturales. En el caso del PN de Cornalvo, para salir al paso de la antes indicada STS de 6 de mayo de 2003 por la que se anuló el Decreto 27/1993, fue aprobada la Ley 7/2004, de 19 de noviembre, por la que se declara a Cornalvo «Parque Natural» (al utilizar el instrumento legislativo se da cumplimiento a la reserva formal de ley ordenada en la Ley 8/1998 y, al mismo tiempo, se blinda la medida frente a nuevas impugnaciones), con el compromiso de aprobar el PORN correspondiente, como es obligado, en el plazo de un año. Y, finalmente, dentro del plazo, por Decreto 188/2005, de 26 de julio, se aprobó el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del Parque Natural de Cornalvo.

Un retraso similar ha sufrido la Reserva Natural de la Garganta de los Infiernos, que fue declarada por Decreto 132/1994, de 14 de noviembre, pero no ha contado con el preceptivo Plan de Ordenación de los Recursos Naturales hasta la aprobación del Decreto 185/2005, de 26 de julio, es decir más de diez años después y, por tanto, con más de nueve años de retraso sobre el mandato legal.

Más ortodoxa ha sido la forma de proceder en el caso del Espacio Natural «Tajo Internacional», pues la aprobación del Decreto 187/2005, de 26 de julio, por el que se aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del Espacio Natural «Tajo Internacional» ha precedido a su declaración como Parque Natural, propuesta en el mismo PORN.

Por su parte, en relación con el PN de Monfragüe, sin duda el espacio natural más significativo de la región, declarado por Real Decreto 1927/1979, de 4 de abril, se aprobó un primer Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del Área de Monfragüe mediante Decreto182/1995, de 31 de octubre, recientemente susti-

tuido por el Decreto 186/2005, de 26 de julio, por el que se aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del Parque Natural de Monfragüe y su Área de Influjo Socioeconómico, que al parecer ha contado con el respaldo de todos los sectores sociales implicados, incluyendo los de los propietarios de fincas en el interior del Parque y los ayuntamientos del entorno.

Cuestión distinta es la llamativa diversidad de estructura, contenido y extensión de los cuatro PORN vigentes, a pesar de las precisiones de la Ley 8/1998 y de ser aprobados en la misma fecha (26 de julio de 2005): en unos casos se trata de textos articulados y en otros no, en unos casos se incluye el diagnóstico de los recursos naturales y en otros no, en unos casos se contemplan planes de actuación y en otros no...

Respecto a tipología de espacios protegidos, a los cuatro tipos básicos de ENP previstos en la Ley 4/1989 (Parques Naturales, Reservas Naturales, Monumentos Naturales y Paisajes Protegidos), la Ley 8/1998 añadió seis categorías adicionales: Zonas Especiales de Conservación, Corredores Ecológicos y de Biodiversidad, Parques Periurbanos de Conservación y Ocio, Lugares de Interés Científico, Árboles Singulares y Corredores Ecoculturales, admitiéndose expresamente la compatibilidad de categorías y superposición de reconocimientos sobre un mismo espacio natural. Así, por ejemplo, tras su declaración como Parque Natural, el Área de Monfragüe ha sido designada Zona de Especial Protección para las Aves, Zona de Especial Conservación, Lugar de Interés Comunitario y Reserva de la Biosfera.

Las *Zonas Especiales de Conservación* es la modalidad específica de ENP prevista para los Lugares de Importancia Comunitaria llamados a integrar la Red «Natura 2000», criterio seguido por alguna otra Comunidad Autónoma (es el caso de Andalucía con las Zonas de Importancia Comunitaria creadas mediante Ley 43/2003). Por Decreto 232/2000, de 21 de noviembre, se clasifican zonas de protección especial para las aves en la Comunidad Autónoma de Extremadura.

Por su parte, los *Corredores Ecológicos y de Biodiversidad* es una categoría innovadora que se caracteriza por permitir la conexión de espacios protegidos, y que se está utilizando sobre todo para los ríos y riberas: Decreto 62/2003, de 8 de mayo, por el que se declara el «Río Guadalupejo» como Corredor Ecológico de Biodiversidad (que sirve de punto de enlace entre dos ZEPAS); Decreto 63/2003, de 8 de mayo, por el que se declara al «Entorno de los Pinares del Tiétar» Corredor Ecológico y de Biodiversidad; Decreto 136/2004, de 2 de septiembre, por el que se declara Corredor Ecológico y de Biodiversidad el Río Bembézar. Esta última declaración motivó una pregunta parlamentaria en la Asamblea de Extremadura (Pregunta 146-P/VI, PROP-163, *Diario de Sesiones*, VI Legislatura, 7 de octubre de 2004).

En cambio, los *Parques Periurbanos de Conservación y Ocio,* concebidos como espacios próximos a los núcleos de población en los que se aúnan la conservación de la naturaleza y su uso para actividades socio-recreativas, constituyen una modalidad de espacio protegido ya previsto en otras normas autonómicas –como es el caso de la andaluza–, si bien la Ley extremeña subraya el deber de preservar estos espacios

ante cualquier acción urbanística que pueda poner en riesgo su existencia. Se trata de una modalidad de la que la Administración extremeña está haciendo un uso relativamente frecuente: Decreto 35/2001, de 6 de marzo, por el que se declara Parque Periurbano de Conservación y Ocio a la finca Dehesa de Moheda Alta en el término municipal de Navalvillar de Pela; Decreto 113/2002, de 10 de septiembre, por el que se declara Parque Periurbano de Conservación y Ocio a la finca La Sierra en el término municipal de Azuaya; Decreto 81/2005, de 12 de abril, por el que se declara Parque Periurbano de Conservación y Ocio al paraje «La Pisá del Caballo», en el término municipal de Cabeza la Vaca; Decreto 196/2005, de 30 de agosto, por el que se declara Parque Periurbano de Conservación y Ocio el paraje «La Charca de Brozas y Ejido», en el término municipal de Brozas.

En cuanto a los *Lugares de Interés Científico* son espacios de reducidas dimensiones que reciben una protección en atención al interés científico de alguno de sus elementos naturales o a la existencia de especímenes o poblaciones de animales o vegetales amenazadas de extinción o merecedoras de medidas específicas de protección. Se trata de una tipología seguida en otras normas autonómicas –como es el caso de la reciente Ley de Baleares 5/2005, de 26 de mayo, para la conservación de los espacios de relevancia ambiental–. Así, mediante Decreto 153/2003, de 29 de julio, se declara lugar de interés científico el «Volcán» de El Gasco (Nuñomoral), por tratarse de un afloramiento de rocas único en la península. Asimismo, existen otos enclaves geológicos y paleontológicos en estudio para su declaración como Lugares de Interés Científico, como las canteras de mármol rojo de Alconera (Badajoz) o el yacimiento de «El Membrillar» en Helechosa de los Montes (Badajoz).

Por su parte, la categoría de los *Árboles Singulares* constituye una modalidad cuya finalidad coincide en parte con la de los Monumentos Naturales, así de hecho en algunas Comunidades Autónomas (como la andaluza) se emplea esta figura para proteger determinados árboles. De acuerdo con el Decreto 4/1999, de 12 de enero, por el que se ordena su declaración, los Árboles Singulares pueden definirse como aquellos ejemplares o formaciones vegetales (lo que parece contradictorio con la denominación de árbol singular) que sean representativos por su rareza numérica, dimensiones excepcionales o por su interés histórico o cultural. Hasta el presente, esta categoría se ha aplicado por tres disposiciones: Decreto 36/2001, de 6 de marzo, por el que se declaran Árboles Singulares de Extremadura (8 declaraciones, incluyendo un caso de arboleda); Decreto 76/2004, de 18 de mayo, por el que se declaran 18 árboles singulares de Extremadura (incluyendo también varios casos de arboledas); y Decreto 140/2005, de 7 de junio, por el que se declaran cuatro nuevos Árboles Singulares de Extremadura (en un caso se trata de un conjunto de árboles).

Por último, la Ley 8/1998 tuvo el innegable acierto de contemplar la figura de los *Corredores Ecoculturales* (o Ecoitinerarios) que tienen por objeto integrar cañadas y otras vías pecuarias. Y lo cierto es que tanto la Directiva UE Hábitat 1992/93 como el RD 1997/1995 declaran que los espacios de estructura lineal y continua,

como las vías pecuarias, son esenciales como puntos de enlace, para la distribución geográfica, migraciones e intercambio genético de las especies silvestres. No obstante, al parecer esta figura aún sigue inédita.

Respecto al régimen jurídico de los ENP, la Ley 8/1998 extiende la posibilidad de crear Zonas Periféricas de Protección, prevista en la Ley 4/1989 para los espacios que se declaren por Ley, a todos los Parques Naturales y Reservas Naturales, así como los Monumentos Naturales, Paisajes Protegidos, Zonas Especiales de Conservación y Corredores Ecológicos y de Biodiversidad, determinación ésta que entendemos perfectamente compatible con la Ley 4/1989.

Por lo demás, el conjunto de los Espacios Naturales Protegidos de Extremadura configuran la *Red de Espacios Naturales Protegidos de Extremadura*, que ha de ser representativa de los principales sistemas y formaciones naturales de la región y seguir un modelo del uso sostenible del territorio, en el sentido de que asegure el desarrollo socioeconómico de las poblaciones incluidas en ella al tiempo que preserva su mantenimiento para las generaciones futuras –art. 28 Ley 8/1998–. Esta Red hacia septiembre de 2005 alcanzaba una extensión total de 288.214 hectáreas.

En relación con la competencia para declarar los Espacios Naturales Protegidos, la Ley 8/1998 opta por atribuirla al Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura, salvo en el caso de los Parques Naturales que deben ser declarados mediante Ley. Se trata de un criterio acertado, pues los Parques Naturales constituyen áreas de territorio ciertamente extensas, pero en el resto de los casos la declaración mediante acto administrativo parece más adecuada para la valoración de los intereses involucrados, por lo que no se comparte la excesiva extensión de la declaración mediante Ley ordenada en alguna Ley autonómica (caso de la Ley de Baleares 5/2005). Asimismo, puede destacarse que en el caso de los Parques Periurbanos de Conservación y Ocio se prevé que la declaración puede formularse a instancia de las entidades locales (así se prevé también en la Ley andaluza 2/1989), si bien no se prevé la delegación en las entidades locales de la gestión de estos espacios.

Respecto al procedimiento de declaración, destaca la previsión según la cual cuando no vaya precedido de la aprobación previa de un Plan de Ordenación de los Recursos Naturales, deberá otorgarse un trámite de audiencia por un plazo de treinta días a los afectados, las entidades locales, asociaciones ecologistas y otras entidades interesadas.

En cuanto a los efectos de la declaración de los espacios protegidos, destaca en la Ley 8/1998 una más precisa delimitación de las limitaciones indemnizables: las «limitaciones singulares y efectivas que resulten incompatibles con el ejercicio de las actividades y los usos tradicionales y consolidados propios del medio rural, cuando éstos vinieran desarrollándose con anterioridad, conforme al ordenamiento jurídico y de manera reiterada y notoria».

En relación con los instrumentos para la gestión de los espacios naturales, a los Planes Rectores de Uso y Gestión, previstos en la Ley estatal 4/1989 para los Parques Naturales, y que la Ley 8/1998 extiende su obligatoriedad a Reservas Natu-

rales, Monumentos Naturales, Paisajes Protegidos, Zonas Especiales de Conservación y Corredores Ecológicos y de Biodiversidad, la Ley 8/1998 añade varias figuras: Planes de Gestión para la Conservación y Ocio (previstos para los Parques Periurbanos de Conservación y Ocio), Normas de Conservación (ordenadas para los Lugares de Interés Científico y Árboles Singulares) y Planes Especiales (contemplados para los Corredores Ecoculturales).

Por último, en cuanto a la gestión de los espacios naturales, sólo en fechas recientes ha tenido lugar la generalización de las Juntas Rectoras en las que se da entrada a la participación en la gestión de los espacios a las entidades y agentes locales: Decreto 100/2004, de 28 de junio, por el que se regula la Junta Rectora del Parque Natural de Monfragüe; Decreto 101/2004, de 28 de junio, por el que se regula la Junta Rectora de la Reserva Natural de la Garganta de los Infiernos; Decreto 102/2004, de 28 de junio, por el que se regula la Junta Rectora de la ZEC «Embalse de Orellana y Sierra de Pela»; Decreto 103/2004, de 28 de junio, por el que se regula la Junta Rectora de la ZEC «Llanos de Cáceres y Sierra de Fuentes»; Decreto 104/2004, de 28 de junio, por el que se regula la Junta Rectora de la ZEC de «Sierra Grande de Hornachos»; Decreto 105/2004, de 28 de junio, por el que se regula la Junta Rectora de la ZEC «Sierra de San Pedro».

Asimismo, respecto a posibles cambios en la red de espacios, debe subrayarse que tras la aprobación en julio del 2005 del PORN correspondiente al Parque Natural de Monfragüe, el Gobierno extremeño, actuando, al parecer, con la aquiescencia del Ministerio de Medio Ambiente, ha presentado, a la Asamblea de Extremadura una propuesta de ley de declaración del espacio como Parque Nacional, la cual, una vez aprobada, se elevará a las Cortes Generales para su debate y futura aprobación. Con todo, debe observarse que el Gobierno extremeño rechazó la inclusión de las Sierras de las Villuercas en el futuro parque nacional.

De otro lado, el Grupo Parlamentario Mixto, Agrupación de Diputados de Izquierda Unida (IU) formuló en febrero de 2004 una proposición no de Ley 61/VI (PNL-64), por la que se inste a la Consejería de Agricultura y Medio Ambiente a iniciar los trámites para que Aguablanca y el Corredor Ecológico de la Rivera de Cala y Río Culebrín sean declarados Paisaje Natural Protegido; y a incluir estos parajes en la futura Red Natura 2000 como zona LIC o ZEC (*Boletín Oficial* de la Asamblea, VI Legislatura, 24 de febrero de 2004).

Recapitulando, en una Comunidad como la extremeña con un patrimonio natural tan ingente, se observa en la declaración de ENP una muy moderada utilización de las principales figuras, esto es los Parques y Reservas Naturales: sólo dos parques naturales y uno de ellos (Monfragüe) heredado, y una reserva natural (cifras francamente bajas si se compara, por ejemplo, con los 28 parques naturales y las 24 reservas naturales declaradas en Andalucía). En cambio, se observa una tendencia a utilizar las modalidades de ENP propias de la Ley extremeña, cuyas dimensiones son, por lo general, mucho menores y el nivel de protección menos intenso. Esta tendencia al escaso uso de las figuras de los parques y reservas ha

podido ser motivada por la obligatoriedad para los parques y reservas naturales de la aprobación previa a la declaración o en el plazo de un año de ésta del correspondiente PORN, pues lo cierto es que hasta fechas muy recientes no se han aprobado todos los PORN preceptivos. También ha podido influir, quizá, la prohibición del ejercicio de la caza en los Parques Naturales.

### 3.2. Especies protegidas: flora y fauna

Siguiendo el criterio de la Ley 4/1989 de conservación de los espacios naturales y de la flora y fauna silvestres, la Ley 8/1998 se ocupa también de la biodiversidad. Al margen de reiteraciones del texto estatal, haciendo uso de la posibilidad prevista en el art. 30.2 de la Ley 4/1989, la Ley 8/1998 creó el *Catálogo de Especies Amenazadas de Extremadura*, de modo similar a lo ordenado en otras Comunidades Autónomas. Asimismo, a la clasificación de especies amenazadas contenida en el art. 29 de la Ley 4/1989 (en peligro de extinción, sensibles a la alteración de su hábitat, vulnerables y de interés especial), la Ley 8/1998 añadió las «extinguidas», categoría referida a las especies, subespecies o poblaciones que, habiendo sido autóctonas, se han extinguido en Extremadura, pero que existen en otros territorios y pueden ser susceptibles de reintroducción. Su catalogación exigirá la redacción de un estudio sobre la viabilidad de su reintroducción y un Plan de Protección y Mejora cautelar de los hábitats naturales afines. Si ello fuera viable, finalmente se realizará un Plan de Reintroducción de la especie. No se diferencia, en cambio, entre especie extinta y extinta en estado silvestre, distinción presente en otras normas autonómicas –como la Ley 8/2003 de la Flora y Fauna Silvestres de Andalucía–.

Por Decreto 37/2001, de 6 de marzo, se aprobó el Catálogo Regional de Especies Amenazadas de Extremadura, el cual detalla el contenido y procedimiento de elaboración de los planes que corresponde formular a las especies, subespecies y poblaciones catalogadas. Asimismo, este Catálogo ha sufrido ya algunas modificaciones: así por Decreto 66/2005, de 15 de marzo, por el que se excluye la especie Cormorán Grande del Catálogo Regional de Especies Amenazadas de Extremadura. En cuanto a los planes correspondientes a las especies amenazadas, cabe destacar los siguientes: Orden de la Consejería de Agricultura y Medio Ambiente de 27 de mayo de 2004, por la que se aprueba el Plan de Recuperación del Lince Ibérico en Extremadura; Orden de 6 de junio de 2005 por la que se aprueba el Plan de Recuperación del Águila Imperial Ibérica en Extremadura; Orden de 6 de junio de 2005 por la que se aprueba el Plan de Conservación del Hábitat del Águila Perdicera en Extremadura; Orden de 6 de junio de 2005 por la que se aprueba el Plan de Conservación del Hábitat del Buitre Negro en Extremadura.

De otro lado, debe observarse que Ley autonómica 8/1990, de 21 de diciembre, de Caza, dispuso que serán indemnizables por la Administración Regional, previa instrucción del oportuno expediente y las valoraciones a que hubiese lugar: «b) Los daños ocasionados por especies de la fauna silvestre no cinegética, cualquiera que sea su procedencia». Como era previsible, esta posibilidad dio lugar a

cierta conflictividad entre la Administración autonómica y los titulares de aprovechamientos agrícolas que se consideran lesionados principalmente por daños causados por aves silvestres.

Ahora bien, la Sala de lo Contencioso del Tribunal Superior de Justicia ha entendido que tal obligación indemnizatoria no era sino una plasmación de la institución general de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, aplicando, en consecuencia, todos los presupuestos de dicha institución. De este modo, en contra de una interpretación literal de la Ley, los tribunales han exigido en cada caso la concurrencia del título de imputación y de la relación de causalidad, lo cual aplicado a estos supuestos, dada la naturaleza de la fauna como «res nullius», ha supuesto descartar la responsabilidad pública en aquellos casos en los que el recurrente no solicitó a la Administración la adopción de esas medidas (véase STSJ de Extremadura de 27 de septiembre de 2000 [JUR 2000, 302007], entre otras).

En este sentido, la Ley 8/1998 perfiló el precepto antes señalado de la Ley de Caza, de tal modo que la Junta de Extremadura indemnizará los daños producidos por especies de fauna silvestre no susceptibles de aprovechamiento cinegético o piscícola en un supuesto muy concreto: cuando dentro de un plazo no superior a un mes desde que se produjera el daño el afectado haya solicitado formalmente autorización para el control, la captura o la eliminación de la especie de que se trate, y la Administración haya denegado expresamente (¡) dicha solicitud. En ningún caso serán indemnizables los daños causados por especies consideradas como plaga o cuya captura controlada hubiese sido autorizada con anterioridad por la Administración. Así, la jurisprudencia tiene establecido que el daño indemnizable es aquel que no se hubiese podido evitar habiéndose solicitado la autorización administrativa (véase STSJ de Extremadura de 13 de noviembre de 2002 [JUR 2002, 27436]; SSTSJ de 28 de noviembre de 2003, [JUR 2003, 20141 y 20152], entre otras).

Finalmente, en relación con el llamado patrimonio genético, la Ley 8/1998 prevé la creación de un *Banco de Diversidad Genética*, en el cual se recogerán el material, las especies y subespecies endémicas, que se encuentren amenazadas y para las que la actividad humana suponga un riesgo importante para la conservación genética de las poblaciones o para la actuación de la selección natural, si bien no consta que se haya creado aún.

### 3.3. Protección de animales

A partir de la pionera Ley 3/1988 de Protección de Animales de Cataluña se inició en las Comunidades Autónomas una tendencia dirigida a otorgar cuerpo legal a la creciente sensibilización de los ciudadanos por la protección de los animales, y, en este sentido, la Comunidad de Extremadura fue una de las últimas en incorporarse a este movimiento con la aprobación de la Ley 5/2002, de 23 de mayo, de Protección de los Animales. No obstante, aun cuando en otras Comunida-

des Autónomas ha sido controvertido el fundamento competencial de este tipo de normas (se hace referencia a títulos competenciales dispares, como la ganadería, la sanidad o el ocio), así como su adscripción orgánica (así, p. j., en Andalucía esta política de protección de los animales se encuadra en gran medida en la Consejería de Gobernación), en el caso de Extremadura la propia Ley 5/2002 incardina su regulación en las normas de defensa y conservación de la naturaleza y de protección del patrimonio natural y, desde el punto de vista orgánico, las competencias de ejecución de la Ley se encomiendan a la Consejería de Agricultura y Medio Ambiente.

Los aspectos más destacables de esta Ley son los siguientes. De un lado, a diferencia de otras Leyes autonómicas, la Ley 5/2002 no limita su ámbito de aplicación a los «animales de compañía», entendiendo por tales aquellos que conviven con el hombre sin que éste persiga por ello fin de lucro, sino que extiende su protección también a los llamados «animales domésticos de renta», entendiendo por éstos los que, sin convivir con el hombre, son mantenidos, criados o cebados por éste para la producción de alimentos u otros beneficios, así como a los salvajes en cautividad. De otro lado, la Ley 5/2002 es francamente parca en la atribución competencias en esta materia a los Municipios, con algún precepto que constituye ejemplo de vacuidad: «Los Ayuntamientos cumplirán la normativa en vigor en los temas objeto de esta Ley» –art. 9–. Asimismo, y como es común en las Leyes de este ámbito, la Ley 5/2002 trata de dar carta de naturaleza a la función que tradicionalmente vienen desempeñando las Asociaciones de Protección y Defensa de los animales como entidades colaboradoras de la Administración local y ahora, también, autonómica.

No obstante, la Ley 5/2002 no contempla algunas determinaciones de interés presentes en otras normas autonómicas (Asturias, Aragón o Cataluña), como la cualificación o capacitación de los cuidadores de animales. Por último, aun cuando la Administración extremeña ha iniciado algunas actuaciones de ejecución de la Ley, como la orden de cierre del mal llamado zoo de Almendralejo, auténtico agujero negro en el panorama de la protección de animales en España, no consta que se hayan aprobado normas reglamentarias de desarrollo imprescindibles para la efectividad de la Ley –por ejemplo, en materia identificación y de registro de animales, estando aún vigente el Decreto 42/1995, de 18 de abril, sobre núcleos zoológicos–.

Con todo, poco después de la aprobación de la Ley 5/2002 se suscitó la cuestión sobre las llamadas competiciones de tiro al pichón, consistentes en abatir crías de ave, y que la Ley 5/2002 permitió «siempre y cuando sean promovidas por sociedades de tiro, bajo control de la respectiva Federación, y previa autorización de la Consejería de Agricultura y Medio Ambiente». Se trata de una cuestión que ha tenido una elevada repercusión en la agenda de la Asamblea de Extremadura, razón por la que se considera conveniente dar cuenta de ella en este informe. En efecto, a iniciativa del Grupo Parlamentario Mixto, Agrupación de Diputados de Izquierda Unida (IU), en sesión plenaria celebrada el día 22 de abril de 2004, la

Asamblea aprobó la Proposición no de Ley 68/VI (PNL-72), por la que se insta a la Junta de Extremadura a modificar la Ley 5/2002, de 23 de mayo, de Protección de los Animales en la Comunidad Autónoma de Extremadura, para establecer la prohibición total del tiro al pichón, considerada como una actividad indigna, aberrante, infame, en la que se causa un sufrimiento injustificable a unos animales en situación de completa indefensión.

Sin embargo, en dos ocasiones posteriores fue emplazado el ejecutivo extremeño a explicar por qué no se había llevado aún a efecto, por parte de la Junta de Extremadura, el mandato aprobado por la Asamblea de Extremadura de prohibición de la práctica del tiro al pichón (Pregunta 145-P/VI, PROP-162, *Diario de Sesiones*, VI Legislatura, 7 de octubre de 2004; Pregunta 175-P/VI, PROP-198 Sesión Plenaria núm. 35, 10 de marzo de 2005). Y, por fin, en octubre el Gobierno envió a la Cámara el proyecto de Ley de modificación de la Ley 5/2002 (*Boletín Oficial* núm. 299, 26 diciembre de 2005).

Ahora bien, la nueva redacción prevista de la Ley sería la siguiente: «Quedan especialmente prohibidas las competiciones de tiro al pichón, salvo las debidamente autorizadas por la Consejería de Agricultura y Medio Ambiente y bajo el control de la respectiva Federación», lo cual ha motivado nuevos debates en la Asamblea, pues, con razón, el grupo político que impulsó la proposición no de ley que está en el origen de esta reforma (¿) legal se considera defraudado por la misma (Interpelación 54/VI, INTE-85, sobre la política general de la Junta de Extremadura en orden a impedir el maltrato a los animales y toda práctica cruel contra los mismos, Sesión Plenaria núm. 46, 15 de septiembre de 2005).

> Podrá decirse, como avanzó el Consejero en su comparecencia, que el nuevo precepto supone alterar el orden de cosas, en el sentido técnico de que en la redacción del 2002 se trataría de una técnica autorizatoria ordinaria, que garantiza el correcto ejercicio de un derecho de libertad, mientras que en la nueva redacción se trataría más bien de la «dispensa» de una prohibición. Sin embargo, para aceptar este argumento, el precepto debería contener las cautelas que garanticen la excepcionalidad de la dispensa, cosa que no sucede hasta la fecha.

## 4. LAS POLÍTICAS DE ORDENACIÓN DE RECURSOS NATURALES

### 4.1. CAZA Y PESCA FLUVIAL

Como es bien sabido, la actividad cinegética constituye en el medio rural de la Comunidad Autónoma de Extremadura una actividad de honda tradición y de enorme importancia económica y social. Con la finalidad de ordenar esta actividad de explotación de los recursos naturales, y en ejercicio de su competencia estatutaria «exclusiva», la Comunidad aprobó la Ley 8/1990, de 21 de diciembre, de Caza. A grandes rasgos, como otras Leyes autonómicas similares, la Ley 8/1990 pretende reorientar la actividad cinegética hacia el mantenimiento y restauración de los equilibrios ecológicos entre las especies de fauna silvestre y, desde esta orientación, se

desea convertir la caza en un instrumento de la política de conservación de los recursos naturales renovables, atribuyéndole así a la actividad cinegética una faceta conservacionista que permita desvirtuar el creciente cuestionamiento social de esta actividad.

En cuanto a la principales novedades de la Ley extremeña destaca, en primer lugar, que mientras la Ley de Caza de 1970 había establecido que los derechos y obligaciones establecidos en la Ley, en cuanto se relacionan con terrenos cinegéticos, corresponderán al propietario o a los titulares de otros derechos reales o personales que lleven consigo el uso y disfrute del aprovechamiento de la caza –art. 6– (tal como dispone también, por ejemplo, la reciente Ley 13/2004 de Caza de la Comunidad Valenciana), por el contrario, la Ley 8/1990 dispuso que «Los derechos y obligaciones establecidos en la presente Ley, en cuanto se relacionan con los terrenos cinegéticos, corresponderán a la Administración Regional y a cuantas entidades o particulares obtuvieran la *concesión administrativa* correspondiente para el aprovechamiento cinegético privado» –art. 6–. En segundo lugar, la Ley 8/1990 sometió toda actividad cinegética a la necesaria y previa elaboración de planes de ordenación y aprovechamiento de las especies de caza, lo que supuso una novedad jurídica en relación con Ley de Caza de 1970, así como incorporó determinadas figuras, como las Reservas y Cotos Regionales de Caza. En tercer lugar, sobre la base de la consideración de la fauna silvestre como cosa sin dueño que hace el propio Código Civil, en su artículo 610, la Ley 8/1990 pretendió garantizar a los ciudadanos un derecho a la caza, en régimen de igualdad, con independencia de condicionantes sociales o económicos. Para ello, se establece que el titular de predios susceptibles de aprovechamiento cinegético queda sometido por la Ley a una doble condición para el ejercicio de la caza sobre los mismos: o bien permitir la caza, en condiciones de igualdad, a las demás personas administrativamente autorizadas para ello y titulares del derecho de caza, en cuyo caso los terrenos son calificados por la Ley como de *aprovechamiento cinegético común* (art. 10) o se integran en los denominados Cotos Regionales de Caza (art. 18); o bien, solicitar de la Administración permiso para poder practicar con exclusividad la caza sobre tales terrenos –«*aprovechamiento cinegético privado*»– reservándola para sí y para aquellas otras personas a las que autorice bajo el oportuno control administrativo (art. 51.1). Y, en cuarto lugar, la Ley contempló la actividad de caza como fuente de ingresos para la propia Administración, mediante las correspondientes figuras tributarias que gravan esta actividad.

En todo caso, la Ley 8/1990 fue objeto de impugnación ante el Tribunal Constitucional por diversos motivos, entre los que destacaron las alegaciones de privación de derechos dominicales sin indemnización y de incompetencia para regular materias civiles. El recurso fue resuelto por la STC 14/1998, de 22 de enero, de gran trascendencia en esta materia, por lo que parece oportuno recordar ahora su doctrina principal.

> Básicamente, los recurrentes alegaron que el artículo 6 antes transcrito operaba una demanialización legislativa por la que se despoja a los propietarios de los terrenos

cinegéticos de sus derechos dominicales sobre las piezas de caza sin mediar indemnización compensatoria. Por su parte, según el Alto Tribunal, lo que el art. 6 de la Ley somete al régimen administrativo que denomina como *concesión* es el «aprovechamiento cinegético privado», concepto éste que no se confunde con el derecho a cazar ni con la actividad venatoria ni con el régimen jurídico de la adquisición de la propiedad de las piezas cazadas. (...). Precisamente, porque las piezas de caza son una *res nullius* cuya propiedad se adquiere mediante ocupación y no un bien accesorio a la propiedad de los terrenos por los que libremente transitan. Pero para el TC la Ley 8/1990 no produjo una demanialización en favor de la Administración de los derechos de los propietarios para el aprovechamiento cinegético de sus fincas, pues la denominada concesión no tiene otro alcance que el de facultar a los propietarios o titulares de los terrenos susceptibles de dicho aprovechamiento para llevar a cabo éste siempre que hayan cumplido los requisitos del propio art. 7 y los establecidos por el 20 o, en su caso, el 19: «Sin perjuicio, pues, de la desafortunada calificación contenida principalmente en el art. 6 y repetida en los 7.3, 19.2, 20.3 y 4 y 21.3, no se trata de una concesión de facultades o derechos de los que previamente la Administración haya privado a sus titulares para asumirlos y concederlos, sino simplemente del juego de una autorización administrativa de carácter reglado que se exige para el aprovechamiento cinegético privado de la caza».

De otro lado, la Ley 8/1990 de Caza motivó también otro contencioso derivado de la prohibición contenida en la misma de ejercicio de la caza en los Parques Naturales –art. 13.3–. Dado que esta prohibición se aplicó sobre un Parque Natural anterior a la Ley, como era el caso del PN de Monfragüe, el Tribunal Supremo –sentencia de 20 de enero de 1999, ponente González Rivas– entendió que la ley incidía sobre los derechos patrimoniales de los propietarios de los terrenos incluidos en el PN, reconociéndoles a éstos el derecho de indemnización en un claro supuesto de responsabilidad por acto legislativo.

Por su parte, la Ley 8/1990 de Caza fue objeto de modificación por la Ley 19/2001, de 14 de diciembre, en la que, además, de aclarar, conforme a la STC 14/1998, que lo que la Ley 8/1990 llamó «concesión administrativa» debe entenderse como una «autorización administrativa», se aprovecha la modificación para adaptar la Ley a ciertas normativas posteriores (así se reconoce a las Sociedades Deportivas de Cazadores la naturaleza jurídica de Clubes Deportivos, conforme a la Ley 2/1995, de 6 de abril, del Deporte de Extremadura), y para efectuar otras precisiones (así, por ejemplo, se precisa con mayor exactitud el alcance real de la obligación legal de indemnizar los daños causados por especies cinegéticas, al tiempo que se aprovecha para dar cobertura a la posibilidad de que la Administración contrate un seguro de responsabilidad civil que cubra el riesgo de las indemnizaciones que resulten exigibles).

Finalmente, consignar la aprobación del Decreto 130/2000, de 30 de mayo, de Reglamentación general de los terrenos sometidos a régimen especial gestionados directamente por la Junta de Extremadura, disposición que adoptó la forma y rango de Decreto para salvar la anulación de una Orden precedente, así como la aprobación del Decreto 90/2002, de 8 de julio, por el que se aprueba el reglamento del impuesto sobre aprovechamientos cinegéticos.

Recapitulando, puede concluirse que, al menos, en la versión original de la Ley de Caza, la preocupación principal del legislador no ha sido tanto ordenar un aprovechamiento sostenible de los recursos cinegéticos, como garantizar el ejercicio del llamado de derecho a cazar al conjunto de la ciudadanía. El resultado práctico, denunciado desde organizaciones poco sospechosas de demagogia como Adenex (medalla de Extremadura), es el de una difícil convivencia entre caza y naturaleza (proliferación de la caza industrial de criadero, vallado abusivo de fincas, apertura de pistas, control masivo de predadores por métodos no selectivos y prohibidos, persecución de especies protegidas...).

De otro lado, en materia de pesca, la Comunidad aprobó la Ley 8/1995, de 27 de abril, de Pesca, la cual presenta un diseño similar al de la antes tratada Ley 8/1990 de Caza: de un lado, declara que el derecho a pescar corresponde a toda persona que, estando en posesión de la licencia de pesca, cumpla los requisitos legales, y, de otro lado, diferencia entre aguas libres para la pesca (aquellas en las que esta actividad puede ejercerse sin otras limitaciones que las generales) y aguas sometidas a régimen especial (refugios, vedados, cotos...). Asimismo, la Ley 8/1995 ordenó también la acuicultura o explotación industrial de la pesca, entendiendo por tal la orientada al cultivo intensivo de peces o cangrejos.

Esta Ley 8/1995 fue impugnada por la Administración ante el Tribunal Constitucional, por considerar que invadía competencias estatales en materia de aguas. El recurso fue resuelto por la STC 123/2003, la cual prácticamente se limitó a aplicar al caso la doctrina sentada en pronunciamientos anteriores similares (SSTC 15/1998 y 110/1998). Básicamente, el Tribunal entendió que determinadas prohibiciones contenidas en la Ley de Pesca –como la prohibición relativa a «levantar y extraer de los cauces las piedras existentes en los mismos cuando por su cantidad pueda perjudicarse la capacidad biogénica del medio, así como acumular o verter residuos sólidos y escombros en orillas y cauces de aguas públicas», o la prohibición de «abandono y los vertidos directos o indirectos de residuos o sustancias que alteren las condiciones biológicas, físicas o químicas de las masas de agua, salvo que no perjudiquen los recursos piscícolas»–, suponía convertir en prohibiciones absolutas actividades únicamente sujetas a autorización administrativa en la legislación estatal de aguas.

### 4.2. Montes y política forestal

Los bosques extremeños, especialmente los de monte y matorral mediterráneos, son únicos en el mundo. Sin embargo, a diferencia de otras Comunidades Autónomas, no cuenta la extremeña con una Ley propia general en materia de montes o patrimonio forestal. Soslayando la atención a determinadas medidas de sanidad vegetal (como el tratamiento contra la procesionaria del pino), la política forestal de Extremadura se ha centrado fundamentalmente en la prevención y lucha contra incendios forestales. En esta materia la actuación de la Administración extremeña se ha venido plasmando en el Plan de Lucha contra Incendios Foresta-

les (Plan INFOEX), aprobado mediante el Decreto 54/1996, de 23 de abril, desarrollado anualmente mediante Órdenes, el nombramiento de Mando Único, sus Adjuntos, los Coordinadores de zona, y las fechas de inicio y terminación de la Época de Peligro Alto.

Sin embargo, en el verano del 2003, debido a la confluencia de una serie de circunstancias climatológicas adversas de distinta naturaleza, se produjeron en la Comunidad Autónoma de Extremadura (principalmente en la comarca de Las Hurdes) unos incendios forestales de excepcional envergadura que, no pudiendo ser controlados, adquirieron grandes dimensiones, con la consiguiente secuela de daños, fundamentalmente sobre masas forestales y explotaciones agrícolas y ganaderas, y de riesgo para la vida de las personas, que obligaron a la evacuación de numerosas poblaciones, malogrando, de paso, el incipiente tejido del sector del turismo rural.

La magnitud de este suceso y sus graves consecuencias obligaron a las autoridades autonómicas a replantear la política antiincendios, revisión que se plasmó en la Ley 5/2004, de 24 de junio, de Prevención y Lucha contra los Incendios Forestales en Extremadura (de igual nombre que la Ley andaluza 5/1999 e inspirada en la misma). La Ley declara diseñar un planteamiento integral de la materia que incluya la prevención, la extinción y la regeneración de las áreas incendiadas, que se sintetiza en las siguientes medidas.

De entrada, en la línea auspiciada por la Ley 43/2003 de Montes de fomento de la corresponsabilidad de la población en la protección de los montes, la Ley 5/2004 prevé que los propietarios forestales y asociaciones podrán acogerse a la figura de la *Agrupación de Prevención y Extinción de Incendios Forestales*, similares a las Agrupaciones de Defensa Forestal de la Ley andaluza 5/1999. Asimismo, en la línea también impulsada por la Ley 43/2003 de fomento de la participación social, la Ley 5/2004 regula los *Grupos Municipales o Mancomunados de Pronto Auxilio*, promovidos por las Entidades Locales, y otros grupos equivalentes, que sirvan de cauce a la participación voluntaria de los ciudadanos en la prevención y lucha contra los incendios forestales (de nuevo la inspiración en la Ley andaluza 5/1999 es evidente).

En materia de prevención, a partir de la referencia de Ley 43/2003 a las áreas colindantes a los montes –art. 44.3–, Ley 5/2004 introduce la figura de la *Zona de Influencia Forestal* (constituida por una franja circundante de los terrenos forestales que tendrá una anchura de 400 metros). Pero, sobre todo, la Ley 5/2004 establece un complejo sistema de planificación que afecta a todos los montes, donde la Administración regional debe establecer las bases de la prevención en diferentes escalas mediante el *Plan de Prevención de Incendios Forestales de Extremadura* (Plan PREIFEX). En dicho Plan se delimitarán las Zonas de Alto Riesgo de Incendios o de Protección Preferente, aprobándose, para cada una de ellas, un *Plan de Defensa*, tal como prevé el art. 48 de la Ley 43/2003 de Montes. Además la Ley 5/2004 obliga a los responsables de los montes o explotaciones forestales, ya sea de forma individual o a través de las Agrupaciones de Prevención y Extinción de Incendios Forestales antes indicadas,

a elaborar los *Planes de Prevención de Incendios Forestales*, que deben ser aprobados por la Consejería competente en la materia (de modo similar a lo previsto en la Ley andaluza 5/1999). Y para las Entidades Locales, la Ley prevé la necesidad de elaborar *Planes Periurbanos de Prevención de Incendios Forestales*, cuyo objetivo principal es asegurar, que en caso de incendios forestales, no se pongan en peligro los núcleos urbanos.

En el ámbito de la extinción, se prevén tres niveles de planificación, inspirados también en la Ley andaluza 5/1999. Primero, el *Plan de Lucha contra Incendios Forestales de Extremadura* (Plan INFOEX), que corresponde aprobar al Consejo de Gobierno y debe contemplar la regulación de los usos y actividades susceptibles de provocar incendios forestales, fijando las bases para determinar las Épocas (figura introducida por la Ley 5/2004) y Zonas de Alto Riesgo de Incendios (por Decreto 123/2005, de 10 de mayo, se aprobó el Plan INFOEX). Segundo, los *Planes Municipales* o *de Mancomunidades de Extinción de Incendios Forestales*, obligatorios en todos los municipios y que debe aprobar la Consejería competente en la materia, con la finalidad de organizar en los municipios la estructura básica de lucha contra los incendios forestales y de apoyo a la Administración regional. Y tercero, los *Planes de Autoprotección por Incendios Forestales*, que tienen por objeto establecer las medidas y actuaciones necesarias para la lucha contra los incendios forestales que deban realizar los titulares de explotaciones forestales, asociaciones o entidades urbanísticas colaboradoras y otros sujetos.

Respecto a las áreas incendiadas, con la finalidad de hacer efectiva la obligación de sus titulares de proceder a su restauración, se establece la obligación de plasmar en un *Plan de Restauración* las actuaciones a desarrollar en los montes incendiados, plan también coincidente con el previsto en la Ley andaluza 5/1999. Asimismo, se crea un *Registro de Áreas Incendiadas* para evitar las especulaciones, y se regulan los procedimientos para enajenar los productos obtenidos de áreas incendiadas, para lo cual se requiere autorización de la Consejería competente en materia forestal.

Como novedad destacable, en el título dedicado a la financiación y los incentivos, se reconoce, de una parte, la necesidad de apoyar desde la Administración las actividades de los titulares de los montes, cuyas obligaciones en materia de prevención no siempre resultan proporcionadas con la rentabilidad económica de sus propiedades y, de otra, la obligación de los administrados de contribuir al sostenimiento de los servicios de los que se benefician directamente. Para hacer efectiva esta última, se crea la *Tasa de Extinción de Incendios Forestales*, figura impositiva que repercute en los titulares de los montes el coste de extinción de los incendios, por aplicación de una tarifa referida a los medios empleados en cada caso, si bien modulada con la fijación de límites correctores que impiden desviaciones del principio de proporcionalidad. El objetivo es estimular la adopción de medidas preventivas de incendios forestales, pues aquellos propietarios que cumplan con la planificación preventiva gozarán de exenciones en el pago de la tasa.

Como puede observarse, tras este rápido bosquejo, casi toda la efectividad de las previsiones legales se hace depender, además de múltiples remisiones al desarrollo reglamentario, de una compleja trama de instrumentos de planificación, de tal modo que la existencia y ejecución efectiva de tales planes es condición indispensable para la consecución de los objetivos de prevención y extinción de incendios. Por otra parte, puede observarse el alcance de las prohibiciones establecidas en el Real Decreto-ley 11/2005 (circulación de vehículos de motor, utilización de maquinaria y equipos, tránsito de personas en los montes de zonas de alto riesgo...), fue delimitado en la Orden de la Consejería de Desarrollo Rural de 22 de septiembre de 2005 de un modo muy laxo. En particular, se cuestiona que se permita la quema de rastrojos (reguladas por Orden de la Consejería de Desarrollo Rural de 30 de julio de 2004).

De otro lado, desde el punto de vista de la aplicación de la legislación, desde determinados sectores se cuestiona la decisión de la Junta de Extremadura de permitir el comercio y la venta de la madera quemada durante los gravísimos incendios del verano de 2003. Además, aun cuando la Ley 5/2004 establece, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 50.1 de la Ley 43/2003, que la pérdida total o parcial de cubierta vegetal, como consecuencia de un incendio forestal, no alterará la calificación jurídica de dicha superficie como terreno forestal (en un precepto nuevamente de clara inspiración en la Ley andaluza 5/1999), también se denuncian casos de cambio de uso de suelo forestal previamente incendiado para la plantación de cerezos y olivos, lo cual tan sólo hace alentar la acción de los pirómanos. Además, en relación con la reforestación, se cuestiona la política de plantación de pinos y especies alóctonas, que favorecen la propagación del fuego, en lugar de especies mediterráneas (como alcornoques, encinas, robles o quejigos) que ralentizan la virulencia del fuego.

Al margen de la política estricta de prevención y lucha contra los incendios, puede reseñarse el Decreto 193/2003, de 18 de noviembre, por el que se crea el Consejo Asesor Forestal de Extremadura, como órgano colegiado de participación social, asesoramiento y cooperación y para el seguimiento y evaluación del Plan Forestal de Extremadura.

### 4.3. Vías pecuarias

Poco después de la aprobación por parte del Estado de la Ley 3/1995, de 23 de marzo, de Vías Pecuarias, la Comunidad extremeña aprobó el Decreto 143/1996, de 1 de octubre, por el que se reglamentaron las vías pecuarias cuyo itinerario discurre por el territorio autonómico, como bienes que son de dominio público de la Comunidad Autónoma. Sin embargo, este Decreto fue pronto sustituido por el Decreto 49/2000, de 8 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de Vías Pecuarias. Lo cierto es que es llamativa esta derogación y sustitución de una norma aprobada tan sólo tres años antes. Probablemente, la explicación de este temprano cambio normativo se encuentra en la voluntad de facilitar las complejas operacio-

nes de desafectación y de modificaciones de trazado, que acaparan la dedicación de los órganos gestores de estos bienes.

De entrada, en relación con la desafectación debe observarse que el Decreto 49/2000 nada añade a lo dispuesto en la Ley 3/1995, mientras que otras normas autonómicas exceptúan de la desafectación a las vías pecuarias o sus tramos declarados de especial interés. Asimismo, el Decreto 49/2000 tampoco precisa los destinos de interés público o social de los terrenos desafectados, mientras que otras normas autonómicas se refieren expresamente a las actividades que redunden en beneficio del desarrollo rural, y las relacionadas con la conservación de la naturaleza y de educación medioambiental. Pero, sobre todo, el Decreto 49/2000 reintrodujo el supuesto de la concentración parcelaria como causa (de interés particular) para las modificaciones de trazado, «por ser un hecho habitual por motivo de la ordenación de la agricultura en nuestra región, que suele acompañar además las transformaciones agrarias». De este modo, queda palmaria la subordinación de la ordenación de estos bienes demaniales a las exigencias de las explotaciones agrarias.

Por lo demás, están ausentes en el Decreto 49/2000 algunas figuras ya presentes en otras normas autonómicas, como las Vías Pecuarias de Especial Interés, ya sea éste un interés natural o cultural. No obstante, debe recordarse que la Ley 8/1998 contempló la posibilidad de que las cañadas y otras vías pecuarias, atendiendo, entre otros criterios, a su ubicación, grado de conservación, utilización originaria y usos alternativos, puedan ser declaradas Corredores Ecoculturales (o Ecoitinerarios), en cuyo caso la protección de la vía pecuaria en cuestión se vería reforzada por la aplicación de la normativa correspondiente al espacio protegido. Por último, puede recordarse que el Decreto 49/2000 omite también la obligación contenida en otras normas autonómicas de proceder a la clasificación de las vías pecuarias como «suelo no urbanizable especialmente protegido».

Finalmente, señalar que por Orden de 19 de junio de 2000, se regulan las Ocupaciones y Autorizaciones de Usos Temporales en las Vías Pecuarias, disposición modificada por Orden de 23 de junio de 2003.

## 5. EL MEDIO AMBIENTE Y OTRAS POLÍTICAS PÚBLICAS

### 5.1. La política agrícola

No es preciso subrayar la importancia que en la Comunidad Autónoma Extremeña presenta el Sector Agrario, en el que coexisten distintos modelos productivos agrícolas (dehesa, regadío, vid, olivar, secano cerealista, forestal no adehesado). Y de la importante incidencia de las explotaciones agrarias en el medio ambiente es expresiva la propia integración –como nos consta– de la política ambiental en la Consejería de Agricultura. A este respecto, es de interés destacar la Ley 6/1992, de 26 de noviembre, de fomento de la agricultura ecológica, natural y extensiva, pues estos modelos productivos implican una utilización menos intensiva del suelo, así

como importantes restricciones y controles en la utilización de fertilizantes y pesticidas.

En efecto, como es sabido, uno de los principales impactos en el medio ambiente de la agricultura es el derivado del uso de fertilizantes y pesticidas. Sobre este punto, cabe mencionar que, si bien la Orden de 30 de noviembre de 1999 de la Consejería de Agricultura y Medio Ambiente declaró la inexistencia de Zonas Vulnerables en la Comunidad a la contaminación producida por nitratos de origen agrario, a los efectos previstos por el Real Decreto 261/1996, de 16 de febrero, datos posteriores aportados por la Red de Control de la Calidad del Agua de Riego en Extremadura llevaron a declarar varias Zonas Vulnerables en la Comunidad Autónoma de Extremadura (Orden de la Consejería de Agricultura y Medio Ambiente de 7 de marzo de 2003), y, en consecuencia, se procedió a la aprobación del correspondiente Programa de Actuación en las zonas vulnerables (Orden de 13 de junio de 2003).

### 5.2. La política turística

El rico y variado patrimonio natural existente en Extremadura ha convertido esta región en un destino turístico cada vez más demandado y, de hecho, la actividad turística es un elemento con creciente importancia en la vida económica y social en las zonas rurales de Extremadura. Ahora bien, el turismo es también un ejemplo claro de la relación entre el medio ambiente y el desarrollo económico, con todos los posibles beneficios y conflictos, por lo que es preciso planificar y controlar adecuadamente. En ese sentido, la Ley 2/1997, de 20 de marzo, de Turismo de Extremadura, enuncia entre los objetos de la norma, la protección del medio ambiente como instrumento de protección y promoción del turismo, es decir, el medio ambiente es objeto de tutela en su calidad de recurso turístico de primera magnitud.

A este respecto, debe mencionarse que el Decreto 120/1998, de 6 de octubre, de ordenación del alojamiento en el medio rural, como su propia denominación indica se limita a regular los servicios de alojamientos turísticos prestados en el medio rural (casas rurales, agroturismo...), estableciendo una serie de prescripciones orientadas a garantizar la adecuada integración del establecimiento en el medio (así las casas rurales han de responder a la arquitectura tradicional, han de tener una capacidad limitada, así como han de disponer de un sistema de tratamiento y evacuación de aguas residuales y de recogida de basuras). Ahora bien, al igual que sucede en la generalidad de las normas autonómicas que ordenan esta matera, el Decreto 120/1998 no contempla suficientemente la protección del entorno natural ante la actividad turística. Y si es cierto que –como se indicó más arriba– el Decreto 45/1991 de medidas de protección del ecosistema, sujetó estudio abreviado de Impacto Ambiental Abreviado la construcción de edificios fuera de las delimitaciones de los respectivos suelos urbanos, debe también recodarse que estas medidas del Decreto 45/1991 han sido reputadas ilegales.

*XXIV*

# Política ambiental de Galicia

ALBA NOGUEIRA LÓPEZ y FRANCISCO JAVIER SANZ LARRUGA

## *Sumario*

*Página*

1. Trayectoria y valoración general ..... 684
2. Legislación ..... 685
   2.1. Régimen preautonómico, base estatutaria y traspaso de las competencias ambientales de la Comunidad Autónoma de Galicia ..... 685
   2.2. La Ley de Protección Ambiental de Galicia de 1995 como norma cabecera del grupo normativo ambiental gallego ..... 686
   2.3. El desarrollo del grupo normativo ambiental de Galicia ..... 688
      2.3.1. Instrumentos y técnicas de protección ambiental ..... 688
         A) Las técnicas de evaluación de impacto ambiental. Las fianzas ambientales ..... 688
         B) La disciplina ambiental: la inspección ambiental única de Galicia ..... 689
         C) Los instrumentos de naturaleza voluntaria: el sistema de gestión y auditoría ambiental y el pacto ambiental ..... 690
         D) Las figuras relativas a la fiscalidad ambiental ..... 690
      2.3.2. Normas sectoriales sobre protección de recursos naturales y prevención de la contaminación ..... 691
         A) La gestión y protección de las cuencas intracomunitarias de Galicia. La protección de la calidad de las aguas de las rías ..... 691
         B) La conservación de la biodiversidad: los espacios naturales protegidos y la flora y la fauna silvestres. La protección de los animales domésticos y salvajes en cautividad ..... 692
         C) La regulación del patrimonio forestal ..... 693

*Página*

D) La legislación gallega sobre la caza y la pesca fluvial ..... 693
E) La protección del medio ambiente atmosférico y la prevención de la contaminación acústica ..... 694
F) La planificación, la gestión y el control de los residuos en Galicia ..... 695
G) La protección contra la contaminación marina accidental . 696
H) Otras normas autonómicas sobre sectores económicos con repercusión ambiental ..... 696
2.3.3. Normas autonómicas intersectoriales con una especial relevancia sobre el medio ambiente ..... 697
3. Organización ..... 698
4. Ejecución ..... 700
4.1. Planificación ambiental ..... 700
4.2. Internalización administrativa de los sistemas de evaluación, prevención e información ambiental ..... 701
5. Problemas: conflictos y estado de recursos naturales ..... 702
Bibliografía ..... 704

* * *

## 1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL

Pese a que Galicia es una de las primeras Comunidades Autónomas en aprobar su Estatuto de Autonomía (la tercera, tras el País Vasco y Cataluña), su política ambiental, propiamente dicha, no comienza hasta la creación de la Consellería de Medio Ambiente a finales de 1997. Galicia empieza a finales de los años noventa a conceder una cierta importancia a las cuestiones ambientales después de unos años de relegación organizativa y escaso impulso legislativo e institucional. La creación de la Consellería de Medio ambiente que agrupó la mayoría de las materias con relevancia para el medio, unida a la aprobación entre 1995-2005 de un conjunto de leyes importantes desde el punto de vista ambiental certifican ese arranque, tardío, de la preocupación pública por el medio. No obstante, una buena parte de esas leyes son meramente programáticas y están aún pendientes de desarrollo reglamentario lo que resta virtualidad a sus propósitos.

En cuanto a su normativa ambiental, la Ley 1/1995, de Protección Ambiental de Galicia ofreció un inicial elenco de técnicas de gestión ambiental (preventivas, represivas y voluntarias) que, con posterioridad, han sido desarrolladas sólo parcialmente y que, en todo caso, adolecen de una necesaria actualización (especialmente en lo relativo a la prevención y control integrado de la contaminación). Entre los instrumentos fiscales destaca la Ley 12/1995, sobre el impuesto de contaminación atmosférica, uno de los primeros tributos ambientales autonómicos. Desde la pers-

pectiva sectorial se han aprobado leyes autonómicas sobre los residuos urbanos, contaminación acústica, protección del medio ambiente atmosférico, protección de la naturaleza, caza y pesca fluvial, etc. que, en algunos casos, deben adecuarse a las nuevas normas básicas estatales. La gran riqueza del patrimonio forestal de Galicia carece todavía de una norma autonómica que permita compatibilizar adecuadamente su aprovechamiento económico con la protección de sus valores ecológicos.

Los instrumentos de planificación ambiental desarrollados en este período se han centrado casi prioritariamente en la gestión de los residuos y la ordenación de los recursos hidrológicos de la cuenca intracomunitaria de Galicia-Costa. La Ley 10/1995, de Ordenación del Territorio de Galicia permanece todavía inédita en cuanto al desarrollo de sus instrumentos de ordenación territorial y las Leyes urbanísticas (de 1997 y de 2002) aprobadas por la Comunidad Autónoma han intentado cubrir, sólo parcialmente, esta laguna. Sigue pendiente la elaboración de un plan de ordenación del litoral y de las Rías que, por la singular importancia de estos espacios para Galicia, constituye una necesidad prioritaria. Asimismo son escasos los instrumentos de planificación ambiental de los espacios protegidos declarados por la Comunidad Autónoma.

## 2. LEGISLACIÓN*

### 2.1. Régimen preautonómico, base estatutaria y traspaso de las competencias ambientales de la Comunidad Autónoma de Galicia

Con anterioridad a la aprobación del *Estatuto de Autonomía de Galicia* (aprobado por Ley Orgánica 1/1981 de 6 de abril; en adelante, EAG) las instituciones gallegas preautonómicas asumieron previa transferencia por el Estado algunas competencias como las relativas al control de las actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas (Real Decreto 112/1979) y algunas funciones sobre conservación de la naturaleza (Real Decreto 167/1981).

En el EAG –como Comunidad Autónoma de autonomía plena del art. 151 y Disposición Transitoria 2ª de la CE– se recogen las siguientes competencias relacionados con diferentes aspectos del medio ambiente:

a) materias sobre las que Galicia tiene la *máxima competencia normativa y ejecutiva* en el marco de la Constitución (art. 27 de la EAG):

• 3. Ordenación del territorio y del litoral, urbanismo y vivienda.

• 10. Montes, aprovechamientos forestales, vías pecuarias y pastos, sin prejuicio de lo dispuesto en el artículo 149.1.23 de la Constitución.

* Las referencias a la jurisprudencia ambiental del Tribunal Superior de Justicia de Galicia, incluidas en este apartado, han sido seleccionadas por el Dr. Pernas García, Profesor de Derecho Administrativo de la Universidad de A Coruña.

• 11. Régimen jurídico de los montes vecinales en mano común.

• 12. Aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos cuando las aguas discurran íntegramente dentro del territorio de la Comunidad, sin prejuicio de lo dispuesto en el artículo 149.1.22 de la Constitución.

• 13. Instalaciones de producción, distribución y transporte de energía eléctrica, cuando este transporte no salga de su territorio y su aprovechamiento no afecte a otra provincia o Comunidad Autónoma, sin prejuicio de lo dispuesto en el artículo 149.1.22 y 25 de la Constitución.

• 14. Las aguas minerales y termales. Las aguas subterráneas, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 149.1.22 de la Constitución y en el número 7 del presente artículo.

• 15. La pesca en las rías y demás aguas interiores, el marisqueo, la acuicultura, la caza, la pesca fluvial y lacustre.

• 30. Normas adicionales sobre protección del medio ambiente y del paisaje en los términos del artículo 149.1.23.

b) materia sobre las que Galicia tiene la competencia sobre el *desarrollo legislativo y la ejecución de la legislación del Estado* (art. 28 EAG):

• 3. Régimen minero y energético.

• 5. Ordenación del sector pesquero.

c) Materias sobre las que Galicia tiene la competencia sobre *ejecución de la legislación del Estado* (art. 29 EAG):

• 4. Vertidos industriales y contaminantes en las aguas territoriales del Estado correspondientes al litoral gallego.

Con posterioridad a la promulgación del EAG, las Instituciones autonómicas gallegas recibieron diversas funciones y servicios de la Administración General del Estado en virtud de los correspondientes Reales Decretos de traspaso y transferencia de competencias: sobre conservación de la naturaleza (RD 1234/1983 y 1535/1984), sobre medio ambiente (RD 971/1984), sobre estudios de ordenación del territorio y medio ambiente (RD 3564/1983 y 659/1985), sobre ordenación del litoral y vertidos del mar (RD 659/1985) y sobre abastecimiento, saneamiento y protección de las aguas continentales (RD 1870/1985).

### 2.2. La Ley de Protección Ambiental de Galicia de 1995 como norma cabecera del grupo normativo ambiental gallego

Salvo algunas disposiciones aisladas –relativas a la organización y varios sectores del medio ambiente que serán referidas más adelante–, la primera norma legislativa aprobada por el Parlamento de Galicia con una más amplia pretensión de abordar la política ambiental de la Comunidad Autónoma es la *Ley 1/1995, de 2 de*

*enero, de Protección Ambiental de Galicia.* Siguiendo el enfoque de otras Leyes autonómicas generales sobre medio ambiente aprobadas hasta entonces por algunas Comunidades Autónomas (Madrid en 1991 y Andalucía en 1994) la Ley de Protección Ambiental de Galicia trata de sistematizar –a modo de norma adicional de protección– los elementos fundamentales del Derecho Ambiental de Galicia.

La Ley de Protección Ambiental de Galicia se compone de cuarenta y nueve arts. –distribuidos en cuatro Títulos–, cuatro disposiciones adicionales, dos disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y dos disposiciones finales.

El Título Primero –sobre «Disposiciones Generales»– establece el objeto general de la ley, un «sistema de defensa, protección, conservación y restauración (...) del medio ambiente en Galicia», así como el aseguramiento de la «utilización racional de los recursos naturales» (cfr. art. 1º). Conforme al art. 2º de la Ley de Protección Ambiental de Galicia, esta regulación se basa en los principios y objetivos de «prevención», de «evaluación del impacto, de los efectos y de la incidencia ambiental» (aunque con relación a esta última debemos decir que se trata más bien de técnicas de protección), de «información pública, objetiva, permanente y completa» –como base de una efectiva participación ciudadana que posibilite el establecimiento de un pacto ambiental en la defensa de los valores colectivos–, el «nivel de acción adecuada complementado con el principio de subsidiariedad y de colaboración de las instancias autonómica y local, y de coordinación y unidad de acción mediante el adecuado diseño de la administración ambiental en el ámbito autonómico». Sin embargo, no contempla el principio «quien contamina paga».

La Ley opta por un concepto muy amplio de derecho ambiental al incorporar a su ámbito de protección los siguientes elementos: «el medio natural constituido por la población, la fauna, la flora, la diversidad genética, el suelo, el subsuelo, el agua, el aire, el clima y el paisaje, así como la interrelación entre los elementos antes mencionados, los recursos naturales y culturales, incluido el patrimonio arquitectónico y arqueológico, en cuanto puedan ser objeto de contaminación y deterioro por causas ambientales» (art. 4º).

El Título Segundo, que contiene las «Técnicas y medidas de defensa», contempla, en primer lugar, las normas esenciales que han de orientar los mecanismos que han venido utilizándose en nuestra Comunidad Autónoma, a saber: la «evaluación del impacto ambiental», la «evaluación de los efectos ambientales» y la «evaluación de la incidencia ambiental» (arts. 5º a 19º). Asimismo, se mencionan otros instrumentos de protección como: los registros, catálogos e inventarios ambientales (art. 20º), los instrumentos de planeamiento urbanístico (art. 21º), la educación ambiental (art. 22º), la investigación científica y técnica (art. 23º), la información y participación ciudadana (art. 24º), el «pacto ambiental» –de la Administración con los sectores sociales y económicos afectados, y para los supuestos más conflictivos– (art. 25º), las auditorias ambientales (art. 25,3), y las «ecoetiquetas» (art. 26º).

El Título Tercero trata de la «Administración Ambiental», estableciendo los objetivos generales que debe cumplir (art. 27º) y contempla la creación de un

«Consejo Gallego de Medio Ambiente» con el fin de facilitar la participación de todos los sectores implicados (art. 28º).

El cuarto y último Título de la Ley –el más extenso de todos– regula la «Disciplina Ambiental» (o derecho ambiental sancionador), detallando las funciones de inspección y vigilancia ambiental y los organismos competentes (arts. 29º a 32º), la tipificación de las infracciones y sanciones ambientales (arts. 33º a 38º), las medidas accesorias del procedimiento sancionador (arts. 39º a 42º), el régimen de responsabilidades (art. 43º), y el propio procedimiento sancionador (arts. 44º a 49º).

### 2.3. El desarrollo del grupo normativo ambiental de Galicia

A partir de la aprobación de la Ley de Protección Ambiental de Galicia y especialmente desde la creación de la Consellería de Medio Ambiente (en virtud de los Decretos 347/1997 y 351/1997) es cuando se incrementó la producción normativa ambiental en la Comunidad Autónoma. Para el repaso de las normas más importantes aprobadas en Galicia sobre esta materia vamos a seguir la exposición habitual que distingue entre las técnicas o instrumentos de protección ambiental (de carácter horizontal) y las normas sectoriales que abordan, tanto la protección de los recursos naturales, como las medidas de prevención sobre ciertos supuestos de contaminación. Finalmente trataremos de otras normas de naturaleza intersectorial que ofrecen una especial implicación con la política y el Derecho ambiental de Galicia.

#### 2.3.1. Instrumentos y técnicas de protección ambiental

*A) Las técnicas de evaluación de impacto ambiental. Las fianzas ambientales*

Tal como establece el art. 5 de la Ley de Protección Ambiental de Galicia, «todos los proyectos de obras y actividades que fuesen susceptibles de afectar al medio ambiente habrán de obtener una autorización, y su otorgamiento derivará de un previo procedimiento que determinará el órgano de la Administración ambiental». Estos procedimientos previos son los relativos a la evaluación ambiental y, en particular, de acuerdo con el grado de protección aplicable se distinguen:

1º La «evaluación de impacto ambiental»: El Gobierno autonómico (o Xunta de Galicia) desarrolló mediante el *Decreto 442/1990, de 13 de septiembre*, la técnica de evaluación ambiental regulada en la normativa básica del Estado (el Real Decreto Legislativo 1302/1986. Sobre su aplicación en Galicia, véase las sentencias del TSJ de Galicia núm.173/2005, de 17 de marzo; núm. 536/2004, de 23 junio; etc.).

2º La «evaluación de efectos ambientales»: para los proyectos no contemplados en los anexos de actividades que obligatoriamente deben someterse a la evaluación de impacto ambiental, el *Decreto de la Xunta de Galicia 327/1991, de 4 de octubre*, reguló de manera más simplificada el procedimiento que se denomina de «evaluación de efectos ambientales», como segundo escalón de evaluación ambiental en Galicia y para proyectos sobre los que se estime conveniente realizarla (cfr., sobre la naturaleza

y el régimen de la evaluación de efectos ambientales, la sentencia del TSJ de Galicia núm. 243/2003, de 5 de marzo).

3º La «evaluación de incidencia ambiental»: el tercer nivel de evaluación existente en Galicia no es otro que el relativo a las actividades molestas, nocivas, insalubres y peligrosas. A falta de una regulación propia de Galicia (como prevé el art. 14 de la Ley de Protección Ambiental de Galicia) se aplica sustancialmente el viejo Reglamento estatal sobre actividades clasificadas (Decreto 2414/1961).

Desde la promulgación de la Ley básica estatal 16/2002 sobre prevención y control integrados de la contaminación, la Consellería de Medio Ambiente ha venido trabajando en[0] diversos proyectos normativos que finalmente no fueron aprobados. Sería recomendable reestructurar el régimen jurídico autonómico de las técnicas preventivas de control de la contaminación mediante la aprobación de una nueva ley integral de prevención y control de la contaminación, que integre y coordine los regímenes jurídicos de la evaluación de impacto ambiental, de las actividades clasificadas (o «incidencia ambiental») y del control integrado de la contaminación. Una norma que defina los ámbitos de aplicación de cada técnica de ordenación, de acuerdo con la repercusión ambiental de cada actividad, y que evite la duplicidad de intervenciones administraciones dirigidas a un mismo fin: la prevención y el control de las repercusiones ambientales negativas.

Con la finalidad de asegurar el cumplimiento de las medidas correctoras impuestas en las autorizaciones con repercusión ambiental y para la reparación de los posibles daños ocasionados por las actividades y para cubrir los costes de la restauración, se aprobó el *Decreto 455/1996, de 7 de noviembre, de fianzas en materia ambiental* (figura prevista en el art. 5, 6 de la Ley de Protección Ambiental de Galicia).

### *B) La disciplina ambiental: la inspección ambiental única de Galicia*

En desarrollo del Título IV de la Ley de Protección Ambiental de Galicia se dictó por la Xunta de Galicia el *Decreto 156/1995, de 3 de junio de inspección ambiental*, en el que se regula el régimen de control y vigilancia de las actividades susceptibles de afectar negativamente al medio ambiente. Tras establecer las funciones de la «inspección ambiental única» de Galicia y sus agentes, así como la colaboración y coordinación con otros cuerpos de funcionarios que tengan funciones de vigilancia en virtud de la legislación sectorial, se prevén cuatro tipos de inspecciones: las «previas a la autorización o licencia» (sobre actividades que están sometidas a algunos de los procedimientos de evaluación ambiental), las «de seguimiento» (sobre actividades que ya han entrado en funcionamiento), las «denuncias» (formuladas por personas físicas o jurídicas ante los órganos de la Consellería de Medio Ambiente) y las derivadas del «conocimiento de oficio» por parte de la propia Administración. También se establece un régimen específico para la inspección de las actividades clasificadas. En todo caso, se trata de una norma de difícil comprensión y adolece de una técnica normativa inadecuada para la clara determinación de las competencias administrativas en esta materia.

Interesa destacar en este apartado que, durante la última década, ha sido en materia sancionadora, especialmente en materia de residuos y contaminación acústica, donde el TSJ de Galicia ha emitido un mayor número de sentencias.

*C) Los instrumentos de naturaleza voluntaria: el sistema de gestión y auditoría ambiental y el pacto ambiental*

Algunos de los mecanismos voluntarios previstos por la Ley de Protección Ambiental de Galicia (cfr. art. 25) para la gestión del medio ambiente han sido desarrollados por la Xunta de Galicia. En primer lugar, el *Decreto 185/1999, de 17 de junio*, estableció el procedimiento para la aplicación en Galicia de «un sistema voluntario de gestión y auditoria ambiental», que sigue básicamente los contenidos de la normativa comunitaria (el Reglamento EMAS de 1993, aunque en la actualidad debería adaptarse a las exigencias del nuevo Reglamento EMAS, 761, 2001) y su desarrollo por la normativa estatal (el Real Decreto 85/1996) y que sólo aporta las referencias organizativas de la Comunidad Autónoma a la hora de implantar en Galicia este sistema de ecoauditorías.

Poco después el *Decreto de la Xunta 295/2000, de 21 de diciembre*, desarrolló la figura del «pacto ambiental» –no claramente diferenciado en la Ley de Protección Ambiental de Galicia con el sistema de auditorias ambientales– que pretende resolver algunas de las situaciones más conflictivas que pueden tener lugar entre actividades empresariales y los ciudadanos. Pese al bienintencionado objetivo de este instrumento su aplicación práctica ha sido escasa.

*D) Las figuras relativas a la fiscalidad ambiental*

Dentro de las medidas fiscales de finalidad ambiental creadas por la Comunidad Autónoma de Galicia destaca la *Ley 12/1995, de 29 de diciembre, del impuesto sobre contaminación atmosférica* (desarrollada reglamentariamente por los Decretos de la Xunta 8/1999 y 29/2000). Se trata del primer impuesto aprobado en España para la protección del medio ambiente atmosférico que grava la emisión de determinadas sustancias contaminantes a la atmósfera –derivadas del uso de la energía en las actividades industriales– sobre focos situados en el territorio de la Comunidad Autónoma y cuya recaudación está afectada a la financiación de actividades de protección ambiental en Galicia.

El TSJ de Galicia se ha pronunciado favorablemente sobre la legalidad de las disposiciones reglamentarias de desarrollo de la Ley 12/1995, frente a diversos recursos contencioso-administrativos que han alegado la falta de competencia de la Comunidad Autónoma y la vulneración de principios constitucionales (igualdad, legalidad, etc.) y de orden fiscal (cfr., las sentencias del TSJ de Galicia núm. 37/1999, de 22 enero; núm. 602/2001, de 3 julio; núm. 335/2002, de 22 marzo; de 6 de febrero de 2004; etc.).

Por otra parte, la Comunidad Autónoma de Galicia (al igual que otras Comunidades Autónomas) estableció, en virtud del Capítulo IV de la *Ley 8/1993, regula-*

*dora de la Administración Hidráulica de Galicia* (desarrollado por el Decreto de la Xunta 8/1999), el «canon de saneamiento» que, pese a su denominación, es un impuesto destinado a generar recursos financieros para la inversión en instalaciones de saneamiento de las aguas residuales. Sobre el ámbito de aplicación de su régimen jurídico y la determinación del hecho imponible, pueden consultarse las sentencias de TSJ de Galicia núm. 1054/2005, de 1 de julio; núm. 275/2005, de 20 de abril; 26 de enero de 2004; etc.; y véase, también, sobre la justificación de la competencia de la CA para la aprobación de este canon y la problemática de la doble imposición, las sentencias del TSJ núm. 1353/2003, de 14 de octubre; núm. 152/2000, de 25 de febrero).

### 2.3.2. Normas sectoriales sobre protección de recursos naturales y prevención de la contaminación

*A) La gestión y protección de las cuencas intracomunitarias de Galicia. La protección de la calidad de las aguas de las rías*

La de Galicia es una de las Comunidades Autónomas que cuenta con una cuenca hidrográfica intracomunitaria –la denominada «Galicia-Costa»– sobre la que ejerce –en virtud del art. 149,1,22ª de la CE y 27,12º del EAG– plenas competencias de gestión. La *Ley 8/1993, de 23 de junio, reguladora de la Administración Hidráulica de Galicia*, estableció el régimen jurídico de la gestión de dichas cuencas así como el «canon de saneamiento» al que nos referimos anteriormente. La gestión de los recursos hidráulicos –que desde 2001 se atribuyó a la Consellería de Medio Ambiente– es desarrollada bajo el principio de descentralización por el organismo autónomo «Aguas de Galicia» (cfr. su Reglamento orgánico fue aprobado por el Decreto 108/1996 y posteriormente modificado por el Decreto 146/2003).

Y para la construcción de infraestructuras de abastecimiento y saneamiento de las aguas el Gobierno de la Xunta de Galicia ha establecido mecanismos de colaboración y cooperación con los municipios (cfr. los Decretos 246/1992 y 84/1997).

Finalmente debe destacarse la aprobación de la *Ley 8/2001, de 2 de agosto, de protección de la calidad de las aguas de las rías de Galicia y de ordenación del servicio público de depuración de las aguas residuales urbanas* que tiene por finalidad el control de los vertidos sobre estos espacios singulares de la geografía de Galicia –de gran riqueza ecológica– y la protección de la calidad de sus aguas. Se trata de una norma aprobada en virtud de las competencias de la Comunidad Autónoma sobre ordenación del litoral (art. 27,3 EAG), medidas adicionales de protección (art. 27,30 EAG) y sobre vertidos al litoral (art. 29,4 EAG). No obstante la existencia de algunas actividades industriales de gran impacto en zonas ribereñas –como el complejo papelero de ENCE en Pontevedra– y unos niveles muy deficientes de aguas residuales provocan casos de contaminación elevada como acreditan la condena de la Audiencia Provincial de Pontevedra en 2002 por delito ecológico contra varios

exdirectivos de ENCE o la reciente condena del Tribunal de Justicia comunitario (STJCE 15.12.05) por incumplimiento en la Ría de Vigo de las Directiva de calidad de las aguas para la cría de moluscos.

*B) La conservación de la biodiversidad: los espacios naturales protegidos y la flora y la fauna silvestres. La protección de los animales domésticos y salvajes en cautividad*

La protección de los espacios naturales se inició en Galicia a partir de la aprobación del *Decreto 82/1989, de 11 de mayo, que regula la figura de espacio natural en régimen de protección general*, que contempla una modalidad propia de espacio protegido (Cfr., sobre la legalidad de las órdenes de declaración provisional de espacios naturales en régimen de protección general para su inclusión en la Red Europea Natura 2000, las sentencias del TSJ de Galicia núm. 145/2005, de 2 de marzo; núm. 540/2004, de 23 de junio; núm. 235/2004, de 24 de marzo; núm. 1124/2003, de 24 de diciembre; núm. 1082/2003, de 17 de diciembre; núm. 1083/2003, de 17 de diciembre; núm. 806/2003, de 24 de septiembre; etc.). Sin embargo, la regulación de la protección de la biodiversidad en Galicia sólo ha sido abordada en su conjunto a partir de la aprobación de la *Ley 9/2001, de 21 de agosto, de conservación de la naturaleza de Galicia*, en la que, siguiendo el modelo y la estructura de la Ley básica estatal (Ley 4/1989 y sus reformas posteriores), se recoge el régimen jurídico de los espacios naturales y de la protección de la fauna y flora silvestres. El TSJ de Galicia se ha pronunciado sobre las prohibiciones y el régimen de intervención administrativa previstos en los PORN en aplicación de la Ley 9/2001, en sus sentencias del TSJ de Galicia núm. 331/2205, de 11 de mayo; núm. 405/2004, de 19 de mayo; núm. 404/2004, de 19 de mayo; núm. 1047/2003, de 3 de diciembre; etc.).

En aplicación de la citada Ley de Conservación de la Naturaleza se han aprobado varios desarrollos reglamentarios sobre las diferentes clases de espacios protegidos como las «zonas de especial protección de los valores naturales» (Decreto 72/2004), los «humedales protegidos» (Decreto 110/2004), y el «espacio natural de interés local y el espacio privado de interés natural» (Decreto 124/2005). En la actualidad la Comunidad Autónoma de Galicia cuenta con el *Parque Nacional Marítimo-terrestre de las Islas Atlánticas* (compuesto por cuatro archipiélagos y declarado por la Ley estatal 15/2002; véase, sobre el conflicto entre la declaración y las restricciones al derecho de propiedad, la STSJ de Galicia núm. 145/2005, de 2 de marzo), con seis «Parques Naturales» autonómicos, con cinco «monumentos naturales», con cinco «Humedales protegidos» y setenta y dos «zonas de especial protección de valores naturales». Muchos de estos espacios fueron incluidos en la Red Natura 2000 propuesta en su momento por la Comunidad Autónoma y constituida por catorce Zonas de Especial Protección para las Aves (ZEPA) y cincuenta y cinco espacios incluidos en la lista de Lugares de Importancia Comunitaria (LIC) (aprobada por la Decisión de la Comisión de 7 de diciembre de 2004). En cuanto a la protección de animales salvajes existe un *Plan de Recuperación del Oso Pardo*, aprobado por el Decreto 149/1992.

Con anterioridad a este reciente normativa sobre protección de la biodiversidad se aprobó por el Parlamento gallego la *Ley 1/1993 de 13 de abril, de Protección de animales domésticos y salvajes en cautividad* (cfr. su reglamento de desarrollo aprobado por el Decreto 153/1998 y el Decreto 90/2002 sobre tenencia de animales potencialmente peligrosos. Véase, como ejemplo de la aplicación de su régimen sancionador, un asunto de maltrato a un animal doméstico en la STSJ Galicia de núm. 273/2005, de 20 de abril).

*C) La regulación del patrimonio forestal*

El régimen jurídico del patrimonio forestal en Galicia se caracteriza por el elevado predominio de la propiedad privada (más de un 96%), distribuida entre los montes de propiedad individual (el 64%) y los montes vecinales en mano común (el 33%). Para la regulación de este tipo de propiedad vecinal se aprobó la *Ley 13/1989, de 10 de octubre, de Montes Vecinales en Mano Común*, que fue desarrollada con posterioridad por el Decreto 260/1992. A diferencia de la Ley, esta norma reglamentaria reconoce la función ecológica de los montes (para la defensa contra la erosión, la protección de los ecosistemas, la conservación del patrimonio genético, etc.).

La gestión de los recursos forestales –que hasta el 2005 ha sido atribuida a la Consellería de Medio Ambiente (desde su creación en 1997)– fue objeto de diversas medidas reglamentarias (sobre ordenación de las plantaciones, venta de los aprovechamientos, etc.) entre las que se pueden destacar las medidas preventivas y de restauración de las áreas afectadas por los incendios forestales (aprobadas por el Decreto 45/1999) que puso en marcha el llamado plan INFOGA. Más recientemente, la Consellería de Medio Ambiente aprobó el *Decreto 21/2005, de 20 de enero, sobre prevención de incendios y regulación de los aprovechamientos forestales* que, en el marco de la Ley estatal de Montes (Ley 43/2003), establece nuevas medidas preventivas y regeneradoras del suelo forestal.

*D) La legislación gallega sobre la caza y la pesca fluvial*

En aplicación del art. 27,15 del EAG, la Comunidad Autónoma ha aprobado sendas leyes para la regulación de los aprovechamientos cinegéticos y piscícolas, tan vinculados a la protección de la fauna silvestre. La *Ley 4/1997, de 25 de junio, de Caza de Galicia* se propone garantizar que el aprovechamiento cinegético realizado por los cazadores no afecte a la conservación de las especies de la fauna silvestre y ha sido desarrollada reglamentariamente por el Decreto 284/2001, de 11 de octubre.

El TSJ de Galicia se ha pronunciado sobre la responsabilidad civil o administrativa generada por los daños causados por animales silvestres, como la muerte de reses por los ataques del Lobo o los desperfectos provocados por atropellos de jabalís. En el ámbito de la responsabilidad civil, podemos destacar la sentencia núm. 15/2005, de 22 de abril, se pronuncia sobre una reclamación de indemniza-

ción de daños contra un sociedad gestora de un terreno cinegéticamente ordenado (TECOR) por la muerte de varios pony en los terrenos de dicho espacio a causa del ataque de unos lobos. El Tribunal denegó la responsabilidad ya que los lobos no se encontraban incluidos en el aprovechamiento cinegético del TECOR. Si el daño no se produce en una zona de acotamiento particular, sino en un lugar, cuyas funciones de administración y gestión corresponden a la Administración autonómica, entraría en juego, como es evidente, la eventual responsabilidad patrimonial de la Administración pública autonómica (cfr., la profusa jurisprudencia del TSJ de Galicia sobre esta cuestión. Véase, entre otras muchas, las sentencias núm. 804/2003, de 24 de septiembre; núm. 1049/2002, de 30 de septiembre; núm. 130/2005, de 23 de febrero; núm. 25/2003, de 15 de enero; núm. 668/2003, de 9 de julio; etc.).

En cuanto a la pesca en aguas continentales, la *Ley 7/1992, de 24 de julio, de Pesca Fluvial de Galicia*, tiene por objeto la regulación de la conservación, fomento y aprovechamiento ordenado de las poblaciones piscícolas y de otros seres vivos que habitan en las aguas continentales de la Comunidad Autónoma. Esta norma legal fue complementada por el *Decreto 130/1997, de 14 de mayo, por el que se aprueba en Reglamento de ordenación de la pesca fluvial y de los sistemas acuáticos continentales*, cuyas normas han entrado frecuentemente en conflicto con el régimen de aprovechamientos hidroeléctricos.

*E) La protección del medio ambiente atmosférico y la prevención de la contaminación acústica*

En materia de protección del aire –aparte del impuesto sobre contaminación atmosférica ya referido anteriormente– el Parlamento de Galicia aprobó la *Ley 8/2002, de 18 de diciembre, de protección del ambiente atmosférico de Galicia*. Esta Ley «marco» diseña una estrategia flexible y coherente que articula los mecanismos evaluación y gestión de la calidad del aire y de control de la emisión. Es una de las primeras leyes españolas que incorporó la filosofía y la estrategia reguladora de la Directiva Marco 96/62/CE sobre evaluación y gestión de la calidad del aire. Sin embargo, esta Ley –que prevé un completo elenco de medidas para la protección y fomento de la calidad del aire– apenas ha tenido trascendencia en la práctica y de hecho, hasta el momento, no se ha desarrollado reglamentariamente.

En cuanto a la protección contra el ruido y las vibraciones Galicia ha sido la primera Comunidad Autónoma que aprobó una norma legislativa en esta materia: la *Ley 7/1997, de 11 de agosto, de protección contra la contaminación acústica* (cfr. su reglamento de desarrollo aprobado por el Decreto 150/1999), adelantándose a la Ley básica estatal de 2003. Para facilitar la adecuación a la Ley por parte de los Municipios de Galicia (conforme a su Disposición Final 1ª) el Gobierno de la Xunta aprobó por Decreto 320/2002 una ordenanza tipo sobre protección contra la contaminación acústica. La Ley gallega ha sido la respuesta a las demandas sociales, teniendo en cuenta que, en los últimos años, de las quejas relacionadas con el medio ambiente que se han presentado al «Valedor do Pobo» (el defensor del

pueblo gallego) las originadas por contaminación acústica han sido las más abundantes

*F) La planificación, la gestión y el control de los residuos en Galicia*

La gestión de los residuos ha sido una de los sectores más profusamente regulados por la Comunidad Autónoma. Por el *Decreto 154/1993, de 24 de junio se aprobó el régimen jurídico básico del Servicio Público de Gestión de los Residuos Industriales.* Pero la única norma de rango legal aprobada por el Parlamento gallego sigue siendo la *Ley 10/1997, de 22 de agosto, de Residuos Sólidos Urbanos de Galicia,* promulgada con antelación a la vigente Ley básica estatal de residuos (Ley 10/1998).

A partir de la aprobación de esta Ley básica el Gobierno de la Xunta ha aprobado diversas normas reglamentarias sobre la gestión tanto de los residuos sólidos urbanos como de los industriales. Así, por ejemplo, sobre la gestión de residuos sanitarios (Decreto 460/1997), sobre la publicación del «Catálogo de Residuos de Galicia» (Decreto 154/1998), sobre la autorización de los gestores de RSU (Decreto 260/1998), sobre la autorización de los gestores de residuos peligrosos (Decreto 263/1998), sobre autorización de los productores y gestores de residuos (Decreto 298/2000), sobre producción de residuos de la construcción de demolición (Decreto 352/2002), sobre el traslado de residuos peligrosos (Decreto 221/2003), etc.

Pese a esta regulación autonómica el Gobierno de la Xunta de Galicia ha basado su actuación en diferentes Planes y estrategias de Gestión (de residuos sólidos urbanos, de residuos agrarios, de residuos industriales y suelos contaminados).

Nos gustaría destacar, en esta materia, que el TSJ de Galicia se ha manifestado, en la sentencia núm. 393/2002, de 13 de marzo de 2002 (confirmada por sentencia del TS de 25 de mayo de 2005), sobre la competencia de la CA para dictar una disposición normativa que fije criterios de referencia para declarar un suelo como contaminado (en este caso concreto, se puso en tela de juicio la aprobación del Decreto autonómico 263/1999, de 30 de septiembre, por el que se fija la concentración límite en suelos afectados por vertidos de hexaclorococlohexano), y lo ha hecho en los siguientes términos:

> «(...) El que, con arreglo a lo argumentación en la sentencia TC 149/1991, de 4 de julio (que trata sobre la protección del demanio marítimo terrestre), se haya declarado que el margen de desarrollo autonómico en materia de Medio Ambiente es menor que en otros ámbitos (lo cual es lógico respecto a la zona marítimo-terrestre, en cuanto exige un tratamiento unitario), no implica que, una vez dictada la legislación básica estatal (...) necesariamente haya de esperarse a que el Estado fije los estándares de protección respecto a la declaración de un suelo como contaminado, pues esa paralización conduciría al absurdo de impedir a las Comunidades Autónomas la actuación entretanto de sus competencias en la materia con la fijación de normas adicionales de control, obligando, correlativamente, a quienes generan la contaminación a llevar a cabo las labores de limpieza y recuperación el suelo afectado.» (Cfr., también, sobre este particular, la STSJ de Galicia núm. 863/2002, de 22 de mayo).

*G) La protección contra la contaminación marina accidental*

Con ocasión de la catástrofe ambiental provocada por el buque *Prestige* has sido muchas las medidas aprobadas por parte de la Unión Europea y del Estado español para mejorar el sistema de seguridad marítima. Aparte de las medidas circunstanciales de carácter financiero promovidas por el Gobierno de la Xunta en el momento de la crisis, destacamos la aprobación del *Plan Básico de Contingencias por contaminación marina para la defensa de los recursos pesqueros, marisqueros, paisajísticos, acuícolas y medioambientales de Galicia* (por el Decreto 438/2003) sobre la base de las competencias reconocidas a la Comunidad Autónoma de Galicia en virtud de la CE y de su Estatuto de Autonomía en materia de medio ambiente y de ejecución de la legislación del Estado sobre «salvamento marítimo» y «vertidos industriales y contaminantes en las aguas territoriales del Estado correspondientes al litoral gallego» (art. 29, 3 y 4 del EAG). Este Plan Básico ha sido desarrollado por una Orden de 26 de octubre de la Consellería de Pesca y Asuntos Marítimos en la que se publica el «*Primer Plan de Contingencias por Contaminación Marina de las Rías Gallegas*".

También, como efecto del Caso del *Prestige*, el Parlamento gallego aprobó la *Ley 2/2004, de 21 de abril, por la que se crea el «Servicio de Guardacostas de Galicia»* –dirigido a adoptar medidas preventivas y paliativas ante este tipo de accidentes– y la *Ley 3/2004, de 7 de junio, de creación del Instituto Tecnológico para el Control del Medio Marino de Galicia*, para ejercer, entre otras, funciones de control de la calidad del medio marino.

*H) Otras normas autonómicas sobre sectores económicos con repercusión ambiental*

En materia de turismo, la *Ley 9/1997, de 21 de agosto, de Ordenación y Promoción del Turismo de Galicia*, presenta cierta sensibilidad hacia las cuestiones relativas al denominado «turismo sostenible»: prevé entre sus objetivos la preservación del medio ambiente y del paisaje [arts. 1,2, f); 2,2; y 21] –particularmente en los municipios declarados «turísticos»– así como su inserción en los instrumentos de planeamiento turístico (cfr. los «Programas de protección del entorno medioambiental y de los espacios físicos con vocación turística» del art. 14), aunque la mayor parte de estas medidas no han sido aplicadas en la práctica.

En relación a la producción de energía eólica (Galicia cuenta con una privilegiada situación geográfica para su producción, especialmente en su fachada atlántica) la Comunidad Autónoma ha apostado seriamente por su progresiva implantación, siendo en la actualidad una de las primeras en potencia instalada. Mediante el *Decreto 205/1995, de 6 de julio* se reguló la elaboración de los «planes eólicos estratégicos», sometiéndolos al procedimiento de «evaluación de efectos ambientales». Sin embargo, los conflictos originados por la aprobación de algunos parques eólicos hace claramente insuficiente este régimen jurídico, lo cual obligó a la Consellería de Medio Ambiente a publicar en el año 2004 unas «Bases para la tramitación y gestión ambiental de los parques eólicos de Galicia», si bien se trata de un

documento orientativo para los promotores de este tipo de instalaciones sin ninguna validez jurídica.

Sobre la pesca marítima, la *Ley 6/1993, de 11 de mayo, de Pesca de Galicia*, mantiene la preocupación por mantener un aprovechamiento de los recursos marinos que sea compatible con la conservación de las especies (art. 3º), partiendo del concepto del «rendimiento máximo sostenible» mediante medidas de regulación del esfuerzo pesquero (vedas, tamaño de las artes de pesca, etc.) e incluso de sometimiento a la evaluación de impacto ambiental de las actividades que puedan afectar a la calidad de las aguas marinas o a la potencialidad de los recursos (cfr. art. 21º).

En el ámbito del medio ambiente industrial, la reciente *Ley 9/2004, de 10 de agosto, de Seguridad Industrial de Galicia*, desarrollada en el marco de la legislación del Estado (Ley 21/1992, de Industria), establece una serie de medidas destinadas al control de las actividades industriales que pueden tener repercusiones negativas sobre el medio ambiente (productos industriales, utilización de energía, gestión de residuos o suproductos, instalaciones susceptibles de producir daños graves, establecimientos peligrosos, etc.).

Finalmente, en el sector agrícola debe destacarse la creación del «Consejo Regulador de Agricultura Ecológica» de Galicia que viene funcionando desde año 1997.

### 2.3.3. Normas autonómicas intersectoriales con una especial relevancia sobre el medio ambiente

Desde una perspectiva intersectorial u horizontal hay que resaltar las normas aprobadas por la Comunidad Autónoma sobre la ordenación territorial de Galicia. A pesar de la relativa antigüedad de la *Ley 10/1995, de 23 de noviembre, de Ordenación del Territorio de Galicia*, llama la atención su falta de virtualidad práctica a lo largo de estos años en los que el Gobierno gallego (la Consellería de Política Territorial, Obras Públicas y Vivienda) sólo llegó a elaborar el año 2002 un avance de las Directrices de Ordenación del Territorio de Galicia, contenido en un documento –no publicado– denominado «Hipótesis del Modelo Territorial». Tanto la aprobación de estas Directrices como el resto de instrumentos de ordenación del territorio previstos por la citada Ley resulta ya una urgente necesidad para una ordenación sostenible y racional del territorio gallego.

En cuanto a la ordenación urbanística –cuya primera concreción legal fue la *Ley 1/1997, del 24 de marzo del Suelo de Galicia*-tiene su base legal vigente en la *Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de Ordenación Urbanística y Protección del Medio Rural de Galicia* (modificada con posterioridad por la Ley 15/2004) en el marco de las amplias competencias que le permite la Ley estatal 6/1998 y la interpretación jurisprudencial del Tribunal Constitucional. Inspirada por la estrategia del 6º Programa de Acción en materia de medio ambiente de la Unión Europea, la Ley se propone entre sus finalidades esenciales la de «mejorar sustancialmente la calidad de la

ordenación urbanística de Galicia de cara a favorecer el desarrollo equilibrado y sostenible del territorio» (Exposición de Motivos, I, 2). A estos efectos, tienen especial interés las previsiones para proteger el paisaje rural (frente a las edificaciones poco respetuosas con las soluciones constructivas tradicionales) y las numerosas determinaciones contenidas en el texto legal para preservar los valores ambientales del «suelo rústico». También exige el sometimiento de los planes urbanísticos a un estudio ambiental previo a su aprobación. Asimismo prevé –en su Disposición Transitoria 8ª– la elaboración, en el plazo de dos años (desde la entrada en vigor de la Ley), de un Plan Sectorial de Ordenación del Litoral que todavía no se ha aprobado.

Por último, en relación a las competencias autonómicas sobre la zona de servidumbre de protección del dominio público marítimo-terrestre, en ejecución de la Ley 22/1988 de Costas, ha sido objeto de varias regulaciones autonómicas dirigidas a establecer el régimen autorización de los usos permitidos y la represión de las infracciones (la norma vigente es el Decreto 158/2005 de 2 de junio). La titularidad de su gestión ha sufrido un considerable peregrinaje, pasando por varias Consellerías: primero por la de Ordenación del Territorio, después por la de Medio Ambiente, más tarde por la de Pesca y Asuntos Marítimos y, muy recientemente (tras el cambio de Gobierno autonómico), ha vuelto a depender de la Consellería competente en materia de Ordenación del Territorio.

## 3. ORGANIZACIÓN

En materia organizativa la evolución de la Administración autonómica guarda ciertas similitudes con la evolución de la Administración estatal. La creación de una *Consellería de Medio Ambiente* actúa como un símbolo de la importancia de las cuestiones ambientales en la labor de gobierno pero debemos esperar hasta 1997, poco después de la creación del Ministerio de Medio ambiente, para que este departamento autonómico aparezca en el organigrama administrativo de la Xunta de Galicia (Decreto 347/1997, de 9 de diciembre).

Con anterioridad las materias con implicaciones ambientales aparecían distribuidas entre diversas Consejerías (montes, incendios, medio ambiente natural, caza y pesca fluvial en la Consellería de Agricultura, aguas, calidad ambiental, residuos y costas en la Consellería con competencias sobre la ordenación del territorio) actuando una Secretaría General para la Protección Civil y el Medio Ambiente bajo la dependencia directa del Presidente de la Xunta como órgano encargado de las cuestiones de disciplina ambiental, educación ambiental, asesoramiento y tramitación de procedimientos ambientales relativos a los instrumentos transversales.

Desde la creación de la Consellería de Medio Ambiente la mayor parte de las materias citadas han recalado en el seno de este departamento salvo las aguas continentales que se gestionaban desde un organismo bajo la dependencia de la Consejería de Política Territorial.

El reciente cambio de gobierno de 2005 ha introducido modificaciones substanciales en la estructura orgánica (Decreto 232/2005, de 11 de agosto) al ubicar bajo la dependencia orgánica de la Consellería de Medio Ambiente el organismo autónomo *Augas de Galicia* encargado de la gestión de las aguas continentales que discurren íntegramente por territorio autonómico situando, en cambio, en la Consellería de Agricultura nuevamente la competencia sobre montes e incendios forestales. También adscrito a la Consellería de Medio Ambiente se encuentra el ente público *Obras e Servizos Hidráulicos.*

Bajo la presidencia del Conselleiro de Medio ambiente se encuentra también la *sociedad SOGAMA* a la que una buena parte de los ayuntamientos gallegos (253 de los 316) han hecho el encargo de gestionar sus residuos. Esta sociedad en la que la Xunta de Galicia cuenta con el 51% del capital y Unión Fenosa con un 49% trata un 80% de los residuos urbanos producidos en Galicia a través, fundamentalmente, de la incineración para la producción de energía eléctrica. SOGAMA ha funcionado en el medio de la polémica por la preterición de objetivos de reutilización y reciclaje.

La Administración autonómica dispone de un órgano de asesoramiento y participación en materia ambiental, el *Consello Galego de Medio Ambiente* (Decreto 155/1995, de 3 de junio). Este órgano cuenta con representación de asociaciones ecologistas, de consumidores, sindicales, empresariales, municipales, expertos y una nutrida representación de diversos órganos autonómicos. Entre sus funciones se cuentan el informe sobre los proyectos y planes de carácter ambiental general, la formulación de propuestas sobre cuestiones ambientales y el fomento de iniciativas en materia de educación ambiental. No obstante ha sido objeto de alguna controversia y abandono por parte de las organizaciones ecologistas por el incumplimiento de la periodicidad de sus convocatorias y el no sometimiento a informe de instrumentos de planificación relevantes (Plan de lucha contra incendios-INFOGA) dando lugar a recomendaciones del Defensor del Pueblo autonómico contrarias a la actuación de la Administración.

En el ámbito de la educación ambiental la Xunta de Galicia creó en 2001 un *Observatorio Galego de Educación Ambiental* (regulado por Decreto 6/2005, de 7 enero). Este Observatorio pretende ser un órgano de participación y su creación estaba prevista en la Estrategia Gallega de Educación ambiental. Sus funciones son de análisis, asesoramiento e informe en todos los campos que toca la educación ambiental: necesidades educativas y formativas, desarrollo de programas de I+D, propuesta de indicadores, seguimiento de la Estrategia de Educación ambiental, elaboración de informes, etc. En su composición encontramos representados a Universidades, municipios, asociaciones ambientales, sindicatos, empresarios y una nutrida representación de diversos órganos autonómicos con conexiones con la educación ambiental.

## 4. EJECUCIÓN

### 4.1. Planificación ambiental

La Xunta cuenta con diversos instrumentos de planificación en materia de medio ambiente. Esta planificación, no obstante, adolece, en general, de falta de medidas concretas y de recursos económicos.

En el apartado de residuos existe un Plan de Gestión de residuos urbanos de Galicia (2004-2010), un Plan de gestión de residuos industriales y suelos contaminados (2003) y un Plan de gestión de residuos agrarios. El Plan de Gestión de residuos urbanos ha permitido sellar un número significativo de vertederos pero no ha conseguido acabado con el rosario de vertederos incontrolados que se extiende por toda la geografía gallega. Por lo que respecta al Plan de residuos industriales y suelos contaminados ha tenido una aplicación muy puntual. El Plan de residuos agrarios es insuficiente dada la importancia del sector agrario y ganadero en Galicia. Desde el inicio de la crisis de las vacas locas se ha mejorado la recogida de residuos animales pero el procedimiento y la ubicación de los puntos de recogida aún dificultan la eficacia del sistema. Por lo que respecta a otros residuos agrarios (plásticos, fertilizantes y purines) su alcance se revela claramente escaso.

Un plan que ha concentrado un volumen significativo de recursos ha sido el de lucha contra los incendios INFOGA. No obstante la ausencia de estrategias de aprovechamiento económico de los montes que garanticen su limpieza ha conducido a que, a pesar de los cuantiosos esfuerzos presupuestarios Galicia concentre casi la mitad de los incendios y de la superficie quemada del conjunto del Estado (Ministerio de Medio Ambiente).

En materia de espacios naturales protegidos la existencia, como se ha indicado, de un Parque nacional y diversos espacios naturales protegidos no se ve acompañado por instrumentos de planificación. Una buena parte de los espacios objetos de algún tipo de protección no tienen aprobados los planes de ordenación de los recursos naturales ni los planes de uso y gestión. También está pendiente de aprobación el Catálogo de Especies Protegidas.

Por lo que respecta a las aguas la Xunta de Galicia dispone del Plan Hidrológico de Galicia-Costa (elevado para su aprobación por el Estado: RD 103/2003, de 24 de enero), el Plan de Saneamiento (2000-2015), el Plan sectorial hidroeléctrico de las cuencas hidrográficas de Galicia (2001) y el Plan de ordenación de los recursos piscícolas y de los ecosistemas acuáticos continentales. El gobierno gallego ha adoptado la decisión (Decreto 555/2005, de 10 de noviembre) de revisar el Plan sectorial hidroeléctrico de Galicia-Costa y de suspender 32 nuevas concesiones de aprovechamiento hidroeléctrico dada la «necesidad de asegurar un uso racional de los ríos, compatibilizando su potencial hidroeléctrico con la Directiva Marco de Aguas, la ordenación del territorio y el desarrollo sostenible».

Por otra parte, estas medidas de planificación son claramente insuficientes en lo que respecta al saneamiento de las rías gallegas. El Tribunal de Justicia de la UE (Sentencia de 15.12.2005) acaba de condenar a España por incumplimiento de la Directiva relativa a la calidad de las aguas para la cría de moluscos por los elevados niveles de contaminación que presenta la ría de Vigo. No prosperó una denuncia de la Comisión Europea por incumplimiento también de la Directiva de aguas de baño en esta misma ría.

La especial importancia que presenta la industria energética en Galicia, especialmente los aprovechamientos hidroeléctricos y eólicos, se desarrolla con instrumentos de planificación escasamente condicionados por exigencias ambientales. En materia de energía eólica la Xunta aprobó un Plan Sectorial Eólico en 1997, revisado en 2002, en el que no se contemplan zonas de exclusión lo que ha conducido a un incremento muy acentuado de los emplazamientos permitidos sin que exista ninguna medida limitativa en razón de la protección de intereses ambientales (protección de los ríos, fauna y flora, paisaje...) y en ciertos casos afectando con impactos severos –destrucción de turberas, afectación de especies protegidas de fauna y flora, apertura de pistas forestales– espacios con regímenes diversos de protección ambiental (Galicia tiene actualmente 50 de sus 135 parques eólicos en espacios protegidos).

### 4.2. Internalización administrativa de los sistemas de evaluación, prevención e información ambiental

La normativa gallega en materia de evaluación de impacto ambiental mencionada presenta problemas comunes con la del Estado que inciden en su internalización administrativa pero, además, sufre un mayor nivel de desajuste por la falta de adaptación a las sucesivas reformas de la normativa comunitaria de impacto ambiental y a la aparición de nuevas técnicas que influyen decisivamente como la autorización ambiental integrada (IPPC). La baja calidad de los estudios realizados como consecuencia de la ausencia de cualificación de los equipos, el insuficiente control administrativo, el desaprovechamiento del «scoping» y la falta de estudio efectivo de alternativas ha conducido a un desperdicio de las potencialidades de este instrumento de tutela ambiental. La tramitación de los procedimientos de impacto ambiental por parte de las Administraciones autonómica y estatal presenta con frecuencia irregularidades y vicios –aceptación de estudios incompletos y copiados (presa río Umia), no realización de trámites esenciales (ampliación de cementera para utilización de neumáticos como combustible en Oural), omisión de medidas correctoras (minicentral hidroeléctrica en río Lañas), desfase temporal entre los estudios y la realización del proyecto (presa río Navia)– que han conducido a algunas resoluciones judiciales anulando los proyectos.

La evaluación estratégica de planes y programas no está contemplada en el ámbito autonómico.

También sufre un notable retraso la adaptación de la normativa autonómica de autorización ambiental, incluida la autorización ambiental integrada, por lo que subsiste la vigencia del caduco RAMINP, y existen fricciones y descoordinación administrativa entre los entes locales y la Administración autonómica. La Xunta de Galicia ha intentado superar parte de esos problemas mediante el discutible –y no siempre utilizado para favorecer una mayor protección ambiental– recurso de declarar de interés supramunicipal determinadas actuaciones trasladando al ámbito autonómico la concesión de licencias (parques eólicos, proyectos de ampliación de la papelera de ENCE-Pontevedra).

Por lo que respecta a los instrumentos comunitarios voluntarios de mejora ambiental, la Xunta de Galicia no ha realizado una labor especial de difusión, información y fomento de su adopción por las empresas. Tan sólo cabe señalar la existencia esporádica de algunas líneas de subvención para la realización de ecoauditorías. Este ténue estímulo se traduce, como sucede en buena parte de las Comunidades Autónomas, en un escaso éxito de estos instrumentos comunitarios. De las 649 instalaciones registradas en el EMAS en diciembre de 2005 en el Reino de España tan sólo 47 estaban ubicadas en Galicia. Una buena parte de las instalaciones registradas corresponde, además, al sector servicios (consultoras, paradores de turismo...) y, paradójicamente, en el sector industrial apenas se encuentra registrada una pequeña representación de la industria conservera y alimentaria y casi todas las empresas más contaminantes ubicadas en suelo gallego (centrales térmicas, químicas y fertilizantes, papelera).

La ecoetiqueta comunitaria corre peor suerte en consonancia con la tónica general de este instrumento ya que de las 18 etiquetas concedidas en España todas menos tres han sido concedidas por la Generalitat de Cataluña lo que parece acreditar que la implicación autonómica en la difusión de estos instrumentos en el tejido empresarial guarda una clara correlación con su grado de implantación.

En cuanto a los instrumentos de participación e información ambiental el Defensor del Pueblo recoge reiteradamente quejas en su informe al Parlamento autonómico sobre incumplimiento de la normativa de acceso a la información ambiental tanto por los entes locales como por parte de la Xunta de Galicia. No se aprecia una especial diligencia por parte de la Administración para la asunción de las obligaciones activas de elaborar y facilitar información sobre el estado del medio ambiente en Galicia que prevé la nueva Directiva de acceso a la información ambiental y tampoco una ruptura con la tradición de secreto que impregna al conjunto de las Administraciones públicas ante las solicitudes de ciudadanos y asociaciones.

## 5. PROBLEMAS: CONFLICTOS Y ESTADO DE RECURSOS NATURALES

La gran extensión del litoral gallego (con más de 1.700 Kms.) constituye uno de los recursos ambientales más característicos y valiosos de la Comunidad Autónoma y, al mismo tiempo, el que más problemas y conflictos plantea. Por una parte,

en la franja costera se sitúan una buena parte de los espacios de mayor importancia ecológica (incluidos en la Red Natura 2000) así como una de las zonas de productividad de recursos marinos (de acuicultura y marisqueo) de extraordinaria riqueza, especialmente en las Rías. Pero, de otra parte, son múltiples las presiones que confluyen sobre la costa gallega: la galopante actividad urbanizadora, muchas veces descontrolada, experimentada en los últimos años por la progresiva concentración de la propia población de Galicia en ella y una afluencia turística en aumento; los vertidos urbanos –sin depuración adecuada– y los vertidos difusos procedentes de edificaciones y de pequeños núcleos de población muy dispersos; la contaminación precedente de los vertidos marinos, tanto los accidentales (recurrentes y catastróficos como los del Prestige, Mar Egeo, Urquiola, etc.) como los operacionales (los «sentinazos»), ya que frente a las costas gallegas pasa uno de los corredores marítimos más transitados del mundo; la excesiva proliferación de parques eólicos que afean el paisaje litoral; etc.

Durante los últimos años ha arraigado en la opinión pública de Galicia la idea sobre la necesidad de una gestión racional del litoral gallego que permita resolver dichos conflictos y conjugar de la mejor manera posible los intereses contrapuestos. Con este fin, la Ley de Ordenación Urbanística y Protección del Medio Rural de Galicia de 2002, previó la aprobación del ya citado «Plan Sectorial de Ordenación del Litoral». A nuestro juicio, la más importante asignatura que la Comunidad Autónoma tiene todavía pendiente es, justamente, la de la gestión integrada y sostenible del litoral.

Por otra parte, la industria extractiva y minera, en concreto la pizarra y el granito, constituye un sector importante desde el punto de vista económico pero que, al mismo tiempo, presenta impactos ambientales severos. Además de las fuertes alteraciones del paisaje, que apenas se ven acompañadas de medidas de restauración, Galicia genera alrededor de 3,5 millones de toneladas de residuos industriales de los que aproximadamente un 90% tiene su origen en esta industria (bien en el momento de la extracción, bien en el de preparación para su uso ornamental que figura dentro del apartado de industria manufacturera en la clasificación del INE; INE, Encuesta sobre generación de residuos en el sector industrial 2003, www.ine.es).

También debe resaltarse que la superficie objeto de algún régimen de protección en Galicia es significativamente inferior a la media estatal. La propuesta realizada para la inclusión en la Red Natura apenas abarca el 12% del territorio gallego (fue corregida al alza a requerimiento del gobierno central) cuando la media estatal llega al 23% (INE, Estadísticas sobre medio ambiente, *www.ine.es*). En parte esta diferencia puede ser explicada por dos factores; por un lado, la dispersión de la población en Galicia no ha permitido un proceso tan acusado de despoblación del territorio y ello tiene, sin duda, influencia en la protección de espacios naturales; por otro lado, la estructura de la propiedad del suelo fuertemente dividida supone un freno a los intentos de protección. En todo caso, quizás los problemas más relevantes en materia de espacios naturales están, más que en la cantidad de super-

ficie protegida, en que las zonas protegidas carecen en su mayor parte de los instrumentos de planificación de usos y de protección de recursos requeridos lo que ha permitido la ubicación de actividades con impactos ambientales importantes (piscifactorias, parques eólicos, canteras...) en zonas objeto de protección.

Una cuestión que debe ser abordada determinando un punto de equilibrio entre el desarrollo y la protección ambiental en Galicia es la de la industria energética. Las elevadas cifras de producción eléctrica en Galicia llevan aparejadas intervenciones cada vez más agresivas sobre el territorio –y como se ha señalado exentas de planificación– con un rosario de proyectos de presas para mini-centrales hidroeléctricas y de parques eólicos (la potencia eólica de Galicia supone un 23% del total estatal) en tramitación en los que los condicionamientos ambientales quedan relegados a un segundo plano. A todo ello se une la presencia de dos centrales térmicas (As Pontes y Meirama) con unos niveles de emisiones muy elevados de gases de efecto invernadero (As Pontes es la segunda mayor emisora de dióxido de azufre de Europa y Meirama se encuentra entre las 20 primeras según datos del EPER, www.eper.cec.eu.int).

También supone una amenaza ambiental importante el elevado nivel de incendios (40% del conjunto estatal) y su reflejo en superficie de bosque y matorral quemado (20 y 40% del total del Estado) que, como se ha señalado, es indicativa de una política forestal escasamente centrada en la prevención y la recuperación del aprovechamiento de los montes. Esta circunstancia se une a que el monte gallego está compuesto en su gran mayoría por plantaciones forestales (65%) suponiendo el bosque seminatural tan sólo un 35% del total cuando en el conjunto de España las plantaciones apenas llegan al 11% del total.

## BIBLIOGRAFÍA

ALONSO PICÓN, J. F.: *Evaluación de Impacto Ambiental en Galicia*, Universidad de A Coruña, A Coruña, 1998.

ALONSO GONZÁLEZ, L. M.: «El impuesto sobre la contaminación atmosférica de Galicia», *Revista Galega de Administración Pública*, 12 (1996), pp. 161-187.

ANDRÉS ALONSO, F. L.: *El tratamiento administrativo de la contaminación acústica*, Valedor do Pobo, A Coruña, 2003.

FERNÁNDEZ CARBALLAL, A.: *Derecho Urbanístico de Galicia*, Civitas, Madrid, 2003

FERNÁNDEZ LÓPEZ, R. I. y NOGUEIRA LÓPEZ, A.: «Unha forma de intervención administrativa na protección do medio ambiente: o imposto galego sobre a contaminación atmosférica», en *Revista Galega de Administración Pública*, 12 (1996), pp. 189-214.

FERREIRA FERNÁNDEZ, J., «Comentario á Lei 9/1997, do 21 de agosto de promoción e ordenación do turismo en Galicia», en *Revista Xurídica Galega,* núm. 16, pp. 381 a 432, 1997.

García Novoa, C.: «El canon de saneamiento de la Comunidad Autónoma Gallega», en *Revista de Derecho Financiero y Hacienda Pública*, 241 (1996), pp. 585-635).

Meilán Gil, J. L. y Rodríguez-Arana, J.: «Las competencias de las Comunidades Autónomas en materia de aguas: especial referencia a los casos gallego y canario», *Autonomies*, 11 (1989), pp. 29-48).

Nogueira López, A.: «La regulación medioambiental en la Comunidad Autónoma de Galicia. La Ley de Protección Ambiental de Galicia y decretos de desarrollo», en *Revista de Administración Pública de Andalucía*, núm. 24 (1995), pp. 319-337).

— «A Lei de Contaminación acústica de Galicia e o seu Regulamento: ¿Canto ruido e cantas noces?», *Revista Xurídica Galega*, 24/1999).

Sanz Larruga, F. J.: *Derecho Ambiental de Galicia*, Fundación Caixa-Galicia, A Coruña, 1997.

Sanz Larruga, F. J.: «La Ley de Protección Ambiental de Galicia: sus bases jurídicas y principios ordenadores», I y II, en la *Revista Xurídica Galega*, núm. 28 (2000), pp. 235-245 y núm. 29 (2000), pp. 285-313).

— «Las autorizaciones ambientales en Galicia: la nueva articulación competencial derivada de la Ley 6/2002, de control integrado de la contaminación», en *Revista Gallega de Administración Pública*, 33 (2003), pp. 71-105.

— «El medio ambiente y la actuación urbanística. Especial referencia a Galicia», *Anuario de la Facultad de Derecho de A Coruña*, núm. 2 (1998), pp. 481-502).

— *Bases doctrinales y jurídicas para un modelo de gestión integrada y sostenible del litoral de Galicia*, Consellería de Medio Ambiente, Xunta de Galicia, 2003.

— «Protección de la biodiversidad y Derecho Ambiental de Galicia: Comentarios a la Ley gallega 9/2001, de Conservación de la Naturaleza», I y II, en *Revista Xuridica de Galicia*, 34 (2002), pp. 331-378 y 35 (2002), pp. 323-346.

*XXV*

# Política ambiental de las Islas Baleares

JOANA M. SOCIAS CAMACHO y BARTOMEU TRIAS PRATS

## *Sumario*

*Página*

1. Las competencias autonómicas para la protección del medio ambiente. La organización administrativa ..... 707
2. La protección de los espacios naturales y la constante tensión urbanística 713
3. Otros ámbitos relevantes en la acción (normativa y ejecutiva) pública ambiental ..... 717
   3.1. Recursos energéticos ..... 717
   3.2. Recursos hídricos ..... 718
   3.3. Residuos sólidos urbanos ..... 719
   3.4. Aguas residuales ..... 720
   3.5. Especies protegidas ..... 721
   3.6. Contaminación acústica y lumínica ..... 722
4. La acción preventiva: la evaluación de impacto ambiental y la autorización ambiental integrada ..... 723
5. La financiación de la protección medioambiental ..... 724
6. Valoración general ..... 725

Bibliografía ..... 726

* * *

## 1. LAS COMPETENCIAS AUTONÓMICAS PARA LA PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE. LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA

A) Las Islas Baleares, al igual que una mayoría de las restantes comunidades autónomas, accedieron a la autonomía por la vía del procedimiento ordinario previsto en los artículos 143 y 146 de la Constitución. Supuso ello, por tanto, la subordinación originaria de la asunción competencial al techo establecido en el artículo

148.1 de la Norma constituyente, que en relación a la materia «medio ambiente» limitaba la competencia autonómica a la función ejecutiva. Quedaba pues fuera del alcance de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, en este primer momento, el acceso al máximo competencial del primer inciso del artículo 149.3, que en su caso hubiera permitido sumar a la anterior la competencia sobre normas adicionales de protección y la función normativa de desarrollo de la legislación básica estatal (art. 149.1.23). No obstante la limitación señalada, el Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares, en su versión inicial aprobada por Ley Orgánica 2/1983, de 25 de febrero, recogió –no con poca fortuna en la redacción– las siguientes competencias relacionadas con la protección del medio ambiente: «(...) el desarrollo legislativo y la ejecución en las siguientes materias (...). Normas adicionales de protección del medio ambiente. Espacios naturales protegidos. Ecología» (art. 11.5). A la anterior previsión había que añadir, asimismo, un segundo bloque de previsiones estatutarias determinantes de la asunción –con distinto nivel de intensidad– de otro importante conjunto de competencias relacionadas de forma inmediata, i) bien con elementos del medio ambiente [como sería el caso de las «aguas» (art. 10.6), «montes» (art. 10.7) o del «patrimonio monumental, cultural, histórico y paisajístico de interés de la comunidad autónoma» (art. 10.20)], ii) bien con funciones o actividades susceptibles de incidir directamente sobre el medio ambiente o que tienen por objeto elementos propios del medio ambiente [este seria el caso de las «actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas y, en general, vertederos industriales y contaminantes de la atmósfera» (art. 12.3), «ordenación del territorio y urbanismo» (art. 10.3), «ferrocarriles y carreteras» (art. 10.5), «agricultura y ganadería» (art. 10.8), «pesca» (art. 10.18) o «industria» (art. 12.8)].

Con posterioridad a este momento inicial el Estatuto de Autonomía ha sido objeto de dos destacadas modificaciones, operadas a través de las leyes orgánicas 9/1994, de 24 de marzo y 3/1999, de 8 de enero, que han tenido su reflejo en el aspecto competencial. El resultado ha sido, en lo que hace referencia específicamente a la materia «protección del medio ambiente», la modificación del artículo 11 del Estatuto de Autonomía, que ahora, en la nueva redacción –tampoco del todo afortunada– del apartado 7 dispone: «en el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que ésta establezca, corresponde a la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares el desarrollo legislativo y la ejecución de las siguientes materias. (...). Protección del medio ambiente. Normas adicionales de protección. Espacios Naturales protegidos. Ecología».

Todas la disposiciones estatutarias anteriormente citadas no suponen, en cualquier caso, el punto final en el trayecto de configuración del poder autonómico, sino que éste tiene su continuación en el orden interno como resultado de la posición prominente que ocupan los consejos insulares en el esquema de descentralización territorial del poder público que diseña el Estatuto de Autonomía. Éste, sin desconocer la condición de entes locales de los consejos insulares, los incorpora a la vez al entramado institucional de la Comunidad Autónoma, como se trasluce de la adopción de un sistema –similar al federalismo de ejecución aleman– en el

que buena parte de las competencias ejecutivas autonómicas están llamadas a ser ejercitadas a escala insular. Los consejos insulares, en fin, tienen en el Estatuto de Autonomía un destacada vertiente de instancias descentralizadas para el ejercicio de la función ejecutiva en relación con un gran número de materias de competencia autonómica. El eje central del sistema es, desde esta perspectiva, el artículo 39 de la Norma estatutaria, en el que se contiene un claro mandato dirigido al legislador autonómico para que haga efectivo el proceso de atribución de competencias ejecutivas a los consejos insulares en relación al amplio elenco de materias que (sin propósito exhaustivo) enumera, y entre las cuales se incluye expresamente, en el apartado 8, la relativa a «medio ambiente y ecología». Este proceso, sin embargo, aún hoy en día no ha concluido, y en particular la potestad ejecutiva sobre medio ambiente no ha sido atribuida a las administraciones insulares. Por contra, sí lo ha sido en relación a un destacado elenco de otras materias de clara relevancia en orden al desarrollo de la política ambiental: «urbanismo» (Ley 9/1990, de 27 de junio), «actividades clasificadas» (Ley 8/1995, de 30 de marzo), «ordenación turística» (Ley 3/1996, de 29 de noviembre; la competencia sólo se transfiere a los consejos insulares de Menorca y de Ibiza y Formentera), «agricultura, ganadería y pesca» (Ley 8/1999, de 12 de abril), «ordenación del territorio» (Ley 2/2001, de 7 de marzo) o «carreteras» (Ley 16/2001, de 14 de diciembre). Con ello, en definitiva, podríamos destacar como una de las singularidades propias de las Islas Baleares el hecho de que un núcleo relevante de las competencias autonómicas que inciden directamente sobre la finalidad pública de protección del medio ambiente son ejercidas, de forma individualizada para el territorio de cada una de las islas, por una administración distinta de la autonómica, la administración insular. Habiendo de advertir, a la vez, que el nivel de poder autonómico residenciado en los consejos insulares tiene suficiente entidad como para permitir a éstos el diseño, desde la perspectiva ambiental, de líneas de acción claramente diferenciadas.

B) Para ejercicio de las distintas competencias asumidas la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, al igual que el resto de las comunidades autónomas, ha procedido a dotarse de una propia organización administrativa Observar el diseño de esta organización puede resultar sumamente revelador del peso específico atribuido en particular a la materia «medio ambiente» dentro del conjunto de la acción administrativa autonómica. En este sentido, cabe destacar que actualmente la Administración de la Comunidad Autónoma cuenta, dentro de su estructura de división funcional, con un departamento específicamente dedicado a la materia: la Consejería de Medio Ambiente. Sin embargo, esta circunstancia constituye una realidad relativamente reciente, que tiene su origen en la anterior legislatura (1999-2003), durante el gobierno del denominado *Pacte de Progrés*. Uno de los integrantes de dicho pacto de gobierno fue la coalición *Esquerra Unida-Els Verds,* que obtuvo como contrapartida a su apoyo la responsabilidad en dos áreas de gobierno: la Consejería de Trabajo y Formación, asignada a *Esquerra Unida*, y la Consejería de Medio Ambiente, creada *ex novo* para quedar bajo la dirección del partido verde.

Antes de llegar a esta situación, no obstante, en los inicios de la Comunidad Autónoma el «medio ambiente» sólo alcanzo a asumir, dentro de la organización

administrativa, el nivel de Dirección General (Dirección General de Medio Ambiente), integrada dentro de la Consejería de Obras Públicas y Ordenación del Territorio. Este último dato sirve para evidenciar, asimismo, una circunstancia sobre la que habrá que volver más adelante y que aquí se expresa en su vertiente organizativa, cual es la posición notoria que en las Islas Baleares tradicionalmente han venido ocupando las cuestiones territoriales dentro de la política de protección del medio ambiente. Al escaso protagonismo atribuido a la materia en la vertiente organizativa había que añadir, a la vez, el carácter limitado de las competencias asignadas a la Dirección General de Medio Ambiente, como lo revelaba su composición interna, formada por un único servicio, el de «Medio Ambiente», que constaba de dos secciones, de «Lucha contra la Contaminación» y de «Estudios». Buena parte de las competencias que hoy se integran dentro de la Consejería de Medio Ambiente quedaban entonces atribuidas, bien a otras direcciones generales de la Consejería de Obras Públicas y Ordenación del Territorio (como era el caso de la Dirección General de Obras Públicas, con importantes competencias sobre planificación hidrológica o gestión hidráulica), o bien, más aún, a otras consejerías distintas (a destacar especialmente la Consejería de Agricultura y Pesca, que a través de la Dirección General de Estructuras Agrarias y Medio Natural ejercía competencias relativas a gestión de montes, espacios naturales protegidos, caza o incendios).

No es hasta la mitad de la década de los años noventa (1996) cuando la expresión «medio ambiente» asciende al nivel de consejería, aunque no de forma aislada, sino en el conjunto de la entonces denominada Consejería de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Litoral, que pasó a aglutinar una parte importante de las competencias de carácter ambiental que hasta ese momento aparecían dispersas en diversas consejerías. Internamente, sin embargo, el «medio ambiente» seguía teniendo sólo rango de dirección general, y buena parte de las responsabilidades que hoy corresponden a la Consejería quedaban en aquel momento repartidas entre distintas direcciones generales (como la Dirección General de Ordenación del Territorio y Urbanismo, que contaba con un servicio de calidad ambiental encargado de cuestiones tan relevantes como las evaluaciones de impacto ambiental, la contaminación o los residuos; o como la Dirección General de Régimen Hidráulico, encargada de toda la planificación hidrológica). En definitiva, pues, podría decirse que hasta el año 1999 se dio un igual tratamiento, desde del punto de vista de la jerarquía organizativa (nivel de dirección general), al todo (medio ambiente) que a las partes (aguas, montes, espacios naturales, etc.). Habría que esperar al año 1999, como ya se ha dicho, para que el «medio ambiente» pasara a concebirse como un primer nivel individualizado de la división funcional de la actividad administrativa autonómica.

Este esquema, por lo demás, ha sido mantenido por el gobierno conservador del Partido Popular restablecido por los resultados de las elecciones autonómicas de 2003. La actual Consejería de Medio Ambiente está estructurada internamente en cinco direcciones generales: i) la Dirección General de Biodiversidad, con atribuciones en todo lo que hace referencia a espacios naturales, gestión forestal y

protección del suelo; ii) la Dirección General de Recursos Hídricos, encargada principalmente de la gestión del dominio hidráulico y de la realización de estudios y de la planificación hidrológica [habiéndose de destacar el importante aparato organizativo que se ha desarrollado a estos efectos; su regulación aparece recogida en el Decreto 129/2002, de 18 de octubre, de Organización y Régimen Jurídico de la Administración Hidráulica de las Islas Baleares, del que resulta la adscripción a la Dirección General de los siguientes órganos colegiados representativos de las distintas administraciones y de los usuarios: Junta de Gobierno (con funciones ejecutivas), Consejo Balear del Agua (con funciones consultivas y de asesoramiento) y las Juntas Insulares de Aguas (con funciones, en cada isla, de asesoramiento y seguimiento de la gestión hidráulica)]; iii) la Dirección General de Caza, Protección de Especies y Educación Ambiental, con competencias en lo que hace referencia a la conservación de la flora y la fauna, incluida la vertiente relacionada con la actividad cinegética, y, por otra parte, también encargada de las actuaciones de divulgación de los valores ambientales; iv) la Dirección General de Calidad Ambiental y Litoral, responsable del centro de control de calidad de las aguas, del servicio de residuos y contaminación atmosférica o de otros ámbitos diversos como la restauración de canteras o la utilización del espacio litoral; y v) finalmente, la Dirección General de la Oficina del Cambio Climático, creada en el mes de marzo de este mismo año 2005 con la finalidad de promover toda clase de actuaciones orientadas a tratar de paliar el cambio climático; de esta Dirección General depende el Laboratorio de la Calidad del Aire. Al margen de los anteriores, la estructura de la Consejería de Medio Ambiente se completa con un órgano de capital relevancia: la Comisión Balear de Medio Ambiente, creada por Decreto 38/1985, de 16 de mayo, como el órgano encargado de la elaboración de propuestas tendentes a la adopción y desarrollo de una política integrada de defensa, ordenación y mejora del medio ambiente. Dentro de su estructura compleja se integran, además del pleno, la presidencia, la vicepresidencia y la secretaria, el comité de evaluaciones de impacto ambiental (a modo de comité técnico especializado) y la comisión permanente, que son los órganos responsables, respectivamente, de la elaboración y emisión de los dictámenes de evaluación de impacto ambiental.

Fuera del marco de la administración ordinaria que se acaba de exponer no puede olvidarse, por otra parte, una referencia al bloque de la administración instrumental creada por la Comunidad Autónoma para la gestión de las competencias ambientales. Así, dependientes de la Consejería de Medio Ambiente se pueden enumerar los siguientes organismos públicos: i) el Instituto Balear de la Naturaleza, creado en 1996 para desarrollar funciones vinculadas a la prevención y lucha contra los incendios, la gestión y mantenimiento de los espacios naturales y la gestión de los espacios forestales; ii) la Agencia Balear del Agua y de la Calidad Ambiental, cuya creación, autorizada por Ley de 2004 y hecha efectiva mediante Decreto de 2005, ha supuesto la desaparición, por refundición de sus atribuciones en la nueva entidad, de los anteriores Instituto Balear de Saneamiento (1988) e Instituto Balear del Agua y Litoral (creado en 1998 con el nombre de Instituto Balear del Agua y la Energía, si bien posteriormente se suprimió de su finalidad institucional la refe-

rencia a la energía); las funciones de la Agencia se extienden a todo lo relacionado con las materias de residuos, litoral, infraestructuras hidráulicas y actuaciones de saneamiento y depuración de aguas; y iii), en tercer lugar, finalmente, Parques de las Islas Baleares, creada por ley de 2003 con el propósito de asumir la gestión de los parques y otras figuras de protección derivadas de la legislación ambiental (por Ley de 2004 se ha procedido a definir el régimen del personal, aunque aún hoy en día no se ha aprobado el pertinente Decreto de organización y régimen jurídico).

Por último, la panorámica de la organización autonómica no se completaría sin hacer referencia a aquella otra categoría de órganos, desprovistos de las responsabilidades de gestión propias de los anteriores, que han sido creados con funciones exclusivamente consultivas (tal sería el caso del mencionado Consejo Asesor del Agua, o también de los más recientes Consejo Asesor de Fauna y Flora y Consejo Asesor de los Espacios de Relevancia Ambiental), o bien con el propósito de servir de cauce a la participación ciudadana. En esta segunda vertiente merece una referencia destacada el denominado Fórum de Educación Ambiental de las Islas Baleares, creado formalmente mediante Decreto 15/2002, de 1 de febrero (aun cuando ya se había reunido a finales del año 2000) y adscrito a la Consejería de Medio Ambiente. Resultado de este foro de participación y debate ha sido la presentación, a mediados del año 2003, de la Estrategia Balear de Educación Ambiental, como documento en el que se trazan las líneas de acción dirigidas a formar la conciencia individual y colectiva sobre el medio ambiente y dotar de los conocimientos y capacidades necesarias para afrontar los problemas ambientales. También relacionado con el marco de la participación ciudadana conviene hacer mención del programa ECOTUR, iniciado por el Gobierno de las Islas Baleares en el año 1996 y que tiene como uno de sus objetivos promover la implantación de las Agendas Locales 21. En línea de este propósito se ha dictado el Decreto 123/2002, de 4 de octubre, sobre implantación de la Agenda Local 21 en los municipios de las Islas Baleares, que crea la Red Balear de Sostenibilidad y regula los contenidos mínimos de las Agendas Locales 21 de los municipios que quieran integrarse en la red. En la actualidad son cuarenta y seis los municipios que están en proceso de implantación, o que ya tienen implantada, una Agenda Local 21.

C) Finalmente, al margen de la organización autonómica, sólo resta una breve alusión, de nuevo, al papel destacado que juegan los consejos insulares, por la entidad de las competencias que tiene atribuidas, en el desarrollo de las acciones de protección ambiental. A tal efecto, una vez que la Ley 8/2000, de 27 de octubre, ha introducido en la organización insular un esquema organizativo de corte burocrático y fuertemente influido por el principio de especialización departamental (resultado del explícito reconocimiento que la ley hace de los consejos insulares como instituciones de la Comunidad Autónoma), no ha extrañado que en cada una de las administraciones insulares haya aflorado una división organizativa específicamente creada para aglutinar buena parte de las competencias incidentes sobre la protección ambiental, que incluso formalmente ha incorporado en la denominación esa referencia al medio ambiente: Departamento de Medio Ambiente y

Naturaleza, en el caso del Consejo Insular de Mallorca; Departamento de Medio Ambiente, en el Consejo Insular de Ibiza y Formentera; y, por último, en el Consejo Insular de Menorca, Departamento de Medio Ambiente y Reserva de la Biosfera (la denominación, en este caso, se hace eco también del hecho destacadísimo que ha supuesto declaración de Menorca como reserva de la biosfera por parte de la UNESCO en el año 1993).

## 2. LA PROTECCIÓN DE LOS ESPACIOS NATURALES Y LA CONSTANTE TENSIÓN URBANÍSTICA

En las Islas Baleares un amplio espacio de las preocupaciones ambientales, de los ciudadanos en general y de los poderes públicos en particular, lo ocupan las preocupaciones de orden territorial. La discusión sobre la necesidad de preservación de los espacios rurales frente a los procesos de desarrollo urbanístico constituye una constante en los debates de la calle y de las instituciones públicas. No es esto, por otra parte, nada que deba extrañar si tenemos en cuenta la fuerte tensión que origina la confrontación de la percepción de finitud espacial, derivada del hecho insular, con la realidad de los acelerados procesos de transformación urbanística que ha sufrido el territorio autonómico, especialmente vinculados a la expansión de la actividad turística. En cualquier caso, es curioso observar cómo a lo largo de la historia de la autonomía aquellas preocupaciones, tanto de la ciudadanía como de los poderes públicos, han ido evolucionando desde el enfoque singular (centrado en la preservación de concretos ámbitos naturales especialmente relevantes) hacia la perspectiva general (que se basa en una visión de conjunto de la capacidad de carga del territorio insular). Los eslóganes de las reivindicaciones ecologistas ofrecen una clara muestra de este proceso: desde *Salvem Sa Dragonera* (aun antes de la autonomía; 1977) o *Salvem Sa Canova* (1987) hasta *Qui estima Mallorca no la destrueix* (2004); es decir, desde lo que se ha denominado –con mucho acierto– «la lucha por los topónimos» hasta un planteamiento general del balance medio natural-medio artificial. La acción de los poderes públicos, a su vez, no ha sido ajena a esta evolución, como seguidamente podrá comprobarse, habiendo puesto en juego en ella la diversidad de competencias de las que ha sido titular en cada momento: fundamentalmente la urbanística y de ordenación territorial, asumida en exclusiva desde el inicio de la autonomía, y la de protección del medio ambiente, limitada a la función ejecutiva durante la primera mitad de vida de la Comunidad Autónoma y, después, ampliada con la función normativa de desarrollo de la legislación básica estatal y de dictado de normas adicionales de protección.

La primera ley que aprueba el Parlamento de la Comunidad Autónoma es la Ley 1/1984, de 14 de marzo, de ordenación y protección de áreas naturales de interés especial, que responde ya a la preocupación territorial. En apenas siete artículos la Ley crea la figura de «Área Natural de Interés Especial» (ANEI), aplicable a los espacios definidos por sus singulares valores naturales (suelo, flora, fauna o paisaje), determina la inmediata clasificación de los terrenos incluidos como

suelo no urbanizable de especial protección y, finalmente, dispone la automática suspensión de los efectos de cualquier plan, proyecto o licencia disconforme con la referida clasificación. En todo caso, lo que no hace la Ley es identificar cuáles sean aquellas áreas de especial interés, sino que remite esta operación, para cada caso concreto, a una ley posterior del Parlamento autonómico. Conforme a esta remisión, pues, durante los años posteriores, y hasta 1990, se llegaron a aprobar doce leyes autonómicas, declarando otros tantos espacios como área natural de especial interés. La primera de estas leyes (Ley 3/1984, de 31 de mayo, que declaró ANEI *Es Trenc-Salobrar de Campos*), junto con la Ley matriz 1/1984, dieron lugar a un destacado episodio, al verse sometidas al enjuiciamiento del Tribunal Constitucional so pretexto de que su dictado implicaba el ejercicio de facultades normativas sobre medio ambiente de las que carecía en aquel momento la Comunidad Autónoma. La controversia es resuelta, finalmente, por la sentencia del Tribunal Constitucional núm. 218/1997, de 13 de febrero, que avala la constitucionalidad de la Ley al considerar que la misma podía tener perfecto amparo en la competencia urbanística exclusiva de la Comunidad Autónoma.

A la Ley 1/1984 sigue, algún tiempo después, la Ley 1/1991, de 30 de enero, de Espacios Naturales y de Régimen Urbanístico de las Áreas de Especial Protección de las Islas Baleares. Esta nueva ley, sin embargo, continua moviéndose en la misma órbita de la anterior que ha marcado la década de los años 80, es decir, la de la protección individualizada de determinados espacios singulares. Como novedad, simplemente, se amplía de forma notable la declaración de espacios ANEI (que la ley enumera y grafía de forma detallada); se amplían asimismo las categorías de protección, con la adición de dos nuevas: las «Áreas Rurales de Interés Paisajístico» y las «Áreas de Asentamiento dentro de Paisaje de Interés» (aunque esta última formada ya por los suelos urbanizados de determinados núcleos de montaña); y, finalmente, se incorporan un mayor número de determinaciones urbanísticas de protección (a concretar a través de planes especiales u otros instrumentos previstos en la legislación autonómica). Con todo ello, es fácil advertir que la Ley seguía buscando su apoyo principal en la competencia autonómica exclusiva sobre urbanismo y ordenación del territorio. No obstante, no puede pasarse por alto la existencia en la Ley de un propósito mucho más atrevido, que ésta manifestaba en su artículo primero al afirmar que era igualmente objeto de la norma «el establecimiento de normas adicionales de protección de los espacios naturales protegidos» que se declarasen conforme a la Ley básica estatal de 1989. Así formulada la intención de la Ley autonómica, de cumplirse efectivamente sí que hubiera acarreado ello la inconstitucionalidad de la norma, pues en aquel entonces, y hasta llegado el año 1994, la Comunidad Autónoma no asumió la competencia para el dictado de las referidas normas adicionales. Sin embargo, los propósitos excedían con mucho a la realidad, y aquella ambiciosa pretensión expuesta en el pórtico de la Ley quedaba reducida más adelante, en el Título II, a tres modestos artículos que se limitaban a reiterar lo ya afirmado por la Ley estatal; o sea, que la declaración en las Islas Baleares de las categorías de espacios naturales protegidos de la Ley 4/1989 correspondería al Gobierno autonómico, y que igualmente sería competencia

del Ejecutivo autonómico la gestión de tales espacios. Seguramente por eso nadie planteó la inconstitucionalidad de la Norma legal. En cualquier caso, esta afirmación de la Ley –que no hubiera sido necesaria– sirvió para poner en marcha en el año 1992 el proceso de declaración de espacios naturales protegidos (en realidad este proceso contaba ya con un antecedente del año 1988, conforme a la legislación estatal de 1975), que hoy en día continúa y que ha dado lugar a la declaración, por parte de la Comunidad Autónoma, de once espacios naturales encuadrados en las categorías de «Parque», «Reserva Natural» y «Monumento Natural». Como única salvedad cabría mencionar el caso del Parque Nacional del Archipiélago de Cabrera, cuya declaración deriva de la Ley estatal 14/1991, de 29 de abril; aunque también debería recordarse, por la singularidad del proceso, el caso de la Reserva Natural de *Ses Salines d'Eivissa i Formentera*, inicialmente declarada por Ley estatal 26/1995, de 31 de julio, que fue luego declarada inconstitucional por sentencia núm. 97/2002, de 31 de julio, al estimarse que la competencia para tal declaración correspondía a la Comunidad Autónoma, y que finalmente ha dado lugar a la nueva declaración efectuada mediante la Ley autonómica 17/2001, de 19 de diciembre. Con todo, el proceso de declaración de espacios naturales no está en absoluto cerrado y se espera que continúe; el incremento de hectáreas protegidas ha sido especialmente significativo durante los últimos años, aunque también es cierto que este período ha tenido algunos momentos de inflexión, como lo apunta la reducción producida en la extensión de algunos espacios ya declarados para ceñir su ámbito únicamente a las fincas públicas, con exclusión (salvo voluntad contraria de los titulares) de las propiedades privadas (disposición adicional decimosexta de la Ley 10/2003, de 22 de diciembre, de medidas tributarias y administrativas); o como también parece indicarlo la derogación de la declaración de algún otro espacio protegido al objeto de redefinir a la baja su ámbito espacial (disposiciones adicional tercera y final de la Ley 5/2005, de 26 de mayo, para la conservación de los espacios de relevancia ambiental).

La primera mitad de los años noventa marca un cambio de orientación en las preocupaciones territoriales, que incorporan a su punto de mira una panorámica general del espacio rural. El problema que emerge lo constituye la urbanización difusa del suelo rústico, con el efecto que conlleva de degradación de las características naturales del medio, derivada de la proliferación de viviendas (para uso residencial o turístico) construidas. La necesidad de dotar a este fenómeno de un marco general regulador desemboca finalmente en la Ley 6/1997, de 8 de julio, del Suelo Rústico de las Islas Baleares, amparada nuevamente en la competencia exclusiva urbanística de la Comunidad Autónoma. La Ley, sin embargo, más que tratar de intervenir sobre la realidad existente se limita otorgarle carta de naturaleza, al convertir el uso residencial en regla general bajo la exigencia de unos mínimos parámetros de edificación y condiciones de parcela.

La etapa final de la última década del siglo XX y los inicios del estrenado siglo XXI han servido para añadir a todas las anteriores una nueva y tercera preocupación, que se traslada desde el medio rural a la urbanización. La alarma viene ahora

dada por las elevadas cifras que arrojan, en términos de capacidad de alojamiento, y por tanto en cálculos de consumos de recursos y generación de impactos sobre el medio ambiente, las superficies de suelo edificado y apto para la edificación, a las que habría que sumar lógicamente las derivadas de los futuros crecimientos. Son la manifestación de los planeamientos expansionistas de los años setenta y ochenta, muchos de ellos no revisados oportunamente, que subsisten en un momento en que la Comunidad Autónoma aún no está dotada de los instrumentos normativos pertinentes para dar respuesta a esta nueva preocupación. La reacción, no obstante, viene parcialmente dada en formato legislativo por la Ley 6/1999, de 3 de abril, de Directrices de Ordenación Territorial de las Islas Baleares y Medidas Tributarias, que por primera vez incorpora a la legislación autonómica límites de crecimiento para los nuevos desarrollos urbanos de cada una de las islas, a la vez que determina la desclasificación puntual de determinados ámbitos de desarrollo urbanístico. En todo caso, la concreción de aquellos límites y su distribución entre los distintos municipios queda diferida a la decisión de los consejos insulares, que la deberán adoptar a través de los propios instrumentos de ordenación territorial insular: los planes territoriales insulares. La aprobación reciente de estos planes, que se ha sucedido de forma escalonada [Menorca (2003), Mallorca (2004) y, finalmente, Ibiza y Formentera (2005)], ha servido una vez más para poner de manifiesto un factor que ya señalábamos en otro momento, la disparidad de orientación que pueden presentar, y que de hecho presentan, las decisiones políticas que gobiernan cada una de las islas. Como simple ejemplo baste la comparación de los planes territoriales de Menorca e Ibiza y Formentera: mientras que en el segundo caso el plan habilita la totalidad del crecimiento máximo autorizado por la Ley 6/1999, en el primero se establece una reducción de más del 75% respecto del límite permitido por la Ley.

El último hito destacable en el recorrido que se viene efectuando lo constituye la reciente entrada en vigor de la Ley 5/2005, de 26 de mayo, para la Conservación de los Espacios de Relevancia Ambiental. Con esta norma se viene a completar el bloque normativo para la protección de los espacios naturales, llenando de esta forma el importante hueco que quedaba por cubrir en la legislación autonómica; aquel que más de una década atrás la Ley 1/1991, no obstante sus desmedidas pretensiones, no cubrió ni pudo haberlo hecho: el del artículo 11.7 del Estatuto de Autonomía, es decir, el del desarrollo de la legislación básica estatal y dictado de normas adicionales de protección. Faltaba, pues, la definición, desde el ejercicio de la competencia medioambiental, de un régimen jurídico general de los espacios naturales, después de que la Comunidad Autónoma se hubiera limitado durante más de veinte años a la simple ejecución de la Ley estatal.

Con la nueva ley autonómica se amplía la tipología de espacios naturales protegidos, añadiéndose a las categorías de la Ley 4/1989 las dos nuevas de «Paraje Natural» y «Lugar de interés científico y microreservas». La gestión y administración de todos los espacios protegidos se encomienda a la Consejería de Medio Ambiente, si bien se prevé la creación de autoridades de gestión en las que hayan

de tener debida representación las administraciones municipales e insulares, así como los propietarios y titulares de otros derechos sobre los terrenos afectados. Asimismo, la Ley dedica una atención individualizada a la figura de «Parque Nacional», y en particular a su régimen de gestión, que igualmente se hace depender de la Consejería de Medio Ambiente, con lo que se incorpora al régimen legal la doctrina derivada de la sentencia del Tribunal Constitucional de 4 de noviembre de 2004. Por último, como tercer aspecto reseñable, la Ley centra su atención en la red ecológica europea «Natura 2000». Al efecto de su integración, precisamente, conviene mencionar el Acuerdo adoptado por el Consejo de Gobierno en fecha 23 de abril de 2004, mediante el cual –retomando una anterior iniciativa del año 2000– se pone en marcha el procedimiento de elaboración de una disposición de carácter general dirigida: i) por una parte, a hacer efectiva la declaración de las diferentes «zonas de especial protección para la aves» (ZEPA) de las Islas Baleares (conforme con lo establecido en la Directiva 79/409/CEE y Real Decreto 1997/1995, de 7 de diciembre); y ii) por otra parte, a aprobar la propuesta autonómica de los «lugares de interés comunitario» (LIC) de las Islas Baleares que en su caso hayan de formar parte de la lista española sometida a la Comisión Europea (de acuerdo con la Directiva 92/43/CEE y Real Decreto 1997/1995, de 7 de diciembre). Aun cuando la referida disposición normativa que ha de hacer realidad la declaración de las distintas ZEPA y la aprobación de la propuesta de los diferentes LIC no ha visto todavía la luz al finalizar el año 2005 (con lo cual el retraso acumulado resulta ya notable), lo cierto es que su esperada próxima aprobación habrá de suponer un destacado avance en la protección de los espacios naturales de las Islas Baleares, pues el proyecto de disposición normativa aglutina en todo el territorio de las Islas Baleares, entre ZEPA y LIC, cerca de ciento cincuenta ámbitos diferenciados. Por otra parte, conviene destacar también como un aspecto altamente positivo el hecho que el citado Acuerdo del Consejo de Gobierno establezca un régimen cautelar de protección aplicable a todos los espacios recogidos en la propuesta de disposición normativa, al efecto justamente de evitar que puedan producirse en ellos deterioros significativos en tanto no se haga efectiva su declaración como ZEPA o LIC. En este sentido, el Acuerdo de abril de 2004 determina la inmediata aplicación a estos espacios del «régimen jurídico de protección recogido en el artículo 6, apartados2, 3 y 4 de la Directiva Hábitats 92/43/CEE.

## 3. OTROS ÁMBITOS RELEVANTES EN LA ACCIÓN (NORMATIVA Y EJECUTIVA) PÚBLICA AMBIENTAL

### 3.1. Recursos energéticos

Los incrementos de población (residente y, más aún, flotante, derivada de la oferta turística) que ha experimentado la Comunidad Autónoma han supuesto durante los últimos años un notable aumento del consumo energético, especialmente significativo en el caso de la energía eléctrica (con un porcentaje de crecimiento que en el periodo 1989-1999 supera el 70%). A ello habría que añadir, por

otra parte, la escasez de recursos energéticos propios (las minas de carbón de Lloseta y Sineu cerraron en el año 1990, y aun cuando en la isla de Mallorca existen reservas de lignitos, el carbón autóctono es de mala calidad y sumamente contaminante por el elevado contenido de azufre). La intervención de los poderes públicos sobre la problemática energética descrita ha sido, no obstante, históricamente inexistente, habiéndose dejado la iniciativa de las actuaciones al sector privado, con lo que ello ha supuesto de resultados muchas veces poco deseables (un ejemplo claro lo constituye la central térmica de *Es Muterar*, por su ubicación, en el Parque Natural de *S'Albufera*, y por el notable poder contaminante que supone la utilización de hidrocarburos y carbón en el proceso de producción de electricidad). No es hasta finales de la década de los noventa cuando se produce la reacción de los poderes públicos, que desemboca finalmente en la aprobación por el Ejecutivo autonómico del Plan Director Sectorial Energético de las Islas Baleares (Decreto 58/2001, de 6 de abril; aunque posteriormente se ha aprobado una revisión del Plan mediante Decreto 96/2005, de 23 de septiembre). Destaca en esta planificación energética la apuesta irrenunciable que se hace por el gas natural, previéndose su suministro a través de un gaseoducto submarino desde la red peninsular (el proyecto se encuentra actualmente en fase de exposición pública; su ejecución ha de suponer una notable reducción de las emisiones de dióxido de carbono). Asimismo, se contempla la interconexión eléctrica entre las islas y la península, a lo que se acompaña la previsión de supresión de dos centrales térmicas y el propósito de renovación de las restantes. Por último, es relevante también la incorporación de toda una serie de determinaciones territoriales y ambientales condicionantes para el establecimiento de nuevas instalaciones (o ampliación de las existentes) de generación eléctrica, así como para el diseño de las instalaciones de transporte de energía eléctrica y combustibles. Por el contrario, puede notarse a faltar en el Plan una mayor atención a las energías renovables, contempladas únicamente a nivel de objetivos y diferidas, en cuanto a la ejecución de actuaciones concretas, a un futuro Plan de Impulso de las Energías Renovables.

### 3.2. Recursos hídricos

La limitación de los recursos hídricos, característica del clima mediterráneo propio de las Islas Baleares, obliga sin duda a los poderes públicos a adoptar las medidas pertinentes para una eficaz gestión. Ello más aún si se tiene en cuenta el importante incremento del consumo urbano de agua que se produce a partir de los años ochenta, provocado en gran medida por el aumento de las estancias turísticas (así lo demuestra la comparativa entre los consumos de los municipios turísticos costeros y los de interior). Este incremento notable de la población, por otra parte, ha sido el principal responsable, ayudado en los periodos de sequía, de los mayores problemas (de salinización y excesiva explotación) que afectan a los acuíferos, y cuyo remedio ha exigido en ocasiones la adopción de medidas extraordinarias. Tal fue el objeto del Decreto 88/2000, de 16 de junio, de Medidas Especiales para la Gestión de los Recursos Hídricos (anulado en parte por el Tribunal Superior de

Justicia de las Islas Baleares al negar el carácter urgente de algunas de sus determinaciones), en el cual se llega incluso a contemplar la posibilidad de suspensión de los aprovechamientos concedidos.

En el momento de constituirse la Comunidad Autónoma la infraestructuras hidráulicas disponibles eran escasas (embalses de *Cúber* y *Gorg Blau,* del año 1972, en Mallorca), y los instrumentos de planificación databan ya de una década de antigüedad. Ante esta situación las actuaciones emprendidas por la Administración han sido de lo más variadas, y con frecuencia no exentas de polémica. Se puede mencionar, en primer lugar, la solución de los transvases, que ha dado lugar a los de *Sa Marineta* (1994) y *Sa Costera* (actualmente en ejecución). Mucho más discutida ha resultado la solución de la denominada «operación barco», desarrollada entre los años 1994 y 1997, y traducida en la importación vía marítima de siete hectómetros cúbicos de agua anuales. Finalmente, la tercera vía de solución es la que apunta hacía la construcción de plantas desaladoras; la primera, incluso anterior a la Comunidad Autónoma, fue la construida en Formentera en el año 1982, y a ella han seguido otras en las islas de Ibiza (Ibiza y San Antonio) y Mallorca (Palma y Calviá). En la actualidad está prevista (las obras ya han sido adjudicadas) la construcción de cuatro nuevas plantas, dos en Mallorca (Alcudia y Andratx), una en Menorca (Ciudadela) y otra en la isla de Ibiza (Santa Eularia), con las cuales ha de quedar asegurado el suministro del recurso. Con todo, una gestión racional de los recursos hídricos que garantice su suficiencia no puede atender sólo a las actuaciones de obtención del recurso, sino que exige necesariamente de otras encaminadas a asegurar un eficiente aprovechamiento. En este sentido, una parte importante de la actuación de la Administración autonómica es la que se ha dirigido al mantenimiento de las redes de distribución, con el propósito de evitar pérdidas del recurso. En la línea del objetivo, en fin, de asegurar el suministro de agua se han dictado los decretos 42/1984, de 28 de mayo, sobre régimen de ayudas en materia de suministro y saneamiento de los núcleos urbanos, y 114/1994, de 22 de noviembre (que deroga el anterior), sobre colaboración con las corporaciones locales en materia de suministro de agua a las poblaciones. Una y otra disposiciones reglamentarias responden al propósito común de establecer el régimen de colaboración de la administración autonómica con los entes locales al efecto de la realización de las actuaciones de captación, depósito, tratamiento y conducción de aguas que sean necesarias para mantener el suministro de la población.

Toda la acción de la administración hidráulica, por último, queda ahora enmarcada en las determinaciones establecidas en el Plan Hidrológico de las Islas Baleares (aprobado por Real Decreto 378/2001, de 21 de abril), que viene a configurarse como al marco normativo de referencia que ha de regir el aprovechamiento y la preservación del dominio público hidráulico en las Islas Baleares.

### 3.3. Residuos sólidos urbanos

Durante los años de autonomía la cifra de toneladas producidas de residuos sólidos se ha visto más que duplicada. Estudios realizados ponen de manifiesto que

la cantidad de residuos generada por habitante es en las Islas Baleares una de las más elevadas del Estado. La respuesta a esta situación vino dada a principios de los años noventa a través de los distintos Planes Directores Sectoriales de Residuos Sólidos Urbanos que se aprobaron para cada una de las islas, y que adoptaron en cada caso una alternativa de tratamiento diferente: en Mallorca (Decreto 87/1990, de 20 de septiembre) se siguió un sistema mixto de incineración (que permite el aprovechamiento energético de los residuos) y reciclaje; Menorca (Decreto 76/1991, de 24 de julio) se adaptó al sistema de compostaje; y, finalmente, Ibiza y Formentera (Decreto 68/1994, de 13 de mayo) adoptaron el sistema de vertedero controlado de alta densidad. Posteriormente a la aprobación de estos planes, la Ley 9/1997, de 22 de diciembre, modificó claramente el sistema de tratamiento de residuos, apartándose del sistema de tratamiento único y permitiendo en todas las islas la adopción de cualquier sistema. Esta circunstancia, unida a la aparición sobrevenida de la normativa estatal de envases (Ley 11/1997, de 24 de abril) y de residuos (Ley 10/1998, de 21 de abril), ha motivado la necesidad de abordar la revisión de los planes: en el caso de Mallorca dicha revisión ha sido aprobada por Decreto 21/2000, de 18 de febrero, dando lugar a un extenso plan que incluye todos los sistemas de tratamiento posibles para los residuos sólidos urbanos y asimilables, y cuyos principios directores son, por este orden, la prevención en la generación, la valorización y la eliminación segura; en el caso de Ibiza y Formentera se ha aprobado también definitivamente la revisión, mediante Decreto 46/2001, de 30 de marzo, en tanto que en Menorca se está aún en fase de aprobación inicial del Plan (que tramita y habrá de aprobar ahora, una vez transferidas las competencias, el Consejo Insular). Por último, destacar la previsión que aparece contenida en la Ley de Directrices de Ordenación Territorial sobre la necesidad de elaboración de un Plan Director Sectorial de Gestión de Residuos de las Islas Baleares (ya no sólo urbanos), para cuyo contenido se fijan como principales criterios la orientación hacia la reducción del volumen de residuos producidos y el aumento de su aprovechamiento, la promoción de la recogida selectiva en origen y el aumento del reciclaje, la reutilización, la recuperación y la optimización de los medios de tratamiento, de valorización energética y de vertido según criterios económicos, sociales y ambientales.

### 3.4. Aguas residuales

La proliferación de la actividad turística puso pronto de manifiesto la necesidad e importancia de las instalaciones de depuración de aguas; una necesidad, por otra parte, perfectamente percibida por la Administración autonómica desde los primeros momentos. A diferencia de lo que se ha visto en relación a otros sectores, aquí sí que puede decirse que la respuesta del poder público a las necesidades detectadas fue inmediata. Las inversiones públicas en instalaciones de depuración de aguas han sido, y siguen siendo, muy cuantiosas, hasta el punto de convertir a las Islas Baleares en un referente puntero en el ámbito estatal. Como ha quedado dicho en otro momento, ya en el año 1988 se crea Instituto Balear de Saneamiento

(hoy sustituido por la Agencia Balear del Agua y de la Calidad Ambiental) para atender precisamente a todas las actuaciones de saneamiento y depuración de aguas: en la actualidad son mas de setenta y cinco las estaciones depuradoras que a través de su ente instrumental gestiona el Gobierno de las Islas Baleares, a las cuales hay que añadir aquellas otras instalaciones que gestionan las empresas municipales de Palma (EMAYA) y Calviá (Calviá 2000). Por otra parte, en el año 1992 se aprueba el Decreto 13/1992, de 13 de febrero, por el que se regula la Evacuación de Vertidos Líquidos Procedentes de Plantas de Tratamiento de las Aguas Residuales Urbanas, cuya finalidad es justamente la de establecer los requisitos mínimos exigibles para la evacuación al medio receptor de los líquidos derivados de las estaciones depuradoras de las aguas residuales. Asimismo, a este Decreto sigue poco tiempo después otro, el Decreto 25/1992, de 30 de julio, en el que se regula la cooperación económica de la administración autonómica a los ayuntamientos por los costes sufragados al efecto de la conservación, mantenimiento y explotación del servicio de depuración de aguas residuales.

No obstante todo lo anterior, aún queda algún aspecto en el que pueda mejorarse, como es principalmente el que afecta a la terminación del ciclo, esto es, la reutilización de las aguas depuradas, pues una parte importante de las mismas son vertidas al mar.

### 3.5. Especies protegidas

La historia de la autonomía no ha conocido, según indican las voces especializadas, la desaparición en la Comunidad Autónoma de ninguna espacie animal o vegetal. Sin embargo, también es cierto que existen muchas con poblaciones significativamente reducidas, resultado de la amplia variedad de peligros que las acechan (introducción de especies alóctonas, alteración de los hábitats o, peor si cabe, destrucción directa por la utilización de venenos). La preocupación por la conservación de las especies ha experimentado un claro avance durante los años de la autonomía, habiéndose desarrollado importantes acciones que van desde la realización de estudios sobre el estado de situación y distribución, pasando por las actuaciones de recuento y seguimiento, hasta culminar en la elaboración de planes de conservación o recuperación: *limonium barceloi, corb marí, gavina vulgar, falco elionare, sylvia undata*, entre otras muchas, son especies que se han visto favorecidas por el interés de la Administración autonómica. Desde el punto de vista normativo, por otra parte, existen también importantes referencias que merecen ser destacadas. La primera es del año 1988, concretada en el Decreto 46/1988, de 28 de abril, que declara protegidas en todo el ámbito de las Islas Baleares diversas especies de vertebrados. La siguiente es del año 1991, con la aprobación la Ley 6/1991, de 20 de marzo, de Protección de Árboles Singulares, mediante la cual se crea el correspondiente catálogo y se establecen las medidas de protección aplicables a los sujetos catalogados. Con un ámbito de referencia más amplio, en cuanto a las especies vegetales destinatarias, se aprueba poco tiempo después el Decreto 24/1992, de 12 de marzo, por el cual se establece el Catálogo Balear de Especies

Vegetales Amenazadas. Este catálogo, que se define como complementario del Catalogo Nacional de Especies Amenazadas, contempla la clasificación de las especies vegetales conforme a tres categorías de las cuatro establecidas por la normativa estatal, «vulnerables», «de interés especial» y «sensibles a la alteración de su hábitat», remitiéndose a su vez también a la Ley básica en lo referente a las medidas de protección aplicables. Finalmente, señalar que la normas reglamentarias de 1988 y 1992 han sido recientemente derogadas por el nuevo Decreto 75/2005, de 8 de julio, de creación del Catálogo Balear de Especies Amenazadas y de Especial Protección, las Áreas Biológicas Críticas y el Consejo Asesor de Fauna y Flora de las Islas Baleares. Como principales novedades que aporta la norma cabe mencionar, en primer lugar, la ampliación del Catálogo de Especies Amenazadas a las de la fauna, incorporando expresamente las cuatro categorías de la Ley 4/1989 (esto es, añadiendo respecto al Decreto de 1992 la de «en peligro de extinción) y, a la vez, tres complementarias distintas: «dependiente de conservación», «de especial protección» y «extinguida en estado silvestre»). En segundo lugar, la norma se preocupa del establecimiento de un régimen de protección de las especies catalogadas mucho más detallado que su antecesora de 1992, con una referencia expresa a la técnica de planificación del recurso. En tercer lugar, por último, se crea la figura de «área biológica crítica», sin naturaleza de espacio natural protegido y definida como el ámbito relevante para la supervivencia de las especies, condicionando por tanto en su interior cualquier actividad que pueda implicar una afectación negativa.

### 3.6. Contaminación acústica y lumínica

El problema de la contaminación acústica, de la molestia o daño grave que supone para las personas la generación incontrolada de ruidos y vibraciones, ha tenido en las Islas Baleares un pronta respuesta, muy anterior al momento reciente en que también se ha incorporado al ordenamiento autonómico la preocupación por la protección del medio nocturno. Así, ya en el año 1987 se aprueba el Decreto 20/1987, de 20 de febrero, para la Protección del Medio Ambiente contra la Contaminación por la Emisión de Ruidos y Vibraciones, que se enmarca en el contexto de la regulación establecida por la Ley estatal 38/1972, de 22 de diciembre, sobre Protección contra la Contaminación Atmosférica (y Decreto 833/1975, de 6 de febrero, de desarrollo de la norma legal). El decreto autonómico, que sin distinción alguna somete a sus prescripciones todo tipo de actividad cuyo funcionamiento sea susceptible de generar vibraciones o efectos sonoros peligrosos o molestos, regula con notable detalle los niveles admisibles de ruidos y vibraciones imputables a cualquier causa. Por su parte, en lo que se refiere a la contaminación lumínica, su regulación como se ha dicho ha sido muy posterior, concretada en la reciente aprobación de la Ley 3/2005, de 20 de abril, de Protección del Medio Nocturno de las Islas Baleares. El contenido de esta ley se dirige, en definitiva, a paliar la contaminación lumínica mediante el establecimiento de las condiciones precisas, aplicables a todas las instalaciones de alumbrado exterior (públicas y priva-

das), que garanticen la reducción y la consecución de un adecuado nivel del brillo luminoso nocturno. No obstante, con la previsión de estas condiciones se persigue a la vez mejorar la protección del medio ambiente por la vía del más eficiente y racional uso de la energía que consumen tales instalaciones de alumbrado.

## 4. LA ACCIÓN PREVENTIVA: LA EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL Y LA AUTORIZACIÓN AMBIENTAL INTEGRADA

En el ámbito de la evaluación de impacto ambiental la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares ha experimentado a lo largo de los años una singular evolución, que la ha llevado desde una posición de auténtica vanguardia a otra de claro desfase respecto de la orientación marcada por la normativa comunitaria y la legislación básica estatal. El Gobierno de las Islas Baleares aprobó, ya en el año 1986, el Decreto 4/1986, de 23 de enero, de Implantación y Regulación de los Estudios de Evaluación de Impacto Ambiental, que constituye la primera norma dictada al respecto en todo el Estado español. Se trata, pues, de una norma anterior incluso a la misma regulación básica estatal recogida en el Real Decreto Legislativo de 28 de junio de 1986, y que ya en aquel momento incluía entre sus disposiciones la necesidad de someter a evaluación de impacto ambiental, entre otros supuestos, los instrumentos de ordenación urbana. No obstante, desde entonces la norma –que además nació con vocación de provisionalidad, según expresamente se dice en el artículo primero– se ha mantenido invariable, a pesar de las importantes innovaciones que han introducido en la materia las normas comunitarias y estatales. El resultado, finalmente, es una regulación autonómica que en aspectos tan importantes como son la determinación de las actuaciones que hayan de someterse a evaluación o el contenido que éstas deban incorporar presenta sensibles divergencias con la regulación del Estado. Urge, por tanto, una modificación de la normativa autonómica. Sin embargo, cuando ésta se ha producido ha sido precisamente para avanzar en la dirección totalmente opuesta a la deseable. Así, el Decreto de 1986 ha sido modificado mediante otro del año 2004 (Decreto 85/2004, de 1 de octubre) en el cual no se duda en exonerar de la evaluación de impacto ambiental a cualquiera de las actuaciones recogidas en los distintos anexos con la simple exigencia de un «análisis ambiental básico» que acredite la ausencia de «impactos significativos».

En cuanto a la autorización ambiental integrada, por otro lado, valga hacer referencia simplemente al Decreto 135/2002, de 8 de noviembre, aprobado para dar cumplimento al requerimiento que efectúa la Ley estatal 16/2002, de 1 de julio, para la designación del órgano autonómico competente en el otorgamiento de la referida autorización. El Decreto citado designa como tal órgano «a la persona titular de la Consejería de Medio Ambiente», pero añade a la vez la creación del denominado Comité de Prevención y Control Integrados de la Contaminación, como el órgano consultivo, adscrito a la Consejería, encargado de «emitir un informe previo a la redacción de la propuesta de resolución».

## 5. LA FINANCIACIÓN DE LA PROTECCIÓN MEDIOAMBIENTAL

La necesidad de encontrar fuentes adicionales de financiación que permitieran el desarrollo de políticas y actuaciones armonizadoras del desarrollo económico-turístico y el mantenimiento de la calidad medioambiental fue el motivo que movió –según se expresaba en la exposición de motivos– a la aprobación de una de las leyes más significativas y controvertidas de las promovidas por el *Pacte de Progres:* la Ley 7/2001, de 23 de abril, del Impuesto sobre las Estancias en Empresas Turísticas de Alojamiento (la popularmente conocida como «ecotasa»). El impuesto regulado gravaba, como indica la denominación de la norma, las estancias en determinados establecimientos de alojamiento turístico, con el propósito de destinar la recaudación obtenida a la dotación del Fondo de Rehabilitación de Espacios Turísticos (creado por Ley 12/1999, de 23 de diciembre). A su vez, la dotación de este Fondo había de ser destinada a la financiación de cualesquiera proyectos o actuaciones que se relacionasen con los objetivos marcados por la Ley; y entre ellos: i) la introducción en el sector turístico de sistemas de ahorro y eficiencia del agua y de desarrollo de las energías renovables; ii) la adquisición, recuperación, protección y gestión sostenible de espacios y recursos naturales que permita la conservación duradera de la biodiversidad; o iii) el desarrollo de las figuras de Reserva de la Biosfera, Parque Natural y otras previstas en la legislación vigente.

La Ley contó, no obstante, con una fuerte oposición, tanto del entonces Gobierno estatal conservador (que interpuso recurso de inconstitucionalidad contra la Ley) como, especialmente, de los empresarios turísticos. En este contexto, el Partido Popular insular convirtió la derogación de la Ley en uno de las principales promesas de su programa para las elecciones autonómicas de 2003. Así, recuperada la mayoría conservadora tras las elecciones, el Parlamento de las Islas Baleares aprobó la Ley 7/2003, de 22 de octubre, por la cual se derogaba la Ley de 2001. Con esta corta vigencia, y aún mas corta puesta en práctica (el desarrollo reglamentario de la Ley no se produjo hasta marzo de 2002), es fácil imaginar que sus resultados fueron más bien escasos, concretados fundamentalmente en la adquisición de algunos espacios relevantes.

La «ecotasa» no ha sido, sin embargo, un caso único en la historia de la Comunidad Autónoma. Ya a principios de los años noventa el Parlamento autonómico había aprobado la Ley 12/1991, de 20 de diciembre, del Impuesto sobre Instalaciones que Incidan en el Medio Ambiente, destinado a gravar la titularidad de determinados elementos patrimoniales afectos a la realización de actividades incidentes sobre el medio ambiente. En este caso, pues, la generación de ingresos venía fundamentada sobre la base del clásico principio «quien contamina paga». El éxito de esta Ley no ha sido, no obstante, mayor que el de la Ley 7/2001, pues el Tribunal Constitucional, en sentencia núm. 289/2000, de 30 de diciembre, ha declarado su inconstitucionalidad al considerar que la materia imponible es la misma que grava el Impuesto de Bienes Inmuebles (contraviniendo con ello lo dispuesto en la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas).

En este estado de cosas, la iniciativa en la captación de fondos para la realización de actuaciones vinculadas a la mejora de la calidad medioambiental ha sido retomada por el Gobierno de las Islas Baleares en forma de creación de la Fundación para el Desarrollo Sostenible de las Islas Baleares (Acuerdo del Consejo de Gobierno de 14 de mayo de 2004). Esta entidad, que tiene como único fundador al Gobierno autonómico y cuyo protectorado es ejercido por las Consejeras de Medio Ambiente, Turismo y Economía, Hacienda e Innovación, nace con la finalidad de generar recursos destinados a la financiación de toda clase de proyectos que promuevan la sostenibilidad, en cuya gestión puede participar también la propia Fundación. Como una de las principales fuentes de aportación de recursos nace, a la vez, la denominada «tarjeta verde», cuya adquisición (por el precio de 10 euros) otorga al titular (durante un período de 15 días) toda una serie variada de ventajas en la prestación y acceso a servicios, equipamientos o instalaciones diversas. A fecha de hoy aún es pronto para hacer una valoración general de los resultados de la acción de la Fundación, y más aún para saber si su futuro será más duradero y exitoso que el de las iniciativas precedentes.

## 6. VALORACIÓN GENERAL

Toda la exposición que precede permite dibujar una idea, aunque a grandes trazos, de las principales líneas de acción de la política ambiental autonómica durante los años de historia de la Comunidad Autónoma. Los puntos de atención y las actuaciones emprendidas han alcanzado, como ha podido comprobarse, un nivel cuantitativo y de diversificación ciertamente importante, que ha ido creciendo a la par que se avanzaba en el proceso de asunción de competencias y en la definición de una organización altamente especializada.

La preocupación de los poderes públicos por la protección medioambiental es, por lo demás, un referente fácilmente explicable en un territorio autonómico marcado por el hecho ineludible de la insularidad. He aquí sin duda uno de los factores diferenciales, de naturaleza estrictamente geográfica, condicionantes de la acción pública: la percepción de finitud del espacio (mucho más intensa que la que pueda estar presente en las comunidades continentales) y, por tanto, del conjunto de los recursos que en él se integran, ha desarrollado inevitablemente en la conciencia colectiva una imagen de especial vulnerabilidad, derivada luego hacia una clara convicción sobre la necesidad de establecer adecuados mecanismos de protección. Este impulso, no obstante, con frecuencia ha entrado en colisión con las dinámicas generadas por otro de los factores singulares relevantes, de orden socio-económico, cual es el protagonismo incuestionable asumido por la actividad turística en el conjunto de la economía balear. Aun sin aportar el detalle de las cifras, es fácil compartir que la etapa autonómica ha coincidido con uno de los momentos de mayor esplendor de la actividad turística. Ello ha supuesto, que duda cabe, un impulso extraordinario para la economía balear. Pero también, en sentido negativo, los impactos del fenómeno turístico desde el punto de vista medioambiental no puede decirse que hayan sido menos significativos. Los costes ecológicos

derivados de la necesidad de dimensionar infraestructuras, servicios y demás dotaciones vinculadas al consumo de recursos conforme a las máximas exigencias de los cortos periodos de plena demanda han sido notables. Las manifestaciones más perceptibles se han producido en relación al suelo, resultado de un acelerado proceso de urbanización, especialmente de las zonas litorales, que en gran parte de las ocasiones se ha llevado a cabo de forma desordenada y desprovisto de una correcta planificación: la expresión «balearización» ha servido, precisamente, para designar este fenómeno urbanístico de acogida desorganizada del turismo de masa. Esta circunstancia, unida a la percepción de finitud espacial a la que antes aludíamos, es la que sirve para explicar lo que constituye –según se ha visto– una de las constantes en la historia de la Comunidad Autónoma: el amplio espacio que ocupan las preocupaciones territoriales dentro del marco de las preocupaciones y actuaciones públicas de protección del medio ambiente.

Paradójicamente, por otro lado, los costes ecológicos del fenómeno turístico pueden acabar repercutiendo sobre la vertiente económica de la actividad turística. No se puede olvidar, en este sentido, que la calidad ambiental y los valores naturales han formado parte tradicionalmente de la oferta balear, y es evidente que una actuación sobreexplotadora que supere la capacidad de carga ambiental puede desembocar a la vez en una superación de la capacidad de carga psicológica, traducida en el efecto de disminución del placer o bienestar del visitante. Por este motivo, también desde la óptica de la actividad económica turística se ha puesto de manifiesto, especialmente en los últimos años, la necesidad de adoptar políticas de contención, que deriven hacia la consecución efectiva del tan deseado modelo turístico sostenible de calidad. Es esta situación, pues, la que sirve en este caso para explicar otra de las características –también vista– de la política ambiental autonómica: su fuerte implicación con la política turística, en el sentido que la protección del medio ambiente se convierte en un instrumento para la consecución del objetivo de una oferta de calidad.

Sin embargo, las inercias y esclavitudes generadas por el modelo consolidado durante muchos años de turismo de masa, expansivo y altamente depredador de recursos, son difícilmente invertibles. Por esta razón, si bien es cierto –ya se ha dicho– que las actuaciones realizadas han sido muchas y muy importantes desde el punto de vista de la finalidad pública de protección del medio ambiente, también lo es que la política ambiental autonómica ha venido marcada en ocasiones por el dominio de lo que podríamos denominar simplemente una «acción de medidas correctoras»; es decir, de adopción de decisiones que tienden, no tanto a equilibrar un modelo económico generador de significativas afectaciones ambientales, cuanto más bien únicamente a minimizar tales impactos.

## BIBLIOGRAFÍA

BLÁZQUEZ SALOM, M.: «El territorialismo y el ecologismo frente al turismo», en *Scripta Nova,* Universidad de Barcelona, Barcelona, 2005.

BLÁZQUEZ SALOM, M.; GARAU MUNTANER, J. M. y MURRAY MAS, I.: *El tercer boom. Indicadors de sostenibilitat del turisme de les Illes Balears 1989-1999,* Centre d'Investigació i Tecnologies Turístiques de les Illes Balears, Palma, 2002.

COLOM PASTOR, B.: *Veinticinco años de autonomía balear. Estudios jurídicos sobre el autogobierno (1977-2000),* Marcial Pons, Madrid, 2001.

MAYOL I SERRA, J.: *Autonomia i Medi Ambient a les Illes Balears (1983-2003),* Documenta Balear, Palma, 2005.

*XXVI*

# Política ambiental de La Rioja

René Javier Santamaría Arinas

## *Sumario*

*Página*

1. Consideraciones previas ..... 730
2. Competencias ..... 732
   2.1. Titularidad y ejercicio ..... 732
   2.2. Conflictividad ..... 735
3. Organización ..... 736
   3.1. Administración general ..... 736
   3.2. Administración consultiva ..... 737
   3.3. Administración institucional ..... 739
   3.4. Financiación ..... 739
4. Legislación ambiental general ..... 740
   4.1. La Ley 5/2002 ..... 740
   4.2. Las técnicas de intervención administrativa ..... 741
   4.3. Los denominados instrumentos de actuación ..... 743
5. Aguas ..... 745
   5.1. Nitratos ..... 745
   5.2. Saneamiento y depuración ..... 745
6. Residuos ..... 748
7. Biodiversidad ..... 750
   7.1. Protección de la naturaleza ..... 750
   7.2. Espacios naturales ..... 752
   7.3. Montes ..... 753
   7.4. Fauna ..... 755

*Página*

8. Contaminación acústica y electromagnética ..... 755

Bibliografía ..... 757

* * *

## 1. CONSIDERACIONES PREVIAS

Rioja es un topónimo polisémico (Coello Martín y González Botija, 2004, 41). En su acepción más amplia, se usa tradicionalmente para designar una comarca natural que incluye parte del territorio de las antiguas provincias de Logroño (Rioja Alta y Rioja Baja) y Álava (Rioja Alavesa) y también, aunque en menor medida, de Navarra y Burgos. Antes de la Constitución, ciertamente, existía la Provincia de Logroño que –englobando también la comarca de Cameros– se incluía dentro de la extensa región de Castilla la Vieja y que, ya en 1980, pasó a denominarse Provincia de La Rioja. Frente a otras opciones, la Diputación Provincial impulsó con éxito la iniciativa para la creación de una Comunidad Autónoma Uniprovincial por la vía ordinaria del artículo 143 CE. El Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de La Rioja –en la acepción estricta o político-institucional que a partir de ahora aquí importa– se aprobó por Ley Orgánica 3/1982, de 9 de junio. Sus primeros años de andadura coincidieron con una época en la que todavía se notaba la turbulencia política de la Transición y se desarrollaron en un contexto de acusada inestabilidad institucional. En términos generales, la escasa producción legislativa y el parco desarrollo reglamentario salvo en aspectos puramente organizativos serían dos de los principales rasgos de aquel primer período en el que, por lo demás, se ponía en marcha una Administración autonómica de muy reducidas proporciones (Mollinedo, 1990, 1991, 1992 y 1993).

Una segunda etapa se abre con la reforma del Estatuto de Autonomía efectuada por la Ley Orgánica 3/1994, de 24 de marzo. A partir de 1995, las urnas otorgan por primera vez a una fuerza política mayoría absoluta en la Diputación General y, desde entonces, el Partido Popular viene ostentando la Presidencia del Gobierno autonómico –ya monocolor– ininterrumpidamente. Como tendremos ocasión de comprobar, en este segundo período –que es el de la progresiva consolidación de las instituciones de autogobierno y también de continua expansión presupuestaria– aumenta el número e importancia de las leyes autonómicas si bien en el ámbito reglamentario no ha pasado desapercibido el excesivo protagonismo que van adquiriendo las Órdenes de los Consejeros; una praxis discutible que pretendía encontrar apoyo en la deficiente regulación de la Ley 3/1995, de 8 de marzo, del régimen jurídico del Gobierno y la Administración pública de La Rioja (Fanlo Loras, 1996 y 2002).

De todos modos, puede decirse que la mayoría de edad de la autonomía riojana llega con la Ley Orgánica 2/1999, de 7 de enero, que reforma nuevamente el

Estatuto y supone «la homologación con el régimen de autogobierno de las demás Comunidades Autónomas» (Fanlo Loras, 1999). A partir de ese momento, la Diputación General de La Rioja pasa a denominarse Parlamento; cambio terminológico que va acompañado con previsiones para su revitalización que aprovechará el nuevo Reglamento de la Cámara de 2001. Por su parte, el Consejo de Gobierno pasa a denominarse Gobierno y será objeto de regulación específica con la Ley 8/2003, de 28 de octubre, del Gobierno e incompatibilidades de sus miembros que, entre otras cosas, resuelve el aludido problema relativo a la titularidad de la potestad reglamentaria. Reforzada la autonomía con los últimos traspasos de funciones y servicios, la Administración autonómica ha experimentado un espectacular crecimiento, al igual que el Derecho que la regula (Ley 3/1990, de 29 de junio, de la función pública, Ley 1/1993, de 23 de marzo, de patrimonio, recientemente derogada y sustituida por la Ley 11/2005, de 19 de octubre, Ley 3/2003, de 3 de marzo, de organización del sector público y Ley 4/2005, de 1 de junio, de funcionamiento y régimen jurídico de la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja). En cuanto a la Administración local, la reforma estatutaria ha eliminado la obligatoriedad inicial de las comarcas de manera que el municipio sigue siendo la pieza básica y necesaria de la organización territorial en los términos ahora establecidos en la Ley 1/2003, de 3 de marzo, de la Administración local de La Rioja (las especificidades de la capital se atienden por la Ley 1/2004, de 16 de febrero, para la aplicación a Logroño del régimen de organización singular de los municipios de gran población). La reforma también acogió en el Estatuto el Consejo Consultivo de La Rioja cuya regulación inicial contenida en la Ley 3/1995, de 8 de marzo, se deroga y sustituye por la Ley 3/2001, de 31 de mayo, recientemente afectada por la citada Ley 4/2005.

A grandes rasgos, éste es el contexto histórico, político e institucional del objeto del presente informe. No obstante, considero conveniente recordar además que La Rioja es la Comunidad Autónoma peninsular de menor extensión (5.045 kilómetros cuadrados) y también la Comunidad Autónoma de menor población (293.553 habitantes a 1 de enero de 2004). Si bien es cierto que en los últimos años crece en términos absolutos –con un porcentaje medio de población inmigrante en torno al 10%–, su densidad de población sigue siendo muy inferior a la media (58,4 habitantes por kilómetro cuadrado frente al 85,5 estatal). Hay que tener en cuenta la morfología de su territorio, que presenta dos zonas bien diferenciadas: la Sierra, en la vertiente norte de la Cordillera Ibérica, con picos que llegan a alcanzar cotas superiores a los dos mil metros de altitud, y el Valle, en la margen derecha del Ebro, que acoge los principales asentamientos urbanos e infraestructuras de comunicaciones. Sólo dos de sus 174 municipios superan la barrera de los 20.000 habitantes y uno de ellos es la capital, Logroño, con casi el 60% de la población total. El Producto Interior Bruto de La Rioja se viene situando entre los seis primeros del Estado y la tasa de paro es de las más bajas. La aportación de la agricultura, volcada en la viña y en sus mundialmente reputados vinos así como en otros cultivos rentables de regadío, mantiene su importante peso específico. Lo mismo puede decirse en el ámbito industrial respecto de sectores tradicionales

como bodegas, conserveras, calzado o muebles frente a otros nuevos sectores diversificados pero mucho más localizados. Valgan estos escuetos datos introductorios para encarar con un mínimo de realismo el tratamiento de los problemas ambientales que aquí nos van a ocupar.

## 2. COMPETENCIAS

### 2.1. TITULARIDAD Y EJERCICIO

En el marco definido por el artículo 148 CE, en su versión inicial el Estatuto de Autonomía de la Rioja de 1982 sistematizó las competencias que entonces asumía en varios preceptos. Su artículo 8 enumeraba hasta 19 materias en las que la Comunidad Autónoma ostentaba competencia «exclusiva». Entre ellas figuraban «obras públicas de interés de La Rioja», determinadas funciones sobre «aprovechamientos hidráulicos», «aguas minerales y termales», «agricultura y ganadería», «ordenación del territorio, urbanismo y vivienda», «la caza, la pesca fluvial y la acuicultura» o el patrimonio cultural. Por su parte, el artículo 9 listaba diez materias en las que la Comunidad Autónoma asumía competencias de «desarrollo legislativo y ejecución». Entre ellas se incluían, por lo que ahora más importa, «las vías pecuarias, montes, aprovechamientos forestales, pastos, régimen de las zonas de montaña y espacios naturales protegidos». En fin, el artículo 10 recogía cinco materias en las que la Comunidad Autónoma asumía únicamente «la función ejecutiva» y aquí era, precisamente, donde se ubicaba «la gestión en materia de protección del medio ambiente, incluidos los vertidos industriales y contaminantes en ríos y lagos». A todo ello había que añadir las previsiones de los artículos 11 a 13 acerca de la posibilidad de asunción de otras competencias «expectantes» y, sobre todo, la regla del artículo 14 conforme a la cual la Comunidad Autónoma, en su condición de uniprovincial, «asume desde su constitución todas las competencias, medios y recursos que, según las leyes, correspondan a la Diputación Provincial de La Rioja» y las que a las Diputaciones de régimen común puedan corresponder en el futuro (Disposición Adicional 2ª). Las funciones y servicios estatales sobre estas materias fueron objeto de tempranos traspasos (Real Decreto 2823/1983, de 5 de octubre, estudios de ordenación del territorio y medio ambiente; Real Decreto 3022/1983, de 5 de octubre, obras hidráulicas; Real Decreto 3353/1983, de 5 de octubre, medio ambiente; Real Decreto 2892/1983, de 13 de octubre, agricultura; Real Decreto 3576/1983, de 28 de diciembre, ordenación del territorio y urbanismo; Real Decreto 848/1985, conservación de la naturaleza). A estas alturas no merece la pena detenerse en el análisis literal del planteamiento estatutario que, por lo demás, no es original en el panorama autonómico comparado. Bastará, por consiguiente, retener que la Comunidad Autónoma de La Rioja ostentaba desde el primer momento diversos títulos competenciales vinculados con la política ambiental, que de dichos títulos derivaba un haz de facultades distinto en cada caso y que, en último extremo, el título más débil –el de mera ejecución– parecía proyectarse sobre un «concepto residual» de medio ambiente.

De todos modos, el ejercicio de aquel primer bloque de competencias autonómicas ofrecería un balance muy discreto. La primera norma ambiental con rango de Ley no aparecería hasta el año 1994. Por su parte, la inmensa mayoría de las disposiciones del Consejo de Gobierno se centraron en aspectos organizativos en los términos que veremos luego. La actividad administrativa de la época consiste fundamentalmente en la aplicación de legislación estatal. Así, por Resolución del Consejero de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente de 28 de junio de 1988 se procede a la aprobación definitiva del Plan Especial de Protección del Medio Ambiente Natural de La Rioja y Normas Urbanísticas Comarcales (en cuyo desarrollo se aprobarían en 1994 Planes Especiales para la protección del Camino de Santiago y de las ignitas). El mismo fundamento encuentran las acciones para la preservación de la naturaleza en espacios más concretos como el Camero Viejo o la Sierra Cebollera y, en cierto modo, otras normas como el Decreto 75/1991, de 31 de octubre, por el que se aprueban las acciones comprendidas en el programa operativo 5b), para los municipios de Agricultura de Montaña o el Decreto 53/1993, de 25 de noviembre, por el que se aprueba la ampliación de la Reserva Nacional de Caza de Cameros. En este mismo ámbito pero ya con posterioridad, el Decreto 28/1994, de 12 de mayo, establece el Reglamento de los voluntarios verdes para la realización de actividades en defensa y protección de la naturaleza y el medio ambiente y el Decreto 29/1994, de 12 de mayo, regula la circulación con vehículos de motor en montes gestionados por la Comunidad Autónoma. El otro gran polo de atención del momento es el sector de los residuos. Aquí también la primera disposición autonómica es de aplicación de la Ley estatal (Decreto 36/1989, de 28 de julio, de aprobación del Plan de Actuación en materia de residuos sólidos urbanos). Sin embargo, y aún sin un título competencial completamente claro, aparecen aquí los más tempranos reglamentos ejecutivos ambientales que identificaremos más adelante.

La reforma operada por la Ley Orgánica 3/1994, de 24 de marzo, afectó de lleno a los preceptos estatuarios arriba indicados. Las materias de competencia «exclusiva» del artículo 8 se elevan hasta 29 y entre ellas se incluye ahora «ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurran íntegramente por el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma». Al respecto se ha señalado que ésta es una de las atribuciones que «carece prácticamente de contenido, por no concurrir el presupuesto de hecho legitimante» que sería el de la existencia de alguna cuenca hidrográfica intracomunitaria (Fanlo Loras, 1998, 349). Por su parte, la lista de materias del artículo 9 –desarrollo legislativo y ejecución– se eleva a 13 y entre ellas se ubica ahora, como novedad más interesante a nuestros efectos, la mención a las «normas adicionales de protección del medio ambiente». Se incluye también el «régimen minero y energético». En fin, el artículo 10 incrementa hasta 12 las materias en que la CAR ostenta competencias de ejecución y mantiene entre ellas el título específico de protección del ambiente, en los términos ya expuestos. Sin pretender prejuzgar la intencionalidad de esta opción, la verdadera importancia jurídica del cambio estriba en que con él las competencias autonómicas de desarrollo «legislativo» de las bases estatales no

se refieren ya sólo a «vías pecuarias, montes, aprovechamientos forestales, pastos, régimen de las zonas de montaña y espacios naturales protegidos» (artículo 9.4) sino ahora también a cualquier submateria subsumible en el concepto de medio ambiente (artículo 9.11).

Sea como fuere, lo cierto es que en ese período empiezan a aparecer las primeras grandes leyes sectoriales autonómicas como las de saneamiento y depuración de aguas, patrimonio forestal, protección de los animales, caza y también la Ley 10/1998, de 2 de julio, de ordenación del territorio y urbanismo (COELLO MARTÍN, 2004). En cuanto a las normas reglamentarias, y al margen de las puramente organizativas, que siguen siendo la tipología más abundante, asistimos a una cierta diversificación de sectores sometidos a una regulación propia como ejemplifican el Reglamento de vías pecuarias; el Decreto 32/1998, de 30 de abril, que establece normas de carácter técnico para las instalaciones eléctricas con objeto de proteger la avifauna; el Decreto 48/1998, de 24 de julio, que regula el procedimiento para la autorización de instalaciones de producción energía eléctrica a partir de energía eólica o el Decreto 64/1998, de 20 de noviembre, de senderismo. En esta época se produce también la aprobación del Plan Director Territorial de Saneamiento y Depuración de Aguas residuales y del Plan Director de Residuos; la ejecución de cuyas previsiones se encomendarán al Consorcio de Aguas y Residuos de La Rioja que se constituye en 1998 y viene desempeñando un papel muy relevante como tendremos ocasión de comprobar más adelante.

Se llega así a la reforma estatutaria operada por la Ley Orgánica 2/1999, de 7 de enero, que, en general, se ha valorado positivamente por su significación política pero que ha merecido fundados reproches en el plano estrictamente técnico. La reforma afecta, en primer lugar, al artículo 8 que pasa a enumerar 38 materias de competencia «exclusiva» sin novedades de relieve a nuestros efectos como no sea que se incluye aquí ahora el «tratamiento especial de las zonas de montaña» (nuevo artículo 8.22). Afecta también al artículo 9, que cifra ahora en 12 las materias en que la Comunidad Autónoma ostenta competencias de «desarrollo legislativo y ejecución». En realidad, se efectúa un reagrupamiento que depara en este caso una separación entre, por una parte, «protección del medio ambiente, normas adicionales de protección del medio ambiente y del paisaje. Espacios naturales protegidos. Protección de los ecosistemas» (nuevo artículo 9.1) y, por otra, «montes, aprovechamientos y servicios forestales, vías pecuarias y pastos» (nuevo artículo 9.11). Por lo demás, el antiguo artículo 10 queda suprimido y a las competencias meramente ejecutivas se refiere ahora el nuevo artículo 11 del Estatuto de Autonomía, que en ninguno de sus 15 incisos se refiere ya a la protección del medio ambiente a estos efectos. En líneas generales, la técnica legiferante ha suscitado controversias acerca del verdadero alcance de la ampliación competencial (véase al respecto del Dictamen del Consejo Consultivo de La Rioja 11/1999, de 31 de mayo, Ponente Granado Hijelmo). Pero en materia ambiental la conclusión parece meridianamente clara: como no sea a resultas de la suerte que haya podido correr algún título conexo, la verdadera ampliación se produjo en 1994 pues la reforma

de 1999 se ha limitado, a efectos prácticos, al reagrupamiento expuesto. En este orden de consideraciones, la supresión de la referencia a la protección del ambiente entre las competencias de ejecución no supone pérdida de ningún tipo. Es verdad que de ella deriva la desaparición de la anterior referencia a «vertidos» pero no es menos cierto que aquella mención constituía un alarde de nominalismo cuya desaparición no ha impedido legislar sobre saneamiento y depuración de aguas residuales en los términos que se verán más adelante.

Resta indicar que a partir de aquel momento aparece nueva legislación sobre sectores ya regulados con anterioridad (protección de los animales y saneamiento de aguas residuales) y se completa la legislación sectorial de interés a nuestros efectos con la pionera Ley 3/2000, de 19 de junio, de desarrollo rural, la Ley 2/2001, de 31 de mayo, de turismo, la Ley 2/2002, de 17 de abril, de salud y la fundamental Ley 5/2002, de 8 de octubre, de protección del medio ambiente que junto con las más recientes Ley 7/2002, de 18 de octubre, de sanidad animal, Ley 4/2003, de 26 de marzo, de conservación de espacios naturales y Ley 5/2003, de 26 de marzo, reguladora de la red de itinerarios verdes, configuran las líneas maestras del vigente Derecho ambiental riojano que aquí trataremos de sistematizar, no sin antes mencionar otras conexas como la Ley 7/2004, de 18 de octubre, de patrimonio cultural, histórico y artístico o la Ley 8/2005, de 30 de junio, reguladora del transporte urbano por carretera.

### 2.2. Conflictividad

En un contexto general de escasísima conflictividad competencial, la política ambiental no ha sido excepción a la regla. De una parte, debe reseñarse el rigor con que las propias Instituciones autonómicas han procurado respetar en todo momento los límites constitucionales. A este respecto, merece ser destacada la acción preventiva del Consejo Consultivo de La Rioja y, dentro de ella, la doctrina sobre la debida articulación de los títulos autonómicos ambientales y el estatal de legislación civil (artículo 149.1.8 CE) que luce en los Dictámenes 61/03, de 15 de julio (sobre el Decreto de protección y desarrollo del patrimonio forestal) y 11/04, de 24 de febrero (sobre el Decreto de la Ley de caza; Ponente en ambos casos De Pablo Contreras). Articulación que no se rige por el principio de especialidad ya que la clave está en entender que la regulación de las relaciones entre particulares pertenece inequívoca y exclusivamente al ámbito del Derecho privado. Por otra parte, el talante conciliador del Gobierno se ha manifestado, por ejemplo, en el Decreto 1/2001, de 12 de enero, que modifica el Decreto 44/2000, sobre los Sotos del Ebro en Alfaro atendiendo el requerimiento del Gobierno de la Nación para respetar las competencias de la Confederación Hidrográfica del Ebro (Fanlo Loras, 2002, 364). En sentido inverso, perdida la sintonía política entre los ejecutivos estatal y autonómico últimamente, se ha interpuesto recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 11/2005, de 22 de junio, que modifica la Ley 10/2001, de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional (puede verse al respecto al Dictamen del Consejo Consultivo de La Rioja 72/05).

En cuanto a las relaciones con las Comunidades Autónomas limítrofes, el contexto general es bien distinto debido a los innumerables contenciosos suscitados por los regímenes fiscales forales. En todo caso, como muestra de cooperación pueden citarse la Ley 5/2004, de 5 de octubre, para la aprobación del protocolo de colaboración con la Diputación Foral de Álava para la planificación y obras de carreteras en la red viaria en zonas colindantes, la Ley 14/2005, de 23 de diciembre, para la aprobación del Convenio de colaboración con la Junta de Castilla y León en materia de extinción de incendios forestales o la Ley 15/2005, de 23 de diciembre, para la aprobación del Convenio de colaboración con la Junta de Castilla y León para la planificación y ejecución de obras de carreteras de interés de ambas Comunidades. Y como ejemplo de confrontación, valga la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Navarra de 18 de diciembre de 2002, que desestima el recurso interpuesto por la Comunidad Autónoma de La Rioja contra el Proyecto Sectorial de Incidencia Supramunicipal aprobado por el Gobierno de Navarra para la construcción en la localidad navarra de Lodosa de una «celda de seguridad para el depósito de residuos industriales» por la empresa Inabonos.

## 3. ORGANIZACIÓN

### 3.1. Administración general

Hasta su reforma de 1999, el Estatuto de Autonomía de La Rioja limitaba el número de Consejerías a un máximo de 10. En la práctica ninguno de los diez Gobiernos que se han sucedido en las seis legislaturas han llegado a esta cifra, oscilando siempre los Departamentos entre 8 y 9. Al no haberse establecido reserva de ley en este punto, las remodelaciones vienen efectuándose mediante normas reglamentarias. De hecho, los reglamentos organizativos suponen «la mayor parte del esfuerzo normativo durante estos dos primeros decenios de autonomía». En ese contexto, «la distribución entre Consejerías de las competencias relativas a intervención ambiental, territorial y de infraestructuras ha sido objeto de amplias dudas en el Derecho Administrativo Riojano de la Organización» (Granado Hijelmo, 2004, 411).

El primer Consejo de Gobierno Provisional lo formaban 8 Consejerías pero en ninguna de ellas figuraba el rótulo «medio ambiente». Parece que las competencias ambientales se alojaban en la Consejería de Administración Territorial y Ordenación del Territorio. El segundo Consejo de Gobierno provisional confirmó las mismas Consejerías. En 1983 el Consejo de Gobierno de la Iª Legislatura está compuesto también por 8 Departamentos pero entre ellos se crea la *Consejería de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente* que se mantendría en los dos primeros gobiernos de la IIª Legislatura (PP-PRP) pero desaparecería en el tercero (PSOE-PR). En la IIIª Legislatura, para la conformación del séptimo Gobierno imperativos del pacto de coalición PSOE-PR llevaron en 1991 a la creación de una específica *Consejería de Medio Ambiente*. Ya en la IVª Legislatura, bajo el primer Gobierno con

mayoría absoluta del PP (que es el octavo y cuenta tan sólo con seis Departamentos), la reestructuración departamental de 1995 depara una *Consejería de Desarrollo Autonómico, Administraciones y Medio Ambiente*. Desde 1999 (Vª Legislatura, noveno Gobierno, PP), el protagonismo en la materia que nos ocupa pasa a la *Consejería de Turismo y Medio Ambiente* que, finalmente, y desde 2003 (VIª Legislatura, décimo Gobierno, PP) engloba también Política Territorial. «Esta inestabilidad ha generado que los órganos fundamentales en estas áreas no sean ni las Consejerías ni sus correspondientes Secretarías Generales Técnicas, sino los Servicios y Direcciones, antes Regionales y ahora Generales, así como algunos órganos colegiados adscritos a las mismas» (Granado Hijelmo, 2004, 412).

En la actualidad, el Decreto 5/2003, de 7 de julio, establece 9 Consejerías. La *Consejería de Turismo, Medio Ambiente y Política Territorial* incluye en su estructura cinco centros directivos que son la Secretaría General Técnica, la Dirección General de Turismo, la Dirección General de Calidad Ambiental, la Dirección General de Medio Natural y la Dirección General de Política Territorial (Decreto 35/2003, de 15 de julio, modificado por Decreto 44/2004, de 23 de julio). En el área funcional de *Calidad Ambiental* se ubican los Servicios de Integración Ambiental y Gestión y Control de Residuos. La Dirección General de *Medio Natural* es la principal afectada por la reforma de 2004 que se justifica por la entrada en vigor de la Ley 4/2003, de 26 de marzo, de conservación de los espacios naturales de La Rioja y la inminente incorporación de un tercio de la superficie riojana a la Red Natura de la Unión Europea. Integra ahora los Servicios de Conservación de la Naturaleza y Planificación, Gestión Forestal y Defensa de la Naturaleza, Caza y Pesca; cuyas principales funciones proceden del originario servicio de montes y conservación de la naturaleza inicialmente alojado en la Consejería de Agricultura y Alimentación. A ella se vinculan la Junta Consultiva de la Reserva Regional de Caza de Cameros, la Junta Rectora del Parque Natural de Sierra Cebollera y el Consejo Regional de Caza (este último regulado por Decreto 34/1986 cuya última modificación se ha operado por Decreto 68/1994, de 22 de diciembre). Por su parte, de la Dirección General de *Política Territorial*, que también comprende minas, se han acabado desgajando las competencias relativas a vivienda, que se ubican en la Consejería de Vivienda, Obras Públicas y Transportes donde, por cierto, también se alojan las relativas a obras hidráulicas. La Orden 7/2003, de 16 de octubre, hace públicas las competencias que pueden ejercer estos órganos por delegación de la Consejera. La Orden 14/2000, de 28 de abril, modificada por Orden 8/2001, de 9 de marzo, regula sus ficheros automatizados que contienen datos de carácter personal.

### 3.2. Administración consultiva

Frente a los riesgos de fragmentación competencial que de este planteamiento pudieran derivar, hay que tener en cuenta la existencia de Comisiones Delegadas del Gobierno de Planificación y Ordenación Económica y de Ordenación del Territorio así como la creación de Comisiones Interdepartamentales y otros órganos colegiados de diversa naturaleza. Adscrita a la Dirección General de Calidad Am-

biental sigue figurando la Comisión Interdepartamental de lucha contra la contaminación difusa, creada por Decreto 38/1998, de 5 de junio, que integra representantes de las Consejerías de Salud, Agricultura, Obras Públicas y Administración Local y a la que se asignan funciones de coordinación con objetivos específicos en materia de nitratos, plaguicidas y residuos ganaderos. Por su parte, el artículo 7 de la Ley 3/2000, de 19 de junio, contempla la Comisión Interdepartamental de Desarrollo Rural y el Consejo Riojano de Desarrollo Rural, en relación con los cuales giraron las principales objeciones que el Dictamen 35/99, de 15 de noviembre de 1999 (Ponente De Pablo Contreras) opuso al Anteproyecto que, por lo demás, «tiene tan solo el carácter de norma habilitante de una futura planificación de variadas políticas públicas para el mundo rural, a través de la elaboración del Plan Director de Desarrollo Rural de La Rioja, a cuyo efecto establece genéricamente sus objetivos y crea ciertos órganos administrativos. Su contenido normativo es, por ello, muy escaso, aunque puede ser grande, evidentemente, la importancia de las actividades públicas que, a partir de esta Ley, puedan desarrollarse en el futuro».

Mención aparte merece la trayectoria de las Comisiones de Urbanismo y Medio Ambiente. Entre 1989 y 1995 sus funciones estuvieron unificadas en una sola Comisión de Urbanismo y Medio Ambiente de La Rioja. Con posterioridad, la separación parece ya consolidada entre la Comisión de Ordenación del Territorio y Urbanismo (adscrita a la Dirección General de Política Territorial y hoy regulada por Decreto 18/2000, de 28 de abril) y la Comisión de Medio Ambiente (adscrita a Calidad Ambiental y regulada por Decreto 16/1997, de 21 de marzo, modificado por Decreto 49/1998, de 31 de julio, para integrar un representante de la Agencia de Desarrollo Económico de la Comunidad Autónoma). En cuanto a su composición, sus respectivas reglas atienden necesidades de coordinación dando entrada no sólo a representantes de otras Consejerías sino también de la Administración del Estado y de la Administración Local (cosa que también hace la Comisión Regional de Protección Civil regulada por Decreto 7/2002, de 24 de enero). Pero reflejan de muy distinto modo las posibilidades de participación ciudadana en su seno. Así, mientras que en la Comisión de Ordenación del Territorio y Urbanismo se admiten representantes de organizaciones sindicales, empresariales y entidades ciudadanas, en la Comisión de Medio Ambiente se opta por un complejo «sistema de consultas sociales» que fue objeto de regulación detallada mediante Orden de 19 de febrero de 1996. Así las cosas, la participación orgánica parece reservada al Consejo Asesor de Medio Ambiente. Ciertamente, el artículo 43 de la Ley 5/2002 define el Consejo Asesor de Medio Ambiente como «el órgano consultivo superior en materia de medio ambiente, que canaliza la participación pública colectiva y tiene como funciones principales las de asesorar e informar la toma de decisiones en materia ambiental». A tal efecto, da vagas indicaciones sobre su composición y en cuanto a su «naturaleza, funciones y organización» remite a un desarrollo reglamentario que por el momento no ha aparecido. Pese a todo, el Decreto de estructura lo adscribe a la Dirección General de Calidad Ambiental.

### 3.3. Administración institucional

Con carácter general, en La Rioja la descentralización funcional siempre ha sido contemplada con recelo. En ese contexto, puede decirse que la Administración institucional ha seguido en materia ambiental una evolución en cierto modo peculiar y que esta peculiaridad ha estado en todo momento vinculada a las características específicas de la planta local. En un primer momento, la Administración autonómica fomentó el asociacionismo municipal y así han ido surgiendo 29 Mancomunidades: 11 de ellas para obras y servicios de aguas, 7 de aprovechamientos forestales, 2 de servicios sociales y 9 de servicios múltiples. Más recientemente, sin embargo, pasa a implicarse directamente a través de Consorcios.

Por Decreto 4/1998, de 23 de enero, modificado por Decreto 3/1999, de 5 de febrero, se acuerda la constitución del Consorcio de Aguas y Residuos de La Rioja y se aprueban sus Estatutos. Con personalidad jurídica propia, y en aplicación del principio de gestión integral, este Consorcio tiene como fines específicos la prestación de los servicios de saneamiento y depuración de aguas residuales y de tratamiento de residuos así como la construcción y explotación de infraestructuras supramunicipales de abastecimiento de agua, todo ello en el marco de los correspondientes Planes Directores; lo cual únicamente viene excluyendo la gestión de residuos no considerados urbanos. Está presidido por el Director General de Calidad Ambiental, dirigido por un Gerente y organizado en Junta de Gobierno y Asamblea General. En la actualidad, sólo un pequeño municipio queda fuera de él, de manera que los municipios consorciados representan prácticamente el 100% de la población. La reforma de 1999 afectó, entre otras cosas, al régimen de separación de miembros en sus dos modalidades de separación voluntaria y sanción por incumplimiento de sus obligaciones; separación que, en cualquier caso, no afectará a la subsistencia de los compromisos económicos que la entidad pudiera haber adquirido ante el Consorcio.

### 3.4. Financiación

La Rioja aparece totalmente incluida en el Objetivo 3 de los Fondos Estructurales (instaurado para apoyar la adaptación y modernización de las políticas y sistemas de educación, formación y explotación) y parcialmente en el Objetivo 2 (para apoyar la reconversión económica y social de las zonas con deficiencias estructurales). De este modo, viene beneficiándose de recursos provenientes del FEDER, del FEOGA-Orientación y también del Fondo de Cohesión. Por otra parte, los Ministerios de Fomento (en carreteras) y de Medio Ambiente (en obras hidráulicas) concentran actualmente el 93,7 % del total de las inversiones del Estado en territorio riojano.

Dentro de los tributos propios autonómicos hay que destacar el canon de saneamiento y depuración de aguas residuales, sobre el que volveremos. Además, la Ley 6/2002, de 18 de octubre, de tasas y precios públicos, regula la «tasa por servicios en materia de calidad ambiental». El apartado Quinto del artículo 28 de

la Ley 13/2005, de 16 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas para el año 2006 ha modificado los elementos de esta tasa que ahora grava hasta 16 hechos imponibles entre los que se encuentran la autorización ambiental integrada, la evaluación de impacto ambiental, la autorización como gestor o productor de residuos peligrosos, la inscripción en el Registro de pequeños productores de residuos peligrosos, la inspección ambiental o las nuevas intervenciones vinculadas con la emisión de gases de efecto invernadero. El apartado Sexto de este mismo precepto regula ahora separadamente la tasa por servicios en materia de información medioambiental.

## 4. LEGISLACIÓN AMBIENTAL GENERAL

### 4.1. La Ley 5/2002

El comentario de la legislación ambiental riojana debe comenzar, necesariamente, por la Ley 5/2002, de 8 de octubre, de protección del medio ambiente de La Rioja. Su estructura es relativamente simple. Se abre con un Título Preliminar que recoge el objeto, los fines, los principios y el ámbito de aplicación de la Ley, así como una larga serie de definiciones. Su Título I versa sobre la «intervención administrativa» y justo es reconocer que en él, verdadero núcleo de la Ley, se afronta con decisión el problema de articulación entre la licencia de actividades clasificadas, la evaluación de impacto ambiental y la autorización ambiental integrada. En el Título II se ofrecen diversos y heterogéneos «instrumentos de actuación» sobre los que volveremos. El Título III se dedica a la «disciplina ambiental» e incluye un breve Capítulo sobre «inspección, control y vigilancia», otro más detallado sobre «régimen sancionador» y un tercero, tal vez innecesario, sobre «procedimiento sancionador». En su inicial redacción completaban el texto legal cuatro disposiciones adicionales, una derogatoria tácita y tres finales. La redacción actualmente vigente es la que resulta de las diez modificaciones operadas por el artículo 30 de la Ley 10/2003, de 19 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas para el año 2004.

En general, la Ley 5/2002 es una norma que, más que regular, enumera el conjunto de técnicas disponibles para la tutela ambiental. Se significa por ser una de las primeras que lo hace en el contexto autonómico y por participar del característico formalismo de este tipo de leyes que están marcando una de las más reseñables tendencias del Derecho Ambiental. Como viene destacando Esteve Pardo, las normas jurídicas prácticamente agotan su contenido en la previsión de reglas de procedimiento mientras que las reglas sustantivas que pudieran restringir la discrecionalidad de la Administración ambiental hay que buscarlas fuera de la Ley y a veces incluso fuera de la legislación sectorial, en simples normas técnicas. Significativo en esta línea me parece el tratamiento que se dispensa a los «valores límite de emisión y prescripciones técnicas» cuya fijación queda remitida a la «legislación» y también a «acuerdos voluntarios» (Disposiciones Adicional 3ª y Final 2ª). A todo

ello hay que añadir que, aun cuando formalmente se invocan las competencias autonómicas reconocidas por el artículo 9 del Estatuto, no puede decirse que el resultado de su ejercicio dé como consecuencia un contenido que materialmente deba siempre considerarse desarrollo normativo de las bases estatales ni, mucho menos, normas adicionales de protección. Puede decirse que, en ese plano, se aprecia una «renuncia» del legislador autonómico, como señalara en su día el muy interesante Dictamen 12/02, de 18 de abril de 2002 (Ponente Fanlo Loras). Cabe añadir, en fin, que la mayor parte de las frecuentes remisiones normativas dispersas por el articulado no han sido por el momento atendidas por el Gobierno riojano.

### 4.2. Las técnicas de intervención administrativa

Aisladamente consideradas, las técnicas horizontales de protección ambiental ofrecen pocas modulaciones de interés en esta regulación autonómica. La aportación verdaderamente novedosa radica en la forma en que se ha optado por su articulación e integración.

En lo que se refiere específicamente a la evaluación de impacto ambiental, lo más significativo afecta a la delimitación de su ámbito de aplicación (artículo 6.a). Así, de un lado, La Rioja se adelanta al Estado en la transposición de la Directiva 2001/42, de 27 de junio, relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas, aunque para su aplicación práctica falta todavía el reglamento que concrete el «procedimiento específico» de evaluación. De otro, el procedimiento general de evaluación de impacto ambiental de proyectos que prefiguran los artículos 12 a 19 también ha de ser reglamentariamente precisado pero, en principio, las actividades e instalaciones sometidas son únicamente las que resultan de la normativa estatal. Bien es verdad que en la tramitación del Anteproyecto se advirtió que en legislación autonómica anterior se hallaban algunos dispersos supuestos de sujeción sectorial. Ésta es la clave que permite entender la Disposición Adicional Cuarta.

En lo tocante a la autorización ambiental integrada, se suscitan consideraciones muy similares. La escueta regulación de los artículos 20 a 24 se aplica exclusivamente a «las instalaciones en las que se desarrolle alguna de las categorías de actividades que se determinen en la legislación básica del Estado sobre prevención y control integrado de la contaminación» (artículo 6.b).

Y en cuanto a la denominada licencia ambiental, que es de competencia municipal y cuyo otorgamiento se atribuye al Alcalde, hay que dar cuenta de varios problemas que se han tratado de superar con la reforma de 2003. Ante todo, debe destacarse que el legislador riojano opta por el mantenimiento de esta técnica tradicionalmente aplicada a las denominadas actividades clasificadas si bien lo hace alterando significativamente su ámbito de aplicación (artículo 6.c) y también su régimen jurídico clásico (artículos 25 y 26). En ambos planos, la redacción inicial se resentía de las dudas existentes sobre el alcance del preconstitucional RAMINP, que se entendía sólo transitoriamente aplicable «en tanto no sea publicado el regla-

mento de desarrollo de la presente ley» (Disposición Adicional 2ª). La reforma de 2003 ha derogado expresamente esta Disposición y ha suprimido la referencia a la «normativa básica estatal» del artículo 6.c, produciendo de este modo el desplazamiento del RAMINP. Además, ha incorporado en el texto reglas que podrían entenderse cubiertas por el principio de reserva de ley.

A resultas de todo ello, el ámbito de aplicación de la licencia ambiental municipal pierde su característica universalidad puesto que ahora sólo están sometidas a ella «las actividades e instalaciones no incluidas en los supuestos anteriores, que sean susceptibles de causar molestias o daños a las personas, bienes o el medio ambiente»; es decir, actividades no sometidas ni a autorización ambiental integrada ni a evaluación de impacto ambiental. Frente a los efectos que esta solución pudiera ocasionar desde la perspectiva de la autonomía local, el artículo 9 dispone ahora que «en todo procedimiento de intervención administrativa para la protección del medio ambiente que no sea competencia municipal se solicitará informe al municipio o municipios donde haya de ubicarse la instalación, incluso para los proyectos o actividades exentos de control preventivo municipal por haber sido declarados de interés general o autonómico por el Gobierno de La Rioja». Inversamente, en los supuestos ordinarios en que proceda, las facultades de intervención autonómica en estos expedientes quedan drásticamente reducidas. La reforma de 2003 diseña un procedimiento en el que tienen carácter preceptivo los informes sobre prevención de incendios, protección de la salud y generación de residuos y vertidos. Ése es ya el único cauce de coordinación interadministrativa aunque no queda claro que los informes autonómicos supongan efectivamente la integración de autorizaciones sectoriales autonómicas todavía previstas, como veremos, en la legislación de residuos y aguas residuales, por ejemplo. Por lo demás, se ha precisado el plazo máximo para el cumplimiento de la obligación de resolver por el Alcalde, que es de cuatro meses, y los efectos de su incumplimiento que, tras la reforma, provoca silencio negativo. El Gobierno de La Rioja podrá celebrar convenios de encomienda de gestión con aquellos Ayuntamientos que carezcan de recursos materiales y humanos suficientes para el ejercicio de su competencia. En el caso de actividades a ubicar en dos o más términos municipales, la competencia para tramitar y resolver corresponderá al Ayuntamiento en el que aquéllas ocupen mayor superficie o tenga mayor incidencia ambiental o, en caso de discrepancia, el que determine «el órgano ambiental de la Comunidad Autónoma».

Como puede apreciarse, en esta fórmula de articulación hay una buena dosis de simplificación que consideramos plausible y adaptada a la realidad riojana. Regla común a estas tres técnicas horizontales es la causa de nulidad absoluta específica de las licencias y autorizaciones que contravengan lo dispuesto en el artículo 10. A ellas también se refiere en la práctica el Título III de la Ley. Tras la reforma de 2003, el artículo 53.1 tipifica las infracciones en materia de evaluación de impacto ambiental, el artículo 53.2 tipifica las infracciones en materia de autorización ambiental integrada y el artículo 53.3 tipifica las infracciones en materia de licencia ambiental. Este mismo criterio sistemático emplea ahora el artículo 56 para

tipificar las sanciones aplicables en cada caso. A destacar que «las empresas que hayan sido sancionadas por faltas graves y muy graves no podrán obtener subvenciones de la Comunidad Autónoma de La Rioja hasta haber satisfecho la multa y, en su caso, haber ejecutado las medidas correctoras pertinentes» (artículo 58.4). En fin, la Ley crea el Registro de Infractores de normas ambientales, en el cual se inscribirán las personas físicas o jurídicas sancionadas en virtud de resolución firme en vía administrativa por los órganos con potestad sancionadora en la Comunidad».

### 4.3. Los denominados instrumentos de actuación

Como ya se ha anticipado, el Título III de la Ley 5/2002 contiene un catálogo de «instrumentos de actuación» que reciben un tratamiento muy desigual. Así, en primer lugar, las menciones a los planes y programas aluden a su finalidad y contenido pero no aclaran ni su naturaleza jurídica ni el procedimiento para su elaboración ni tampoco criterios para su articulación con otros instrumentos de planificación y, en particular, con los de ordenación del territorio y urbanismo. Por su parte, el Capítulo dedicado a la «difusión de la información ambiental» no se refiere al derecho de acceso a la información ambiental, que, en consecuencia, se rige por la normativa básica estatal. El Capítulo correspondiente a la «participación pública» se limita a configurar muy esquemáticamente el ya mencionado Consejo Asesor de Medio Ambiente. En fin, el Capítulo titulado «instrumentos económicos y de gestión» engloba figuras muy heterogéneas –tasas y precios públicos, «cánones», seguros y fianzas– y crea el Fondo de Conservación Ambiental.

Mención aparte merece la referencia legal a «sistemas de gestión y auditorías medioambientales» (artículos 30-34). Al hablar en plural, parece que no sólo se está pensando en la aplicación del sistema comunitario derivado del Reglamento EMAS sino también en «otros sistemas de gestión medioambiental como la ISO 14000». En cualquier caso, el contenido normativo es escaso pues se limita a recordar que la Comunidad Autónoma podrá designar entidades de acreditación y supervisión de verificadores medioambientales, que éstos deberán estar inscritos en el Registro de Establecimientos Industriales y que se creará el Registro de Centros adheridos o que hayan implantado algún sistema de gestión ambiental reconocido. Hay también una alusión al fomento de la implantación de estos sistemas que, aún cuando son voluntarios, indirectamente pueden promocionarse al poder «configurarse como un requisito para la percepción de ayudas y subvenciones o deducciones fiscales».

Parecido tratamiento reciben los «distintivos de garantía de calidad ambiental» (artículos 35-39). También aquí encontramos no sólo la referencia al sistema comunitario de etiqueta ecológica sino incluso la posibilidad de otros distintivos autonómicos. Por lo que se refiere al sistema comunitario, la regulación se limita a establecer el organismo competente, que será el órgano ambiental autonómico; a recordar sus funciones, que en realidad vienen determinadas por el Reglamento

comunitario y a sujetar la concesión de la etiqueta ecológica al pago de un precio público. Cabe añadir que, en la práctica, este tipo de instrumentos se vienen desarrollando más en el sector agrario, donde La Rioja contaba ya con el Decreto 56/2000, de 17 de noviembre, sobre la Producción Agraria Ecológica y con el Decreto 53/2001, de 21 de diciembre, por el que se regula la producción integrada en productos agrarios, desarrollado por Órdenes 1/2002, 2/2002, 3/2002 y 4/2002, de 13 de febrero, y por Orden 16/2003, de 20 de mayo.

En relación con la primera de estas normas, el Dictamen 30/00 de 26 de julio (Ponente De Pablo Contreras) valoró positivamente la solución finalmente adoptada, que consiste, en definitiva, en hacer recaer la condición de «autoridad competente» y de «autoridad de control» en órganos de la Administración autonómica ya existentes, «creando el Consejo de Producción Agraria Ecológica de La Rioja como un órgano de carácter fundamentalmente consultivo». Pero también advirtió que, de acuerdo con el Reglamento (CEE) 2092/91, no puede acumularse en la Dirección General de Desarrollo Rural la condición de «autoridad de control» y «autoridad competente», razón por la que sugería la atribución de esta última al Consejero. En relación con el segundo grupo normativo, el Dictamen 47/01, de 22 de octubre (Ponente De Pablo Contreras) recordaba que las Marcas de garantía son una figura de Propiedad Industrial que en sus aspectos sustantivos han de regirse exclusivamente por lo dispuesto en la legislación estatal (artículo 149.1.9 CE). De ahí que fuera necesario obtener previamente a favor de la Comunidad Autónoma la inscripción en el Registro de Marcas de la Oficina Española de Patentes y Marcas, que «la revocación o suspensión de la autorización de uso de la marca en los casos que prevea su «reglamento» («que no es una disposición administrativa general, sino una reglamentación jurídico privada procedente del titular de la marca»), nunca puede conceptuarse como una sanción administrativa y, en fin, que también fuera conveniente aclarar si un mismo producto puede estar amparado por otras marcas de garantía y, al mismo tiempo, la prevista en este «reglamento independiente». En cualquier caso, con posterioridad, la Ley 5/2005, de 1 de junio, de sistemas de protección de la calidad agroalimentaria ha venido a diseñar un marco común que engloba también los distintivos ambientales y que, por lo demás, se ha considerado ajeno al tradicional modelo de autoadministración corporativa.

Aunque la Ley 5/2002 no se refiere a ello, cabe destacar la sugerente vía que abre el Acuerdo de la Comisión Delegada del Gobierno de Adquisiciones e Inversiones, de 28 de febrero de 2003, sobre la integración de aspectos medioambientales en la contratación pública. En él se «invita» a los órganos de contratación «a valorar y, en su caso, aplicar las diferentes posibilidades que ofrece el vigente régimen de contratación pública para conseguir una mejor protección del medio ambiente» y para ello se ofrecen algunos criterios prácticos que merecerían encontrar acomodo en un texto de naturaleza normativa.

## 5. AGUAS

### 5.1. Nitratos

La normativa de protección de las aguas ha encarado dos principales frentes que, en ambos casos por imperativo comunitario, han sido la lucha contra la contaminación difusa y la gestión de las aguas residuales. En relación con lo primero, y en tareas de mera aplicación de la normativa comunitaria y estatal sobre protección de las aguas contra la contaminación producida por nitratos procedentes de fuentes agrarias, por Acuerdo de 6 de febrero de 1997 se procedió a la declaración de inexistencia de zonas vulnerables; por Resolución 2599/1999, de 3 de diciembre se aprobó el Código de Buenas Prácticas Agrarias y por Acuerdo de 22 de noviembre de 2001 se procedió a la declaración de dos zonas vulnerables a estos efectos en el territorio riojano. Ya con posterioridad se ha dictado el Decreto 61/2002, de 22 de noviembre, por el que se aprueba el Programa de Actuación, Medidas Agronómicas y Muestreo de las zonas vulnerables a la contaminación por nitratos procedentes de origen agrario. En él hay que destacar que los incumplimientos se sancionan con la reducción o pérdida de ayudas agrarias y, en particular, de las derivadas de la participación en medidas agroambientales, conforme al Reglamento (CE) 1257/1999, sobre la ayuda al desarrollo rural con cargo al FEOGA. De este modo se enlaza con la Orden 18/2005, de 27 de junio, por la que se desarrollan los requisitos agroambientales para la percepción de ayudas directas en el marco de la Política Agrícola Común en la Comunidad Autónoma de La Rioja.

### 5.2. Saneamiento y depuración

En cuanto al segundo frente del que hablamos, un ensayo inicial se cimentó en la Ley 7/1994, de 19 de julio, de saneamiento y depuración de aguas, modificada posteriormente en varias ocasiones por las Leyes 3/1996, 4/1996 y 9/1997, y desarrollada reglamentariamente por el Decreto 42/1997, de 22 de agosto. En ese contexto se aprobó un primer Plan Director de Saneamiento y Depuración por Acuerdo de 30 de octubre de 1996. Pero aquel dispositivo adolecía de insuficiencias que provocaban problemas jurídicos tanto en el plano organizativo como en el de la técnica tributaria. Tan es así que el Dictamen 13/1997, de 12 de junio (Ponente Fanlo Loras) llegó a desaconsejar la aprobación del Reglamento sobre el régimen económico-financiero del canon de saneamiento proyectado si antes no se acometía una profunda reforma legal. La reforma llegó con la Ley 5/2000, de 25 de octubre, de saneamiento y depuración de aguas residuales de La Rioja. Su Reglamento de desarrollo se aprobó por Decreto 55/2001, de 21 de diciembre, que ha sido recientemente modificado por Decreto 50/2005, de 22 de julio.

Desde el punto de vista competencial, la Ley 5/2000 invoca conjuntamente diversos títulos que son los de obras públicas, proyectos, construcción y explotación de aprovechamientos hidráulicos de interés para La Rioja, protección del medio

ambiente, sanidad e higiene, ordenación del territorio, pesca e incluso la propia de las Diputaciones provinciales de régimen común de «planificación, coordinación y auxilio a las Corporaciones locales en materia de saneamiento» y todo ello resaltando «la incidencia supramunicipal inherente a dicha actividad». Esta invocación suscitó que en la tramitación de la Ley se registraran dos alegaciones formuladas por la Comisaría de Aguas del Ebro y por la Subsecretaría del Ministerio de Medio Ambiente por entender que invadía competencias de los Organismos de Cuenca. El muy documentado Dictamen 25/2000, de 21 de junio (Ponente Fanlo Loras) descarta este reproche a partir de una reconsideración del concepto de vertido plasmado en la Ley de Aguas a la luz de los requerimientos de la autonomía local y también de la propia normativa básica sobre aguas residuales. Rechaza, además, que exista una situación de doble imposición entre figuras tributrarias estatales (canon de control de vertidos, que tiene naturaleza jurídica de tasa) y autonómicas (canon de saneamiento, que tiene naturaleza jurídica de impuesto) ni siquiera cuando lo que se gravan son los «sistemas de saneamiento individual» (Dictamen 53/2001, de 5 de diciembre, Ponente Díez Jalón).

La nueva Ley tiene como objetivo ambiental garantizar el buen estado de las aguas superficiales y subterráneas mediante la acción coordinada de las distintas Administraciones Públicas competentes en la materia y establece como directriz fundamental el principio de gestión integrada de los servicios públicos del agua y de la protección del medio ambiente. A tal efecto, delimita las competencias respectivas de la Administración de la Comunidad Autónoma y de las Entidades Locales. Así, el «alcantarillado» constituye un servicio obligatorio de competencia municipal mientras que el resto de los servicios de saneamiento (colectores generales e instalaciones de depuración) se declaran de interés general que no excluye la competencia local, aunque la sujeta a coordinación. La gestión de tales servicios corresponde, en principio, a los municipios pero se promueve su atribución al Consorcio de Aguas y Residuos.

La Ley regula además –y en esta ocasión con detalle– el procedimiento de elaboración y revisión, el contenido necesario y los efectos del principal instrumento de planificación en el sector, que es el Plan Director de Saneamiento y Depuración, al cual se atribuye naturaleza jurídica de plan sectorial de coordinación (artículo 59 LBRL). Aun cuando en la Ley se afirma que tiene carácter normativo, el vigente Plan Director de Saneamiento y Depuración 2000-2010 se aprobó por Acuerdo del Gobierno de La Rioja de 5 de octubre de 2001. La ejecución de obras y la puesta en marcha de las instalaciones de interés general autonómico previstas en el Plan no estarán sujetas a los actos de control preventivo municipal si bien antes de la aprobación definitiva del proyecto se dará trámite de audiencia a los municipios interesados por plazo mínimo de un mes para que aleguen lo que estimen conveniente en relación con sus competencias (artículo 12.2). Bajo la vigencia de la Ley anterior, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja de 29 de abril de 2002 declaró la nulidad de la Resolución por la que el Consejero había aprobado el Proyecto Técnico de emisario y estación depuradora

de aguas residuales del Municipio de Ezcaray. «Esta Sala considera que conforme al artículo 183.1 de la Ley de ordenación del territorio y urbanismo de La Rioja y la Disposición Adicional de la Ley de 22 de diciembre de 1997 (que la declaraba de interés general) la obra de la depuradora de Ezcaray no está sujeta a licencia municipal de obras pero sí está sujeta a la licencia de actividad del RAMINP» (que, por lo demás, considera legislación básica del Estado en materia de medio ambiente). Hay una equívoca alusión a las conexiones con la evaluación de impacto ambiental pero, en definitiva, entiende que la falta de licencia de actividad acarrea un vicio de nulidad absoluta por haber prescindido total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido para la aprobación del proyecto (artículo 62.1.e LPC). Naturalmente, esta doctrina debería en lo sucesivo acomodarse al régimen de la Ley 5/2002, que ya hemos expuesto *supra*.

La Ley también disciplina el régimen de los vertidos no domésticos a las redes de saneamiento de titularidad municipal o consorcial; régimen que puede ser objeto de desarrollo reglamentario incluso mediante Ordenanzas municipales. A estos fines, se distingue entre vertidos prohibidos (para cuya identificación ofrece criterios el Anexo I) y vertidos tolerados (que no pueden rebasar los valores límite de emisión previstos en el Anexo II). En principio, los vertidos no domésticos asimilables a los de un usuario doméstico quedan sometidos a un régimen de comunicación previa. Por su parte, los demás vertidos no domésticos requieren autorización administrativa previa del titular de la instalación (que como se ha visto puede ser la Comunidad Autónoma, el Consorcio o un Municipio). Estas autorizaciones de vertido tienen un plazo de eficacia de cinco años y serán renovables sucesivamente previa la oportuna comprobación del cumplimiento de las condiciones impuestas y de las normas de calidad y objetivos ambientales que resulten aplicables en cada momento. Hay aquí pues una específica intervención sectorial que habrá que integrar en los procedimientos previstos en la Ley 5/2002 cosa que, si bien es clara en los casos de autorización ambiental integrada cuando proceda, no lo es tanto en los casos de licencia ambiental municipal, como ya se anticipó, o puede resultar problemática de optar por ello. Cabe añadir que al régimen de vertidos va casi exclusivamente dirigido el sistema de infracciones y sanciones tipificado en el Capítulo V de la Ley y que en él se concentran las tres modificaciones operadas por el artículo 31 de la Ley 10/2003, de 19 de diciembre.

En fin, particular atención dedica la Ley a regular un régimen económico financiero específico destinado a financiar los gastos de construcción, gestión, explotación y mantenimiento de las instalaciones de saneamiento y depuración mediante el denominado canon de saneamiento. El canon de saneamiento es un tributo propio de la Comunidad Autónoma de La Rioja, de naturaleza impositiva que «será compatible con otros tributos que puedan establecerse por actuaciones administrativas, obras o servicios de abastecimiento de agua y alcantarillado». Su hecho imponible lo constituye «el vertido de aguas residuales al medio ambiente, puesto de manifiesto a través del consumo de aguas de cualquier procedencia y con independencia de que el vertido se realice directamente o a través de redes

de alcantarillado». El Capítulo VI de la Ley establece los elementos de este tributo (supuestos de no sujeción, devengo, exenciones, sujetos pasivos contribuyente y sustituto, base imponible, cuota tributaria, etc.) cuya concreción es el principal objeto del Reglamento ya mencionado y cuyo coeficiente ha sido actualizado por el artículo 27 de la Ley 13/2005, de acompañamiento a los Presupuestos para 2006. Por lo demás, la gestión del canon podrá llevarse a cabo por la Administración autonómica o delegarse en el Consorcio mediante Decreto. En todo lo demás, incluidas infracciones y sanciones, se aplica por remisión la Ley General Tributaria.

## 6. RESIDUOS

Durante años, el sector normativo de los residuos creció al amparo de dos leyes estatales que eran la Ley de residuos sólidos urbanos de 1975 y la Ley de residuos tóxicos y peligrosos de 1986. De aquella época proceden el Decreto 86/1990, de 11 de octubre, de asignación de competencias en materia de autorizaciones para la producción y gestión de residuos tóxicos y peligrosos y la Orden de 25 de mayo de 1992, por la que se crea el registro de pequeños productores de residuos tóxicos y peligrosos así como otras tres normas sobre otras tantas tipologías de residuos que incorporan mayor contenido sustantivo. La primera de ellas es el Decreto 51/1993, de 11 de noviembre, de ordenación de la gestión de los residuos sanitarios, muy similar al resto de normas autonómicas que al respecto surgieron en aquel momento. La segunda es la muy técnica Orden de 21 de abril de 1994, sobre la gestión de aceites usados (que, sin embargo, ni siquiera se menciona en la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja de 2 de noviembre de 2001 que versa sobre algunas implicaciones tributarias de la valorización de residuos y, más concretamente, de la sujeción al concepto tributario de impuestos especiales del uso como combustible de aceites usados regenerados por la propia empresa). Y la tercera y de mayor alcance se refiere a los por aquel entonces denominados residuos sólidos urbanos.

En efecto, una primera normativa al respecto que databa del año 1989 fue expresamente derogada por el Decreto 46/1994, de 28 de julio, de gestión de residuos sólidos urbanos, que hoy formalmente sigue en vigor y que en todo este tiempo sólo ha sufrido una levísima modificación expresa por efecto del Decreto 14/1998, de 20 de febrero. En realidad, y pese a su título, debe precisarse que el auténtico objeto del Decreto 46/1994 era la regulación del procedimiento para la instalación y control de vertederos de residuos urbanos e inertes. Dicha regulación mereció en su día justificados elogios porque, entre otras cosas, muy atenta a la larga tramitación de la Propuesta de Directiva sobre el vertido de residuos, asumía pioneramente criterios reglados de localización y funcionamiento que sólo cinco años más tarde se acabarían imponiendo desde el Derecho comunitario. El problema es que también contemplaba reglas formales que se han visto afectadas por el transcurso del tiempo. Ilustrativa al respecto es la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja de 26 de julio de 2002 que, incluso antes de la reforma operada por Decreto 14/1998, confirma la necesidad de licencia de actividad clasi-

ficada para los vertederos de residuos inertes municipales en funcionamiento (si bien reduce, por no concurrir agravante de peligro para el medio ambiente o la salud, la sanción impuesta por el Director General de Calidad Ambiental a un Ayuntamiento que ejerce la actividad de vertedero de residuos sólidos inertes en una escombrera y estercolero careciendo de licencia; infracción que además se reputa «permanente» impidiendo su prescripción). Pero éstas y otras cuestiones deberían analizarse ahora a la luz de la nueva regulación básica contenida en la Ley de Residuos de 1998, el Real Decreto sobre eliminación de residuos en vertedero de 2001 y del discutido impacto que en dichas normas haya podido ejercer la Ley de prevención y control integrados de la contaminación de 2002. En el mismo sentido habría que considerar la Ley autonómica 5/2002 ya comentada respecto de la cual, por cierto, se suscita un problema añadido como es el determinar si la genérica exigencia de evaluación de impacto ambiental para los vertederos sometidos al Decreto en cuestión sigue en pie, habida cuenta de que éste no se cita expresamente en la Disposición Adicional Cuarta de aquélla.

Desde 1998, en efecto, el marco básico del sector de los residuos ha cambiado espectacularmente. Así lo reconoce el propio Plan Director de Residuos de La Rioja 2000-2006, aprobado por Acuerdo del Gobierno de La Rioja de 29 de septiembre de 2000. Según sus datos, en La Rioja se generan anualmente 110.454 toneladas de residuos domésticos, 218.500 toneladas de residuos industriales, de las cuales sólo 12.000 corresponden a residuos peligrosos, algo más de un millón de toneladas de residuos agropecuarios y 1.125 toneladas de residuos hospitalarios. En la fecha de su aprobación, existían ocho emplazamientos inventariados como potenciales suelos contaminados. Entre las infraestructuras existentes se recogen dos estaciones de transferencia, un «punto limpio» de titularidad privada, cuatro vertederos de residuos urbanos y un número indeterminado de vertederos de escombros de los cuales sólo nueve están autorizados. Según sus estimaciones, y pese a que la prevención es un objetivo en sí mismo y además prioritario, la cantidad de residuos generados en La Rioja seguirá creciendo y la capacidad de gestión pública y privada se considera insuficiente. Así las cosas, el Plan diseña nueve «programas de actuación» (que son los de prevención, gestión de residuos y suelos contaminados, desarrollo normativo, inspección y control, investigación y desarrollo, formación y empleo, comunicación, educación y seguimiento y revisión del Plan) con un total de inversiones que superaban los diez mil millones de pesetas de los cuales prácticamente la mitad se asignaban al programa de gestión adecuada de residuos urbanos, en cuya financiación cobraría especial protagonismo la futura implantación de una «tasa regional de tratamiento de residuos urbanos». La configuración de ésta y otras «tasas que penalicen el vertido de residuos que sean técnica y económicamente valorizables» era una de las muchas «iniciativas» que sobre la necesidad de actualización del régimen de producción y gestión de los distintos tipos de residuos sugiere el citado Programa de desarrollo normativo.

Pero el caso es que, y aun cuando de las fuentes consultadas para la elaboración de este estudio se deduce que no han faltado esfuerzos para la elaboración

de una Ley autonómica sobre residuos, en esta última época sólo han aparecido dos normas de rango y significación discutibles en el nuevo contexto como son la Orden 32/2001, de 27 de diciembre, por la que se regulan los documentos de control y seguimiento para la recogida y gestión de residuos no peligrosos y la Orden 1/2002, de 21 de enero, por la que se regulan los documentos de control y seguimiento a emplear para la recogida de pequeñas cantidades de residuos peligrosos. En honor a la verdad, hay que añadir también a esta lista el artículo 36 de la Ley 13/2005, de acompañamiento, que se limita a establecer la regla del silencio negativo en los procedimientos de autorizaciones en materia de residuos.

En definitiva, a día de hoy, la normativa riojana sobre residuos sigue siendo fragmentaria, incompleta y anticuada. Esto significa, por una parte, que no puede responder adecuadamente a los más ambiciosos objetivos políticos marcados por el Plan Director que, por lo demás, viene ejecutando con pragmatismo en su ámbito el Consorcio de Aguas y Residuos. Y significa también que es muy bajo el grado de desarrollo autonómico de la legislación básica estatal en la materia que es la que en la práctica se aplica como acredita la jurisprudencia. Así, por ejemplo, las Sentencias del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja de 21 de enero de 2000 y de 15 de julio de 2002 confirman sendas sanciones impuestas por el Consejero por diversas infracciones de la legislación estatal sobre residuos tóxicos y peligrosos sin autorización. En la primera de ellas, se interpreta el artículo 45 del Reglamento estatal sobre residuos tóxicos y peligrosos, que regula la toma de muestras, en el sentido de que no exige que se tomen varias en días y horas diferentes.

## 7. BIODIVERSIDAD

### 7.1. Protección de la naturaleza

Concurren en este ámbito diversos sectores normativos que cuentan en La Rioja con legislación específica. Desde luego, hay que partir de la protección que al suelo no urbanizable dispensa la ya citada Ley 10/1998, de 2 de julio, de ordenación del territorio y urbanismo, y los instrumentos en ella previstos así como los anteriores a ella que, como el también mencionado Plan Especial del Medio Ambiente Natural de La Rioja y Normas Urbanísticas Regionales de 1987, mantienen su vigencia en virtud de su Disposición Transitoria Quinta (Coello Martín, 2004). Tal protección puede quedar reforzada en determinados casos como iremos viendo en los supuestos de espacios naturales protegidos y montes pero también en otros como los de itinerarios verdes (Ley 5/2003, de 26 de marzo, reguladora de la Red de Itinerarios Verdes) o las vías pecuarias (Decreto 3/1998, de 9 de enero). Precisamente sobre el Reglamento de vías pecuarias, el Dictamen 29/1997, de 25 de noviembre (Ponente De Pablo Contreras) observó que «al optar por dicha vía de desarrollo meramente reglamentario, la Comunidad Autónoma de La Rioja renuncia a la posibilidad de llevar a efecto políticas propias en la materia. La precedente afirmación, sin embargo, no pasa de ser en el presente caso meramente

teórica» porque «la Ley estatal 3/1995, de 23 de marzo, no deja ningún margen apreciable para que las Comunidades Autónomas lleven a cabo políticas propias en materia de vías pecuarias». «Por nuestra parte, no dudamos que tal forma de proceder de la Ley 3/1995 hace a ésta susceptible de reproche constitucional por contradecir el concepto mismo de legislación básica». También con carácter general, se pronunció por la inconstitucionalidad por reproducción de contenidos normativos que sean de competencia exclusiva del Estado (legislación civil, registro) pero no necesariamente de los que sean legislación básica del Estado.

Junto a todo ello, hay que considerar la regulación específica sobre protección de flora y fauna. La perspectiva tradicional de los aprovechamientos cinegéticos y piscícolas anida en la Ley 9/1998, de 2 de julio, de caza (últimamente modificada por el artículo 35 de la ya varias veces citada Ley 13/2005) y, en ese sector, hay que tener en cuenta también la Ley 3/1999, de 31 de marzo, por la que se aprueba la ampliación de la Reserva Regional de Caza de Cameros y el Decreto 17/2004, de 27 de febrero, que aprueba el Reglamento de la Ley de caza. Sobre esta última disposición versa el Dictamen 11/2004, de 24 de febrero (Ponente De Pablo Contreras), donde se afirma que «lo mismo que ocurriera con la ley que se pretende desarrollar, invade notoriamente en determinados extremos la competencia exclusiva del Estado en materia de legislación civil». Al hilo de ello, recuerda su «doctrina constante en materia de responsabilidad por daños causados por las piezas de caza, que hemos dicho siempre (desde nuestro Dictamen 19/1998, cuya doctrina hemos ratificado luego en incontables ocasiones) que, salvo en el particular supuesto del párrafo segundo del artículo 13 de la Ley autonómica, es siempre responsabilidad civil y no responsabilidad patrimonial de la Administración, incluso cuando eventualmente sea una Administración Pública la propietaria o titular del coto o terreno cinegético de procedencia de las piezas». A este respecto, es capital la aportación del reciente Dictamen 111/2005, de 1 de diciembre (Ponente De Pablo Contreras) que estima «desplazada» por el artículo 13 de la Ley riojana de caza la nueva Disposición Adicional 9ª introducida en el Texto Articulado de la Ley de Tráfico por la Ley estatal 17/2005, de 19 de julio, sobre el carné de conducir por puntos. Y ello porque «la competencia específica de la Comunidad Autónoma en materia de caza ampara la posibilidad de reforzar o ampliar su propia responsabilidad por los daños causados por las piezas de caza como parte del coste que supone el mantenimiento de las específicas políticas públicas, libremente asumidas por el legislador autonómico, sobre las especies cazables y la actividad cinegética».

Con anterioridad, a este respecto, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja de 14 de mayo de 1996 había imputado a la Administración la responsabilidad patrimonial por los daños ocasionados en viñas por corzos procedentes de una reserva de la Comunidad Autónoma. Cabe destacar, por otra parte, que en estas materias se centra la mayor parte de la jurisprudencia «ambiental» registrada durante el período considerado. Así, en relación con sanciones en materia de caza pueden verse las Sentencias de 7 de noviembre de 1995, de 22 de enero de 1996, de 31 de mayo de 1996, de 2 de diciembre de 1996 y de 12 de junio de

2001. En relación con sanciones en materia de pesca, son de interés las Sentencias de 29 de diciembre de 1995 y 11 de marzo de 1996 que inaplican la Orden de 11 de diciembre de 1992, en materia de pesca fluvial, por vulneración del artículo 25 CE, y las de 16 de enero de 1996, 8 de marzo de 1996 y 6 de abril de 1996, que reducen las sanciones impuestas al amparo de la Orden de la Consejería de Medio Ambiente de 4 de enero de 1994. Hay, en fin, otros pronunciamientos como las Sentencias de 31 de julio de 1995, de 21 de marzo de 1996 y de 16 de septiembre de 1996 que apuntan en la nueva óptica de la protección –y no del mero aprovechamiento regulado– de especies en la línea en que se insertan, como veremos, las legislaciones de patrimonio forestal y protección de los animales.

### 7.2. Espacios naturales

La aplicación de la Ley estatal 4/1989 en La Rioja durante casi tres lustros ha permitido apreciar la existencia de diversos vacíos en la conservación de espacios naturales derivados del escaso detalle que la ley básica alcanza en alguno de sus contenidos y de las propias peculiaridades del territorio riojano. De esta constatación parte la Ley 4/2003, de 26 de marzo, de conservación de espacios naturales de La Rioja que pretende, al mismo tiempo, cumplir con las exigencias comunitarias de protección de la Red Natura 2000. A tal fin, a la tipología básica de estos espacios, que adapta a la realidad riojana, la Ley autonómica añade dos nuevas figuras de protección que son las «Zonas Especiales de Conservación de Importancia Comunitaria» y las «Áreas Naturales Singulares». Lógicamente, al regular el régimen económico, también contempla la delimitación de Áreas de Influencia Socioeconómica a las que el Gobierno podrá destinar ayudas técnicas y financieras y en las que podrá dar prioridad a sus programas de inversiones. En la práctica, la propia Ley identifica en los tres Anexos a los que remiten otras tantas Disposiciones Adicionales los diferentes espacios naturales protegidos en la actualidad y que son los siguientes:

– Existe un Parque Natural que es el de Sierra Cebollera. El Decreto 64/1994, de 17 de noviembre, aprobó su Plan de Ordenación de los Recursos Naturales. Por Ley 4/1995, de 20 de marzo, se procedió a su creación. El Decreto 35/2000, de 30 de junio, aprobó su Plan Rector de Uso y Gestión. El Decreto 27/1996, de 24 de mayo, regula la composición y funcionamiento de su Junta Rectora (como quiera que la Ley 4/2003 ha modificado las funciones de este órgano, ha sido modificado por Decreto 60/2004, de 12 de noviembre).

– Existe también aprobada con anterioridad una Reserva Natural: que es la de los Sotos del Ebro en Alfaro. Su Plan de Ordenación de los Recursos Naturales se aprobó por Decreto 44/2000, de 1 de septiembre, luego modificado por Decreto 1/2001, de 12 de enero. Su declaración como tal se efectuó por Decreto 29/2001, de 25 de mayo.

– Las Zonas Especiales de Conservación de Importancia Comunitaria llegan a alcanzar el 33% de la superficie total regional. Cuatro de ellas tienen la considera-

ción de Zonas de Especial Protección para las Aves y son las de Sierra de Demanda, Urbión, Cebollera y Cameros; Sierra de Alcarama y Valle de Alhama; Obarenes y Sierra de Cantabria; y Peñas de Iregua, Leza y Jubera. Como Lugares de Interés Comunitario figuran, además de las citadas ZEPAS, los Sotos y Riberas del Ebro en los municipios de Alfaro, Fuenmayor y Haro.

Del desarrollo normativo que la Ley autonómica hace del marco básico de los instrumentos de planificación y de las técnicas de protección y gestión interesa especialmente lo relativo al régimen general de usos. En efecto; se ha optado por clasificar dichos usos, en función de su compatibilidad con los objetivos de protección específicos en cada caso, en permitidos, prohibidos y autorizables. Y el caso es que estos últimos se someten a autorización autonómica previa (artículo 32.2) si bien, «cuando tales usos precisen además licencia urbanística o autorización administrativa de otra índole por parte de otras Consejerías o Administraciones Públicas» se requiere también informe ambiental en estos otros procedimientos (artículo 32.3), aunque tal vez podría entenderse esta regla en el sentido de que, en tales casos, dicha autorización se transforma en informe, en línea con el principio de integración. Por otra parte, en el régimen específico de las zonas de especial conservación de importancia comunitaria se exige que cualquier plan o proyecto que pueda afectarlas «de forma apreciable» vaya acompañado de un «informe de evaluación de sus repercusiones ambientales en el espacio, incluidas las correspondientes medidas correctoras, que deberá ser preceptivamente informado por la Consejería» ambiental. Cuando dicho plan o proyecto esté sometido a evaluación de impacto ambiental, este «informe de evaluación» se incluirá dentro del correspondiente Estudio de impacto ambiental. En caso de discrepancia, resolverá el Gobierno que puede autorizar el plan o proyecto «por razones imperiosas de interés público de primer orden» dando conocimiento a la Comisión Europea o previa consulta a esta última si el lugar considerado alberga un tipo de hábitat natural y/o una especie prioritaria.

### 7.3. Montes

Con la preconstitucional legislación estatal de montes enlaza todavía la Ley 2/1995, de 10 de febrero, de protección y desarrollo del patrimonio forestal de La Rioja, modificada por la Ley 7/2000, de 19 de diciembre, por la Ley 10/2002, de 17 de diciembre y por el artículo 34 de la Ley 13/2005. Tras su promulgación se mantuvieron vigentes diversas disposiciones anteriormente dictadas en este ámbito –y entre ellas las relativas a acampadas y circulación de vehículos a motor en montes– que han sido derogadas por el Decreto 114/2003, de 30 de octubre, que aprueba su Reglamento y que ofrece un minucioso desarrollo de la regulación legal sobre los distintos tipos de montes, de la protección y defensa de la flora, de la ordenación y aprovechamiento de los montes con especial atención al uso recreativo, de la mejora y fomento de trabajos forestales y de las infracciones y sanciones. En la tramitación de esta última norma, y entre otras observaciones que, en general confirmaban su adecuación a Derecho, el Dictamen 61/2003, de 15 de julio (Po-

nente Cid Monreal) consideró necesario «hacer una llamada acerca de la oportunidad de la publicación de la misma en un momento en el que se está tramitando en el Parlamento nacional un nuevo Proyecto de Ley de Montes». Así las cosas, y «toda vez que el plazo que establecía la Disposición Final 1ª de la Ley 2/1995 para dictar el Reglamento era de un año, que ha transcurrido en exceso, podría haberse esperado a la promulgación de la Ley estatal y, posteriormente, proceder a la elaboración del Reglamento, previa modificación, si fuese necesario, de la Ley autonómica» en cuestión. En esta recomendación que a la postre no resultó atendida se estaba aludiendo, obviamente, a la que había de ser la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de montes; norma estatal que con posterioridad se cita en la Orden 4/2005, de 24 de junio, sobre prevención de incendios en terrenos forestales y agrícolas que, además transcribe literalmente alguno de sus preceptos y remite al sistema de infracciones y sanciones en ella establecido. La cita también, aunque desde otra óptica, el reciente Decreto 58/2005, de 9 de septiembre, por el que se aprueba el Plan Especial de protección civil de emergencia por incendios forestales.

Sea como fuere, y en ejecución de las previsiones reglamentarias, este bloque normativo debía completarse con el Plan Forestal de La Rioja. Y el hecho es que por Acuerdo de 23 de enero de 2004 se ha aprobado el Plan Estratégico de Conservación del Medio Natural-Plan Forestal de La Rioja, que, como su propio nombre indica, no se limita a lo estrictamente forestal y contempla un plazo de vigencia de veinte años. El primero de sus tres «ejes de intervención» tiene por objeto la conservación de la biodiversidad y se está desplegando en tres «líneas de actuación» relativas a la conservación de espacios naturales protegidos, vegetación y flora silvestre y fauna silvestre. Debe observarse que en este ámbito rige el Decreto 59/1998, por el que se crea y regula el Catálogo Regional de Especies Amenazadas de flora y fauna silvestres de La Rioja y que en él se han dictado los Decretos 22/2005, de 11 de marzo, 63/2005, de 28 de octubre y 72/2005, de 16 de diciembre, por los que se aprueban los planes de recuperación de la androsela riojana, del grosellero de roca y del laurel de Portugal, respectivamente. El segundo «eje de intervención» atiende a la gestión forestal sostenible y consta a su vez de cuatro líneas de actuación relativas a la ordenación y gestión de los sistemas forestales, protección de los sistemas forestales, aprovechamiento sostenible y sector forestal privado. El tercer eje de intervención alude a instrumentos de carácter horizontal mencionando la Ley 5/2003, de 26 de marzo, reguladora de la red de itinerarios verdes de La Rioja.

Como pronunciamiento jurisprudencial de mayor interés en este campo cabe citar la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja de 21 de octubre de 2000 que se enfrenta al problema de determinar quién tiene la competencia para sancionar el hecho de cortar una chopera sin autorización administrativa en las proximidades de un río. Si fuera zona de dominio público, sería la Confederación Hidrográfica, pero como es «terreno forestal» la competencia es de la Administración autonómica (artículos 1, 4.1.b y 87.c de la Ley 2/1995).

### 7.4. Fauna

Rige aquí la Ley 5/1995, de 22 de marzo, de protección de los animales, afectada casi en su totalidad por las modificaciones introducidas por la Ley 2/2000, de 31 de mayo. Tras unas disposiciones generales se ocupa este texto de los animales domésticos, de la fauna salvaje (regulando el aprovechamiento cinegético y piscícola; las especies protegidas y el Catálogo Regional de Especies amenzadas), de la tenencia, tráfico y comercio de animales, de las infracciones y sanciones así como de la formación y educación en temas de protección de los animales.

Como ya se ha indicado, el Decreto 59/1998, de 9 de octubre, crea y regula el Catálogo Regional de especies amenazadas de la flora y fauna silvestres. En su Anexo se especifican únicamente las especies en peligro de extinción que son seis de fauna y tres de flora. Con posterioridad se han aprobado los planes de recuperación de la mayor parte de ellas: del águila-azor perdicera (Decreto 19/1999, de 28 de mayo), del sisón común (Decreto 8/2000, de 18 de febrero), del cangrejo autóctono de río (Decreto 47/2000, de 7 de septiembre), de la perdiz pardilla (Decreto 48/2001, de 9 de noviembre), y del visón europeo (Decreto 14/2002, de 1 de marzo).

Cabe añadir en este ámbito una referencia al Decreto 32/1998, de 30 de abril, por el que se establecen normas de carácter técnico para las instalaciones eléctricas con objeto de proteger la avifauna. Exige el informe vinculante de la Dirección General de Medio Natural en el procedimiento de autorización por la Dirección General de Industria. Además, «cuando resulte factible, las instalaciones de nueva construcción evitarán atravesar» reservas naturales y «los espacios naturales afectados por Planes de recuperación para especies de aves catalogadas en peligro de extinción». Otras disposiciones a considerar en este campo son la Orden 7/2001, de 8 de marzo, por la que se determinan con carácter transitorio los supuestos excepcionales de evacuación de cadáveres animales con destino a la alimentación de aves carroñeras y la Orden 6/2005, de 18 de julio, por la que se fijan las condiciones necesarias para la captura y/o tenencia de aves fringílidas para el año 2005.

## 8. CONTAMINACIÓN ACÚSTICA Y ELECTROMAGNÉTICA

No parece que la contaminación atmosférica se perciba como un problema acuciante. Si acaso, por completar el repaso hasta aquí efectuado, parece necesario reflejar también las respuestas que están mereciendo las nuevas modalidades de contaminación física. Así, en relación con el ruido, no hay normativa autonómica pero sí local, al menos en municipios de mayor población. De hecho, las Sentencias del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja de 2 de septiembre de 1998 y de 29 de abril de 1999 confirman sanciones impuestas en aplicación de la Ordenanza Municipal de ruidos del Ayuntamiento de Logroño. Por su parte, la Sentencia de 18 de febrero de 2005 estima probado que el nivel de ruido derivado de la incesante circulación existente en el punto donde se encuentran las bandas sonoras existentes en una carretera es superior al permitido por otra Ordenanza, «ocasionando

una contaminación acústica que si bien no pone en peligro la salud del actor o de su familia, sí que se priva del derecho de disfrute de su domicilio, impidiendo el normal desarrollo de su intimidad personal y familiar, de acuerdo con los usos sociales existentes en la actualidad, por lo que se aprecia la infracción del derecho fundamental reconocido en el artículo 18.2 CE».

Por lo que hace a la denominada contaminación electromagnética, la Disposición Adicional Segunda de la Ley 5/2002 aludía a las «infraestructuras de radiocomunicación» para declararlas «explícitamente incluidas» en el ámbito de exigencia de la licencia ambiental municipal. Ya hemos visto que dicha Disposición resultó posteriormente derogada por otros motivos. En todo caso, hay que estar a la regulación específica contenida en el Decreto 44/2002, de 31 de julio, de ordenación de instalaciones de radiocomunicación. Precisamente, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja de 13 de mayo de 2004 desestima numerosas alegaciones de Teléfonica Móviles España, SA contra esta norma. Así, establece que no incurre en vicio de incompetencia, que tampoco requería informe del Ministerio de Fomento al no ser instrumento de planificación territorial, que no era necesario distinguir entre telefonía analógica y digital al delimitar su ámbito de aplicación, que está plenamente justificado el sometimiento de estas instalaciones a licencia de actividad clasificada y la previsión de retirada de las clandestinas, que no existe inconveniente alguno para que la Administración autonómica introduzca mayores restricciones ante el riesgo potencial derivado de las emisiones radioeléctricas en la salud y calidad de vida de las personas, ni tampoco para exigir la compartición de instalaciones, un Plan anual Territorial de Despliegue de Red u otras prohibiciones y limitaciones fundadas en motivos de ordenación del territorio y urbanismo, protección del medio ambiente y de la salud de las personas ni, desde luego, para atribuir competencias de inspección y control a las Administraciones competentes en dichas materias, sin perjuicio de las que correspondan a la Administración del Estado en el plano técnico. Estima, no obstante, la impugnación del artículo 10, que contemplaba la posibilidad de que los Ayuntamientos condicionaran el otorgamiento de la licencia de actividad a la previa prestación de fianza; estimación que basa en la doctrina de Sentencias del Tribunal Supremo «referidas a las licencias urbanísticas, pero que también son aplicables a las licencias de actividad» según las cuales «sólo son admisibles las *condictio iuris* con base en el ordenamiento urbanístico. Y trasladando esta doctrina al supuesto que nos ocupa sólo sería admisible una *condictio iuris* a la concesión de la licencia de actividad que tuviera una habilitación legal». Con todo, da también cuenta de una anterior Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja de 6 de abril de 2004 que declaró la nulidad del párrafo segundo de la Disposición Transitoria Primera, relativa a la adaptación de ciertas instalaciones existentes, con una argumentación que parece resultar contradictoria «al considerar que la Comunidad Autónoma de La Rioja no tiene competencia para fijar los límites de emisiones conforme a lo establecido en el artículo 62 de la Ley General de Telecomunicaciones».

## BIBLIOGRAFÍA

COELLO MARTÍN, C.: «Notas sobre la legislación urbanística de La Rioja: normas para la metrópoli y minifundismo local», *Justicia Administrativa*, número extraordinario 2004, pp. 189 y ss.

COELLO MARTÍN, C. y GONZÁLEZ BOTIJA, F.: «Sobre el conflicto de nombres geográficos vinícolas: la Rioja argentina y el Rioja», *Anuario Jurídico de La Rioja,* 9, (2003-2004), pp. 25 y ss.

FANLO LORAS, A.: «La Rioja», en *Informe Comunidades Autónomas* 1993-2004, Instituto de Derecho Público, Barcelona.

GRANADO HIJELMO, I.: «La Administración Pública de la Comunidad Autónoma de La Rioja (A.P.C.A.R.)», en M. BASSOLS COMA (coord.), *La Administración Pública de las Comunidades Autónoma,* INAP, Madrid, 2004, pp. 377-458.

— «El Consejo Consultivo de La Rioja: organización y funcionamiento» y «Crónica del Consejo Consultivo: reseña de la Doctrina Legal del Consejo Consultivo de La Rioja (1996-2004)», *Anuario Jurídico de La Rioja,* 9 (2003-2004), pp. 63 y ss. y 247 y ss., respectivamente.

MOLLINEDO, J. J.: «La Rioja», en *Informe Pi i Sunyer sobre Comunidades Autónomas*, Civitas, Madrid, 1990-1991, pp. 155-163.

— «La Rioja», en *Informe Comunidades Autónomas 1992*, Instituto de Derecho Público, Barcelona, 1993, pp. 165-168.

*XXVII*

# Política ambiental de Madrid

Mª Consuelo Alonso García

## *Sumario*

*Página*

1. Trayectoria y valoración general ..... 760
   1.1. La asunción de competencias en materia de medio ambiente por la Comunidad Autónoma de Madrid ..... 760
   1.2. Primera normativa en la materia e inicial estructura organizativa regional para la protección del medio ambiente ..... 762
   1.3. Breve evaluación de la situación actual ..... 764
2. Legislación ambiental en la Comunidad de Madrid ..... 766
   2.1. Recursos naturales: Espacios protegidos y recursos naturales ..... 766
      2.1.1. Espacios protegidos ..... 766
      2.1.2. Recursos naturales ..... 767
   2.2. Protección de la fauna y la flora ..... 767
      2.2.1. Fauna y flora ..... 767
      2.2.2. Caza y pesca ..... 768
   2.3. Terrenos forestales ..... 768
      2.3.1. Montes ..... 768
      2.3.2. Incendios forestales ..... 769
      2.3.3. Vías pecuarias ..... 769
   2.4. Aguas. Embalses y Humedales ..... 770
      2.4.1. Aguas ..... 770
      2.4.2. Embalses y zonas húmedas ..... 770
   2.5. Instrumentos ambientales (Evaluación de Impacto Ambiental, Sistema de Auditoría y Gestión Ambiental y Etiquetado ecológico e instrumentos económicos) ..... 771
      2.5.1. Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) ..... 771
      2.5.2. Etiquetado ecológico comunitario europeo ..... 771

Página

2.5.3. Sistema comunitario de Gestión y Auditorías Ambientales (EMAS) ..... 772
2.5.4. Instrumentos económicos: Subvenciones y tributos ambientales ..... 772
2.6. Residuos y Suelos contaminados ..... 774
2.6.1. Residuos ..... 774
2.6.2. Suelos contaminados ..... 774
2.7. Contaminación atmosférica ..... 775
2.8. Contaminación acústica ..... 775
3. Organización del medio ambiente en la Comunidad Autónoma de Madrid ..... 776
3.1. Organización: evolución y funciones ..... 776
3.2. Órganos de representación y participación ..... 779
4. Ejecución de la política ambiental ..... 779
4.1. Planes y políticas ..... 779
4.2. Programas y actuaciones ..... 781
4.3. Interiorización administrativa de los sistemas de evaluación e información ambiental ..... 783
5. Problemas ambientales en la Comunidad de Madrid ..... 783

* * *

## 1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL

### 1.1. La asunción de competencias en materia de medio ambiente por la Comunidad Autónoma de Madrid

La Comunidad Autónoma de Madrid asumió las competencias en materia de medio ambiente a través de su Estatuto de Autonomía, aprobado por Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero y los Reales Decretos 1982/1983, de 20 de julio y 1703/1984, de 1 de agosto, sobre traspaso de funciones y servicios del Estado a la Comunidad de Madrid en materia de conservación de la naturaleza.

El artículo 27 de esta primera versión del Estatuto establecía que correspondía a la misma la potestad reglamentaria y la ejecución, en el marco de la legislación básica del Estado, de «Las normas adicionales de protección sobre el Medio ambiente, para evitar el deterioro de los equilibrios ecológicos, especialmente en lo relativo al aire, aguas, espacios naturales y conservación de la flora, la fauna y los testimonios culturales dentro del territorio de la Comunidad Autónoma» (apartado 10) y «El régimen de los montes y aprovechamientos forestales, con especial referencia a los montes vecinales en mano común, montes comunales, vías pecuarias, pastos y régimen de las zonas de montaña» (apartado 2).

Por su parte, el artículo 28.1 otorgaba a la Comunidad madrileña la función ejecutiva en materia de protección del medio ambiente, incluidos los vertidos industriales y contaminantes en las aguas de su territorio, todo ello en los términos que establecieran las leyes y normas reglamentarias que en desarrollo de su legislación dicte el Estado.

Esta inicial atribución de funciones a la región madrileña era acorde con la distribución competencial entre el Estado y las Comunidades autónomas prevista en el Texto constitucional y con la configuración de aquélla como autonomía de «vía lenta» en la asunción de su máximo techo competencial. En efecto, al tratarse de un territorio que accedía a su autonomía por la vía del artículo 143 CE, sólo le podían corresponder las funciones previstas en el artículo 148.1.9ª CE («La gestión en materia de protección del medio ambiente»), además de la posibilidad de dictar las normas adicionales de protección en la materia, previsión que, aun contenida en el 149.1.23ª, el constituyente otorgaba a todas las Comunidades autónomas. A la misma se le vedaba, sin embargo, la competencia relativa al desarrollo de la legislación básica estatal, por estar esta última prevista en exclusividad a favor del Estado en el artículo 149.1.23º CE. No obstante, pasados cinco años desde la aprobación del Estatuto, y previo acuerdo de su Asamblea, adoptado por mayoría absoluta, la misma podría encuadrarse en el acervo competencial regional.

Esta limitación competencial, que circunscribía la acción autonómica respecto de la protección del medio ambiente a la ejecución y a la elaboración de normas adicionales de protección no impidió a la Asamblea Legislativa aprobar su primera Ley sobre la materia, la Ley 1/1985, de 23 de enero, del Parque Regional de la Cuenca Alta del Manzanares. No obstante, frente a la misma se planteó por cincuenta Diputados un recurso de inconstitucionalidad que fue resuelto por la conocida STC 170/1989, de 19 de octubre.

Las dudas se planteaban sobre el carácter o no de la disposición legislativa como norma adicional de protección, pues para los recurrentes la misma no adicionaba nada a la Ley estatal, sino que sustituía el régimen de protección estatal por otro.

El Pleno del TC rechaza este argumento, y desestima, por tanto el recurso ante el mismo planteado con la conocida fundamentación de que la expresión «legislación básica» contenida en el artículo 149.1.23ª CE, ha de interpretarse como normas mínimas de protección que permiten normas adicionales o un plus de protección. En esta conocida doctrina, el Tribunal Constitucional mantiene que la legislación básica del Estado en este caso no cumple una función de uniformidad relativa, sino más bien de ordenación mediante mínimos que han de respetarse en todo caso, pero que pueden permitir que cada una de las Comunidades Autónomas con competencia en la materia establezca niveles de protección más altos que no entrarían por sólo ello en contradicción con la normativa básica del Estado. El sentido del Texto constitucional es el de que las bases estatales son de carácter mínimo y, por tanto, los niveles de protección que establecen pueden ser amplia-

dos o mejorados por la normativa autonómica, y es a esa posibilidad a la que hace referencia el precepto estatutario. Ésta es la principal razón por la que se desestima el recurso.

Una vez superados ampliamente los plazos mínimos previstos en la Constitución para que las Comunidades Autónomas que no pudieron asumir en sus Estatutos más competencias que las mencionadas en el artículo 148 CE por haber accedido a su autogobierno por la vía del artículo 143 del Texto fundamental, la ampliación de competencias a favor de las mismas se produjo a través de la Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre, en cuyo artículo 3 se traslada, entre otras a la de Madrid, las relativas al desarrollo legislativo y ejecución, en el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que la misma establezca, de la materia relativa a las normas adicionales de protección del medio ambiente.

Aunque el Estatuto fue modificado por sendas Leyes Orgánicas de 21 de marzo de 1991 y de 24 de marzo de 1994, no es sino hasta la Ley Orgánica 5/1998, de 7 de julio, de reforma de la Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, cuando se actualizan las competencias autonómicas madrileñas en la materia que nos ocupa.

La actual redacción del artículo 27 del Estatuto, incorporada por el nuevo texto es la que sigue:

> «En el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que la misma establezca, corresponde a la Comunidad de Madrid:
>
> 7. Protección del medio ambiente, sin perjuicio de la facultad de la Comunidad de Madrid de establecer normas adicionales de protección. Contaminación biótica y abiótica. Vertidos en el ámbito territorial de la Comunidad.
>
> 3. Régimen de los montes y aprovechamientos forestales, con especial referencia a los montes vecinales en mano común, montes comunales, vías pecuarias y pastos».

La función que debe desplegar la Comunidad de Madrid para la protección y defensa del medio ambiente en la región comprende, por consiguiente, la función ejecutiva, la introducción de normas adicionales de protección, así como el desarrollo de la legislación básica estatal.

### 1.2. Primera normativa en la materia e inicial estructura organizativa regional para la protección del medio ambiente

En sus primeros momentos de andadura en materia ambiental, que podríamos fijar cronológicamente hasta los años noventa, la atención normativa de la Comunidad de Madrid se fijó de manera preferente en normas destinadas a la conservación de la naturaleza.

En este primer período destaca la citada Ley 1/1985, de 23 de enero, del Parque regional Cuenca Alta del Manzanares, en la que se procedía a la declaración del espacio territorial constituido por la cuenca alta de dicho río como espacio protegido, dotando al mismo de un régimen jurídico especial subordinado a su

protección como reserva natural. Como ya se ha indicado anteriormente, esta norma fue objeto de un recurso de inconstitucionalidad resuelto por la STC 170/1989, de 19 de octubre, del que la misma salió indemne.

En esta misma etapa se inscriben las leyes aprobadas en 1990 sobre protección de animales domésticos, la que procedió a la declaración del Parque natural del Peñalara y la destinada a asegurar un régimen jurídico de protección de embalses y zona húmedas de la Comunidad, así como las publicadas en 1991 relativas a la protección y regulación de la fauna y flora silvestres de la región, y la 10/1991, de protección del medio ambiente, que tuvo una importancia destacada no sólo por establecer un primer procedimiento autonómico de sometimiento de las obras, instalaciones y actividades que se ubicasen en la región a un sistema de evaluación de impacto ambiental, sino también por clarificar y actualizar la regulación de las actividades clasificadas a través de la previsión de la denominada calificación ambiental y la atribución competencial para realizarla, en ciertos supuestos, a los Municipios. Esta norma fue derogada por la actualmente vigente Ley de 2/2002, de Evaluación de Impacto Ambiental de la Comunidad de Madrid.

A nivel reglamentario, en este mismo primer período se publican algunos destacados decretos sobre actuaciones en los montes (circulación y práctica de deportes con vehículos de motor, regulación de las labores de poda, limpia y acalareos de encinas de propiedad particular y cortas de montes bajos o tallares de encina y rebollo), protección de especies arbóreas y de algunas especies vegetales.

Podríamos distinguir en este proceso de desarrollo normativo realizado por la Comunidad de Madrid una segunda etapa, que abarcaría toda la década de los años noventa. En la misma, las instituciones autonómicas siguen manteniendo su preocupación por continuar desarrollando el marco normativo de la protección de la naturaleza, siendo claro exponente de este interés la publicación de las leyes destinadas a la declaración de espacios naturales, como el Parque Regional en torno a los ejes de los cursos bajos de los ríos Manzanares y Jarama (1994) y el Parque Regional del curso medio del río Guadarrama y su entorno (1999), la regulación de los montes (1995), las vías pecuarias (1998) o la prevención y la extinción de incendios (1994, modificada en 1999). Pero característica de esta etapa es también el esfuerzo de la región por avanzar en la regulación jurídica de otra dimensión ambiental, la destinada a paliar los problemas de contaminación. Desde esta otra perspectiva destacan también en este período la aprobación de la Ley sobre vertidos líquidos industriales al sistema integral de saneamiento (1994), o los Decretos destinados a regular la utilización de los lodos de depuración (1998), la regulación de los suelos contaminados (1999), y el dictado para controlar el ruido (1999).

En el ámbito organizativo, destaca la creación de la Agencia de Medio Ambiente por la Ley 3/1988, de 13 de octubre, para la Gestión del Medio Ambiente de la Comunidad de Madrid, y cuya estructura orgánica se desarrolló por Orden de 12 de abril de 1989. La misma se configuraba como un Organismo autónomo

de carácter administrativo adscrito a la Consejería de Presidencia. El objeto de este órgano era el ejercicio de las competencias de la Comunidad en materia de medio ambiente, y con este fin, debía velar por el cumplimiento de la normas de este carácter, desarrollar las acciones públicas que, en los términos establecidos en la Ley le correspondía ejecutar en materia de protección, conservación, mejora y restauración del medio ambiente; llevar a cabo las acciones que le correspondían para ordenar la utilización del medio ambiente y asegurar o mejorar la calidad del entorno, así como aquellas otras que la Ley le atribuyese.

La Agencia se suprime por Decreto 33/1996, de 21 de marzo, que establece la composición de la primera Consejería de Medio Ambiente con que contó la Comunidad, que desarrollaba, además de las medioambientales, funciones sobre desarrollo regional, y cuyo análisis se efectuará más adelante.

Más adelante, en 1996, se crea el Consejo de Medio Ambiente, órgano de consulta y participación de los sectores implicados e interesados en la defensa del medio ambiente, que permanece, tras varias reformas, en la actualidad con este mismo carácter.

### 1.3. Breve evaluación de la situación actual

La plena asunción por parte de la Comunidad de Madrid de las competencias relativas a la protección ambiental no reservadas al Estado, ha permitido a la misma desarrollar un complejo sistema normativo y organizativo capaz de dar respuesta a los problemas de este carácter que tiene planteados la región.

En el nivel normativo, además de la redacción de las normas necesarias para dar respuesta a su obligación estatutaria de hacer posible la ejecución y gestión en esta materia, la temprana plasmación de la función de elaboración de las normas adicionales de protección y la hoy definitiva atribución de la función de desarrollo de las bases estatales, han propiciado que la Comunidad Autónoma haya dictado un número considerable de disposiciones normativas para atender dicha finalidad de defensa de su entorno ecológico.

También en el aspecto jurídico destaca la superación de la inicial etapa de consideración del medio ambiente prácticamente en exclusividad desde la perspectiva de protección de la naturaleza o, más adelante, en la década de los noventa, de la atención sectorializada de la defensa de aspectos concretos ligados a la lucha contra determinados tipos de contaminación, para avanzar en la actualidad hacia posiciones centradas en el desarrollo y ejecución de los nuevos instrumentos ambientales, significativamente las técnicas de mercado incorporadas por el Derecho comunitario europeo, como el sistema de auditoría y gestión ambiental (EMAS) o el etiquetado ecológico comunitario, que la Comunidad de Madrid ha implantado y ejecutado directamente desde la normativa comunitaria, fomentando su utilización por las organizaciones y empresas.

Podríamos afirmar que la Comunidad de Madrid dispone en la actualidad de un marco normativo muy completo para la regulación del medio ambiente, pudiéndose sistematizar la labor realizada por las instituciones regionales en los siguientes grupos:

Primero, la regulación de sectores ambientales en los que, si bien la Comunidad no ha legislado su normativa propia, sí interviene claramente en su protección. Se trata fundamentalmente de los espacios protegidos, que, en sus diversas categorías, ascienden al número de diez en toda la región, así como la atención prestada a la calidad del aire. En este sentido, el territorio autonómico es objeto de un Plan, denominado Plan Azul, en el que se adoptan diversas políticas y programas destinados a la mejora de los niveles de inmisión de contaminantes en su atmósfera. Sería, no obstante, deseable que la previsible publicación de la futura norma estatal en este campo contribuya a que en el territorio madrileño se establezca un marco jurídico de desarrollo adecuado que contribuya a dotarla de normas más estrictas y nuevos instrumentos de acción tendentes a sanear la deteriorada atmósfera de la capital.

Segundo, el conjunto de normas que suponen un desarrollo de la legislación básica del Estado. Esta situación se ha hecho particularmente relevante en ciertos temas, en los que la región se ha adelantado a la regulación estatal. Así ha ocurrido, por ejemplo, en relación con los montes, las vías pecuarias, y el control de la contaminación acústica. La existencia de leyes estatales sobre estas materias posteriores a las autonómicas hará necesario la adaptación de éstas a las nuevas disposiciones.

En otros casos, la Comunidad madrileña ha sido pionera en el tratamiento jurídico de ciertas áreas para las cuales no existe todavía regulación estatal. Así es el caso de la atención prestada a los suelos contaminados, la protección de los animales domésticos, o la creación de un tributo ambiental que grava el depósito de residuos. La exclusividad que frente al Estado mantenía la región sobre la denominada evaluación de impacto ambiental estratégica ha sido desplazada por la reciente publicación, producida en el momento de redactar estas líneas, de la nueva Ley estatal 9/2006, de 28 de abril.

También es destacable la atención prestada por la autonomía madrileña a la ejecución de los nuevos instrumentos ambientales regulados por el Derecho comunitario europeo, especialmente el Sistema de Ecoauditoría y Gestión Ambiental (EMAS) o el Etiquetado Ecológico Comunitario, actualizando amplia y directamente las disposiciones de los Reglamentos de la Unión Europea para adaptar los mecanismos en los mismos creados a la realidad regional, fomentando su utilización por las organizaciones y empresarios de la misma.

En tercer lugar, la atención de aspectos particularizados que recaen sobre elementos naturales cuya titularidad es estatal, como las aguas continentales. Esta circunstancia no ha impedido que la Comunidad ejerza todas las competencias

posibles que sobre la misma le permite el título material de «protección del medio ambiente», especialmente en el control de los vertidos a las mismas.

En el nivel organizativo, la trascendencia que la materia medio ambiente ha ido adquiriendo en esta Comunidad ha propiciado la consolidación de la misma como una de las áreas más importantes de la acción del Gobierno regional, dotando a la misma de una estructura orgánica específica al más alto nivel jerárquico, con rango de Consejería.

## 2. LEGISLACIÓN AMBIENTAL EN LA COMUNIDAD DE MADRID

### 2.1. RECURSOS NATURALES: ESPACIOS PROTEGIDOS Y RECURSOS NATURALES

#### 2.1.1. Espacios protegidos

La Comunidad de Madrid no dispone actualmente de legislación propia en materia de espacios naturales protegidos, pero sí tiene las competencias relativas a la declaración y gestión de los mismos.

En la actualidad existen en la Comunidad de Madrid diez espacios naturales protegidos gestionados por la Consejería de Medio Ambiente, agrupados en ocho figuras de protección diferentes, que ocupan un 13% de la superficie regional total.

Las normas reguladoras de dichos espacios son, fundamentalmente, las leyes de creación de los cuatro Parques Regionales existentes en la Comunidad de Madrid, concretamente:

– Ley 20/1999, del Parque Regional del Curso Medio del Río Guadarrama y su entorno.

– Ley 6/1994, de 28 de junio, sobre el Parque Regional en torno a los ejes de los cursos bajos de los ríos Manzanares y Jarama.

– Ley 6/1990, de 10 de mayo, de Declaración del Parque Natural de la Cumbre, Circo y Lagunas de Peñalara y

– Ley 1/1985, de 23 de enero, del Parque Regional de la Cuenca Alta del Manzanares.

A estas disposiciones legislativas hay que añadir los correspondientes Decretos que aprueban el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de los respectivos Parques, así como los Decretos sobre la composición de las Juntas Rectoras de los mismos.

Además de esta legislación, la Comunidad de Madrid ha procedido a declarar, mediante Decretos y Órdenes de creación, determinadas categorías de espacios protegidos, concretamente: el Paraje Pintoresco Pinar de Abantos y Zona de la

Herrería; la Reserva Natural el Regajal-Mar de Ontígona; el Sitio Natural de Interés Nacional Hayedo de Montejo de la Sierra; el Refugio de Fauna Laguna de San Juan y Soto del Henares (régimen de protección preventiva), además de la Real Orden que crea el Monumento Natural de Interés nacional Peña del Arcipreste de Hita.

### 2.1.2. Recursos naturales

La Comunidad de Madrid, en aplicación del Derecho comunitario europeo, ha procedido a la declaración de determinados recursos naturales como de interés ecológico, a efectos de su inclusión en los correspondientes catálogos de áreas protegidas. Éstos son:

*A) Lugares de Interés Comunitario (LIC)*

Los mismos son fruto de Directiva 92/43, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres. Para dar cumplimiento a lo estipulado en la misma, cada Comunidad Autónoma ha elaborado una lista inicial de siete Lugares de Interés Comunitario, listado que se ha remitido a la Comisión Europea a través de la Dirección General de Conservación de la Naturaleza del Ministerio de Medio Ambiente.

El Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid acordó el 15 de enero de 1998, aprobar la propuesta de la lista inicial de LIC. Posteriormente, la Comisión Europea elaborará la lista definitiva, que deberá remitir a estas Comunidades Autónomas para su aprobación final, las cuales designarán estos lugares como Zonas Especiales de Conservación (ZEC) para su inclusión en la Red Natura 2000.

*B) Zonas de Especial Protección para las Aves (ZEPA)*

La Comunidad de Madrid ha propuesto a la Comisión Europea la inclusión como Zonas de Especial Protección para las Aves de aquellos territorios más adecuados en número y superficie para la conservación de 175 especies de aves.

## 2.2. Protección de la fauna y la flora

### 2.2.1. Fauna y flora

Para la protección de la fauna y la flora, la Asamblea y el Gobierno regional han elaborado un conjunto de normas destinadas a complementar lo establecido en la Ley estatal 4/1989, de 27 de marzo, de Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres. Concretamente, estas normas son:

– Ley 2/1991, de 14 de febrero, para la Protección y Regulación de la Fauna y Flora Silvestres en la Comunidad de Madrid.

– Decreto 18/1992, de 25 de marzo, por el que se aprueba el Catálogo Regional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora silvestres y se crea la categoría de árboles singulares.

– Decreto 20/1989, de 9 de febrero, de protección de especies vegetales de la Comunidad.

– Decreto 22/1985, de 1 de marzo, que establece la protección de determinadas especies arbóreas.

– Ley 1/1990, de 1 de febrero, de Protección de los Animales Domésticos y su Reglamento General, aprobado por Decreto 44/1991, de 30 de mayo. Esta norma es pionera en la temática.

#### 2.2.2. Caza y pesca

Asimismo, es importante la normativa madrileña en materia de caza y pesca, destacando en este sentido las siguientes normas:

– Decreto 66/1989, de 15 de junio, por el que se regula la expedición de licencias de caza y pesca.

– Decreto 159/1998, de 10 de septiembre, por el que se crea el Consejo de Pesca Fluvial de la Comunidad de Madrid.

– Decreto 66/1986, de 19 de junio, por el que se crea el Consejo de Caza de la Comunidad de Madrid. Reformado por Decreto 48/1998, de 26 de marzo.

– Decreto 47/1991, de 21 de junio, por el que se regula la implantación obligatoria del Plan de Aprovechamiento Cinegético en los terrenos acotados al efecto en la Comunidad de Madrid.

### 2.3. Terrenos forestales

#### 2.3.1. Montes

En materia de Montes, la Comunidad de Madrid dictó su Ley reguladora en 1995, por tanto con anterioridad a la Ley estatal 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes (en la actualidad modificada por la Ley 10/2006, de 21 de noviembre). En la misma se califican los montes en determinadas categorías de protección (destacando el régimen especial para los Montes preservados y para los Montes de utilidad pública). La legislación autonómica habrá de adaptarse, por consiguiente, a lo previsto en la norma general y en los supuestos en los que ambas normativas no entren en contradicción, la autonómica se configurará como norma adicional de protección. No obstante, esta última normativa, constituida por importantes Decretos, es ya muy abundante en esta Comunidad Autónoma.

Estas normas son:

– Ley 16/1995, de 4 de mayo, Forestal y de Protección de la Naturaleza.

– Ley 1/2002, de 27 de marzo, por la que se crea el Cuerpo de Agentes Forestales de la Comunidad de Madrid.

– Decreto 110/1988, de 27 de octubre, que regula la circulación y práctica de deportes con vehículos de motor.

– Decreto 8/1986, de 23 de enero, de regulación de las labores de poda, limpia y aclareos de encinas de propiedad particular.

– Decreto 111/1988, de 14 de noviembre, sobre cortas de montes bajos o tallares de encina y rebollo.

– Decreto 50/1999, de 8 de abril, por el que se aprueba el Plan Forestal de la Comunidad de Madrid, con una vigencia de veinte años, desde el 2000 al 2019, ambos inclusive.

### 2.3.2. Incendios forestales

En materia de protección de los montes frente a los incendios forestales, la Comunidad de Madrid ostenta plenas competencias en la prevención y extinción de los mismos, habiendo dictado a tal efecto una importante normativa:

– Ley 19/1999, de 29 de abril, de modificación de la Ley 14/1994, de 28 de diciembre, por la que se regulan los Servicios de Prevención, Extinción de Incendios y Salvamentos de la Comunidad de Madrid.

– Decreto 49/1993, de 20 de mayo, por el que se aprueba el Plan de Protección Civil ante el riesgo de incendios forestales (INFOMA), modificado en dos ocasiones: 1997 y 1998. La Consejería de Medio Ambiente participa asimismo en los INFOMA en labores de prevención y pronto ataque de incendios forestales (construcción y mantenimiento de cortafuegos y fajas auxiliares a lo largo de pistas forestales, construcción de puntos de agua y mantenimiento de los ya existentes).

La normativa autonómica en la materia habrá de adaptarse a lo dispuesto en la nueva Ley estatal estatal de Montes, concretamente a lo previsto en el Capítulo III del Título IV de la misma, dedicado especialmente a esta materia.

### 2.3.3. Vías pecuarias

En esta materia, y en desarrollo de la Ley estatal 3/1995, de 23 de marzo, por la que se establece el régimen jurídico de las vías pecuarias, la Asamblea regional de Madrid ha dictado la Ley 8/1998, de 15 de junio, de Vías Pecuarias.

Asimismo, se ha procedido a redactar el Plan Vías Natura, en el que se establece un conjunto de actuaciones sobre Vías pecuarias que discurren por espacios

naturales de la Red Natura 2000 o sirven de conexión de distintos espacios entre sí.

## 2.4. Aguas. Embalses y Humedales

### 2.4.1. Aguas

La práctica totalidad del territorio de la Comunidad Autónoma de Madrid pertenece a la cuenca hidrográfica del Tajo, salvo una insignificante parte de Somosierra que vierte al Duero. A pesar de ello, el propio río Tajo sólo atraviesa una pequeña extensión de la región, formando el límite sur.

No obstante, la Comunidad Autónoma de Madrid ha dictado legislación propia en aquellas materias que son de su competencia, concretamente ha publicado las siguientes normas:

– Ley 17/1984, de 20 de diciembre, Reguladora del Abastecimiento y Saneamiento de Agua en la Comunidad de Madrid.

– Ley 10/1993, de 26 de octubre, sobre Vertidos Líquidos Industriales al Sistema Integral de Saneamiento. Los Anexos de esta Ley han sido revisados por el Decreto 57/2005, de 30 de junio.

– Decreto 62/1994, de 16 de junio, por el que se establecen normas complementarias para la caracterización de los vertidos líquidos industriales al sistema integral de saneamiento.

– Decreto 170/1998, de 1 de octubre, sobre gestión de las infraestructuras de saneamiento de aguas residuales de la Comunidad de Madrid.

– Decreto 154/1997, de 13 de noviembre, sobre normas complementarias para la valoración de la contaminación y aplicación de tarifas por depuración de aguas residuales.

– Decreto 193/1998, de 20 de noviembre, de Agricultura, que regula la utilización de los lodos de depuración.

### 2.4.2. Embalses y zonas húmedas

Especialmente importante han sido los esfuerzos de la Comunidad Autónoma madrileña por la preservación de los espacios acuáticos y la calidad de las aguas de los mismos.

En este sentido se ha dictado la Ley 7/1990, de 28 de junio, de Protección de Embalses y Zonas Húmedas de la Comunidad Autónoma de Madrid, a la que acompañan un gran número de actuaciones para el logro de este objetivo y que se traducen en la aprobación del Catálogo de Embalses y Humedales de la Comunidad de Madrid, aprobado por Acuerdo del Consejo de Gobierno de 10 de octubre

de 1991 y revisado por Acuerdo de 2 de septiembre de 2004. La revisión del mismo se aprobó en la reunión del Gobierno de la Comunidad de Madrid de 2 de septiembre de 2004, incorporando ocho nuevos humedales. En total los humedales se incrementan desde los 15 catalogados inicialmente en 1991 a un total de 23. El Catálogo se elaboró conforme al Plan Estratégico español para la conservación y uso racional de los humedales, aprobado en 1999 por la Comisión Nacional de Protección de la Naturaleza.

Asimismo destaca el Decreto 265/2001, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Plan de Actuación sobre Humedales Catalogados de la Comunidad de Madrid, así como los once Decretos que aprueban los Planes de Ordenación de los respectivos embalses de la comunidad y sus correspondientes once Decretos que aprueban las revisiones de los mismos.

### 2.5. Instrumentos ambientales (Evaluación de Impacto Ambiental, Sistema de Auditoría y Gestión Ambiental y Etiquetado ecológico e instrumentos económicos)

#### 2.5.1. Evaluación de Impacto Ambiental (EIA)

En materia de EIA, destaca la Ley madrileña 2/2002, de 19 de junio (que sustituye a la propia y temprana legislación autonómica de 1991), que desarrolla y completa de una manera muy amplia lo dispuesto en el Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, adelantándose en este sentido a lo establecido en la Ley estatal 6/2001, de 8 de mayo.

La principal novedad de la misma respecto de la legislación general básica es la previsión de un análisis ambiental de los planes y programas que se aprueben en el territorio autonómico, es decir la denominada evaluación ambiental estratégica, y que se ha adelantado considerablemente a la recientísima Ley estatal 9/2006, de 28 de abril. Pero también esta legislación autonómica puede ser considerada norma de desarrollo en materia de actividades clasificadas, actualizando en este sentido el Decreto estatal 2414/1961, de 30 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas. Concretamente, la norma regional racionaliza el sistema autorizatorio vigente, sustituyendo el informe de calificación ambiental que debía exigirse para el funcionamiento de determinadas actividades bien por la propia Evaluación ambiental que corresponde realizar al órgano ambiental autonómico (Anexos segundo, tercero y cuarto de la Ley), bien por una evaluación ambiental de actividades, que pasa a ser competencia exclusiva de los Ayuntamientos (Anexo quinto de la misma).

#### 2.5.2. Etiquetado ecológico comunitario europeo

La Comunidad de Madrid, aunque no ha creado su propio distintivo ecológico, desde nuestro punto de vista acertadamente, sí ha desarrollado lo dispuesto

en el Reglamento comunitario europeo regulador de este incentivo ambiental. Así, ha procedido a concretar este instrumento a través de la siguiente normativa:

– Decreto 216/2003, de 16 de octubre, de aplicación del sistema revisado de etiqueta ecológica comunitaria en la Comunidad de Madrid, en atención a la nueva reglamentación europea, aunque anteriormente la Comunidad Autónoma ya había dictado el Decreto 185/1998, de 29 de octubre, sobre la aplicación del sistema de etiqueta comunitaria en la Comunidad de Madrid, que desarrollaba el Reglamento CEE 880/1992, de 23 de marzo.

– Decreto 216/2003, de 16 de octubre, modificado por Decreto 83/2005, de 15 de septiembre, por el que se crea la Comisión y Ponencia Técnica de Etiquetado ecológico.

### 2.5.3. Sistema comunitario de Gestión y Auditorías Ambientales (EMAS)

La Comunidad de Madrid también ha desarrollado el Reglamento comunitario europeo 761/2001, por el que se modifica el inicial Sistema Comunitario de Gestión y Auditorías Ambientales, a través del Decreto 25/2003, de 27 de febrero, por el que se establece el procedimiento para la aplicación en la Comunidad de Madrid de la adhesión voluntaria de las empresas del sector industrial a un sistema comunitario de gestión y auditorías medioambientales. El sistema se amplía a otros sectores distintos de los industriales por la Orden de 15 de abril de 1999.

No obstante, la región ya contaba con un desarrollo del inicial Real Decreto estatal de 1996, por el que se establecían normas de aplicación de dicho sistema creado por Reglamento comunitario europeo de 1992 (Decreto 112/1997, de 11 de septiembre).

### 2.5.4. Instrumentos económicos: Subvenciones y tributos ambientales

*A) Subvenciones*

La Comunidad Autónoma de Madrid viene incentivando la incorporación a las actividades empresariales de inversiones ambientales o la introducción en las mismas de determinados instrumentos ambientales a través de la siguiente normativa:

– Orden 904/1998, de 2 de abril, que aprueba el procedimiento para la certificación de convalidación de inversiones destinadas a la protección del medio ambiente. Esta Orden desarrolla el Real Decreto estatal 1594/1997, de 17 de octubre, por el que se regula la deducción por inversiones destinadas a la protección del medio ambiente mediante el establecimiento de un nuevo incentivo fiscal para determinadas inversiones protectoras del medio ambiente (previsión contenida en el artículo 16 de la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas y del Orden Social modificó, para el ejercicio 1997, y en la Ley 43/1995, de 27 de diciembre, del Impuesto sobre Sociedades). El mismo supone la deduc-

ción de la cuota íntegra del 10 por 100 del importe de las inversiones en elementos patrimoniales del inmovilizado material destinado a la corrección del impacto contaminante de las explotaciones económicas del sujeto pasivo sobre el ambiente atmosférico y las aguas, así como para la recuperación, reducción y tratamiento de residuos industriales, siempre que se realicen de acuerdo con programas, convenios o acuerdos con la Admón. medioambiental y en cumplimiento o mejora de la normativa vigente en la materia.

– Órdenes anuales por las que se publica la convocatoria de subvenciones para la implantación voluntaria de sistemas de gestión ambiental en PYMES, financiando tanto sistemas EMAS como el modelo de certificación ambiental UNE-EN-ISO-14001.

Igualmente beneficiarias de estas iniciativas son las propias entidades locales, mediante la Orden 2505/2005, de 2 de agosto, que regula las bases y la convocatoria de subvenciones a las Corporaciones Locales para la construcción y equipamiento de Centros de Recogida de Residuos Valorizables y Especiales (Puntos Limpios).

*B) Impuestos y gravámenes ambientales*

Al igual que ha sucedido en otras Comunidades Autónomas, que disponen de legislación propia creadora de tributos ambientales de diverso carácter (por ejemplo, el canon por contaminación en Murcia, creado en 1995 y que grava el canon por la producción y vertidos de residuos sólidos industriales, la emisión de gases contaminantes a la atmósfera y los vertidos al mar; el impuesto sobre instalaciones que inciden en el medio ambiente de la Comunidad balear, creado por Ley 12/1992, y que ha sido declarado inconstitucional por el Tribunal Constitucional en su sentencia 289/2000; las medidas fiscales sobre producción y transporte de energía que incidan sobre el medio ambiente de la Comunidad Autónoma de Extremadura, aprobado en 1997, aunque también impugnado ante el TC; el impuesto castellano-manchego sobre determinadas actividades que inciden en el medio ambiente, creado por Ley de dicha Comunidad Autónoma en el año 2000; o los impuestos ecológicos de Andalucía de 2003 [emisiones de gases a la atmósfera, vertidos a las aguas litorales, y los residuos]), la Comunidad de Madrid ha creado el Impuesto sobre Depósito de Residuos a través de la Ley 6/2003, de 20 de marzo.

El mismo se considera como un tributo propio de la misma, de carácter indirecto y naturaleza real que grava el depósito de residuos con la finalidad de proteger el medio ambiente. Su devengo es instantáneo (el hecho imponible nace con la entrega de residuos, su abandono). No obstante, podemos entender que dada su configuración y la especialidad del servicio público al que va referido, el mismo es reconducible a la categoría de la tasa.

A esta norma habrá que añadir las tasas que recauda la Comunidad Autónoma por la expedición de las correspondientes licencias o instrumentos ambientales, como por ejemplo la regulada en la Orden 2805/1999, que desarrolla la regulación

de la tasa por concesión y utilización de la etiqueta ecológica; o la definida en la Orden 581/2003, de 18 de marzo, que desarrolla la regulación de la tasa de Autorización Ambiental Integrada o los cánones de ocupación de Montes de Utilidad Pública.

## 2.6. Residuos y Suelos contaminados

### 2.6.1. Residuos

La Comunidad de Madrid ha desarrollado la normativa estatal en materia de residuos a través del siguiente grupo de normas:

– Ley 5/2003, de Residuos de la Comunidad de Madrid. Desarrolla la Ley estatal 10/1998, de 21 de abril, de Residuos, la Ley 11/1997, de Envases y Residuos de Envases y la Ley 20/1986, Básica de Residuos Tóxicos y Peligrosos.

– Decreto 148/2001, de 6 de septiembre, por el que se somete a autorización la eliminación en la Comunidad de Madrid de residuos procedentes de otras partes del territorio nacional.

– Decreto 93/1999, de 10 de junio, sobre gestión de pilas y acumuladores usados en la Comunidad de Madrid.

– Decreto 83/1999, de 3 de junio, por el que se regulan las actividades de producción y de gestión de residuos biosanitarios y citotóxicos en la Comunidad de Madrid.

– Decreto 9/1995, de 9 de febrero, por el que se aprueban las líneas básicas del sistema de gestión e infraestructuras de tratamiento de los residuos sólidos urbanos.

– Regulación de la utilización de los lodos de depuración, por el que se desarrolla el Plan Nacional de Lodos de depuradoras de aguas residuales 2001-2006 (aprobado por Resolución de la Secretaría General de Medio ambiente de 14 de junio de 2001) y también el Real Decreto 1310/1990, de 29 de octubre, por el que se regula la utilización de los lodos de depuración en el sector agrario.

– Impuesto sobre depósito de residuos de la Comunidad de Madrid, creado por la Ley 6/2003, de 20 de marzo, ya referido.

– Plan Autonómico de Gestión de los Residuos Sólidos Urbanos de la Comunidad de Madrid 1997-2005, aprobado por Decreto 70/1997, de 12 de junio.

### 2.6.2. Suelos contaminados

La Comunidad de Madrid ha sido pionera en la regulación de este recurso desde el punto de vista ambiental, adelantándose a una posible regulación estatal sobre la materia. Las normas dictadas en este ámbito territorial son:

– Decreto 326/1999, de 18 de noviembre, por el que se regula el régimen jurídico de los suelos contaminados de la Comunidad de Madrid.

– Plan Regional de Actuación en materia de Suelos contaminados de la Comunidad de Madrid: Decreto 148/2001, de 6 de septiembre.

– Inventario de Suelos Potencialmente contaminados de la Comunidad de Madrid. 1997.

### 2.7. Contaminación atmosférica

La Comunidad de Madrid no ha desarrollado la obsoleta legislación estatal respecto a la calidad del aire. Las únicas normas que en este sentido han sido elaboradas por las instituciones autonómicas son de carácter fundamentalmente organizativo:

– Decreto 118/2005, por el que se crea la Comisión de la Calidad del Aire de la Comunidad de Madrid. Se trata de un órgano de apoyo a las autoridades creado por Decreto 118/2005, de 27 de octubre, con la finalidad de informar a la población cuando se superen los niveles de inmisión de calidad del aire, además de la coordinación, valoración, proposición y protocolización de la adopción de medidas inmediatas.

– Establecimiento de una Red de control de la calidad del aire de la Comunidad de Madrid. Consta de un conjunto de estaciones automáticas y de un laboratorio de referencia-unidad móvil. Todos ellos proporcionan datos de inmisión en el aire ambiente. Su finalidad es registrar los niveles de concentración de los principales contaminantes atmosféricos, para obtener información necesaria para poder definir los planes de actuación marcados por las Directivas europeas en caso de superación de los umbrales de alerta.

Sin embargo, la ausencia de regulación normativa en esta materia no ha sido óbice para que las instituciones autonómicas hayan ejecutado algunas importantes medidas destinadas a la mejora de la calidad del aire en su territorio. La plasmación de esta preocupación se contiene en el denominado Plan Azul que establece más de cien medidas, con actuaciones a corto, medio y largo plazo para lograr este objetivo.

### 2.8. Contaminación acústica

La Comunidad de Madrid se adelantó a la nueva Ley estatal de defensa frente al ruido en su vertiente ambiental a través de su Decreto 78/1999, por el que se regula el régimen de protección contra la contaminación acústica de la Comunidad de Madrid, norma que aborda la gestión integrada, global, de este importante problema ambiental.

En la misma se prevén algunos instrumentos que se recogen en las directrices previstas en la Directiva comunitaria europea reguladora de esta materia, además

de otros cuya inclusión ha sido considerada oportuna por el Gobierno regional. Se trata de medidas tales como la prestación de información al público, el diseño de planes de actuación destinados a prevenir, controlar y corregir la agresión acústica, la definición de áreas de sensibilidad acústica, la fijación de niveles de evaluación y de umbrales de emisión e inmisión, la posibilidad de declarar determinados espacios como áreas de sonidos de origen natural, la elaboración de mapas de ruido, etc.

No obstante, este amplio conjunto de medidas habrá de adaptarse a lo dispuesto en la actual legislación general (Ley 37/2003, de 17 de noviembre), que prevé asimismo estos instrumentos, y a su reciente Reglamento de desarrollo (aprobado por Real Decreto 1455/2005, de 2 de diciembre), con el objeto de conseguir la homogeneidad en todo el territorio nacional en la determinación de los sistemas, objetivos, actuaciones que hayan de llevarse a cabo, así como el desarrollo de parámetros comunes en las estimaciones, evaluaciones y mediciones que hayan de efectuarse.

## 3. ORGANIZACIÓN DEL MEDIO AMBIENTE EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE MADRID

### 3.1. ORGANIZACIÓN: EVOLUCIÓN Y FUNCIONES

Ya se ha señalado que la primera estructura organizativa con la que contó la Comunidad Autónoma de Madrid para hacer frente a la protección del medio ambiente fue la Agencia de Medio Ambiente, creada como Organismo autónomo por Ley de 1988.

La misma se suprime por Decreto 33/1996, de 21 de marzo, para dar paso a una nueva organización administrativa con funciones en la materia, y con nivel de Consejería, que fue la Consejería de Medio Ambiente y Desarrollo Regional. La estructura orgánica de la misma se desarrolló mediante Decreto 33/1996, de 21 de marzo, modificándose por sendos Decretos en 1998 y 1999.

Siguiendo el Decreto 11/1999, de 8 de julio, que establece el nuevo número y denominación de las Consejerías de la Comunidad Autónoma de Madrid, se modificó parcialmente la estructura de la antigua Consejería de Medio Ambiente y Desarrollo Regional. Un Decreto, el 323/1999, de 11 de noviembre, volvió a reestructurar esta área del gobierno autonómico, creando la Consejería de Medio Ambiente, cuya composición fue modificada en 2000, 2001, 2002 y junio de 2003.

En la actualidad, la estructura departamental encargada de las funciones en materia de protección del medio ambiente en la Comunidad de Madrid es la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, tras la aprobación del Decreto 227/2003, de 24 de noviembre, que modifica parcialmente las estructuras de diferentes Consejerías. Por su parte, el Decreto 119/2004, de 29 de julio, establece su estructura orgánica, habiéndose modificado el mismo por Decreto 70/

2005. No obstante, y como luego tendrá ocasión de examinarse más detenidamente, la integración bajo la misma autoridad administrativa de estas dos áreas no asegura en cualquier caso la colaboración e interdisciplinariedad entre las mismas, subsistiendo en muchas ocasiones los problemas derivados de la búsqueda del criterio de la primacía de una de estas áreas sobre la otra.

A la actual Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio le corresponden las atribuciones conferidas por el artículo 41 de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid, y las demás que le otorgan las disposiciones en vigor, atribuyéndosele, como órgano superior de la Administración de la Comunidad Autónoma, el desarrollo, coordinación y control de ejecución de la política pública del Consejo de Gobierno en las materias atribuidas a la Consejería. Bajo su dependencia se organizarán las funciones y servicios del Dpto. y le corresponderá la alta inspección del mismo.

Al Consejero le corresponderá en particular:

a) La aprobación del Plan cinegético de la Comunidad de Madrid

b) La formulación de la Declaración de impacto ambiental de los proyectos, obras o actividades que lo requieran realizadas por la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio

c) La resolución de los expedientes sancionadores y la imposición de sanciones por la comisión de infracciones graves prevista en la legislación vigente en las materias atribuidas a la Consejería, salvo que por Ley se atribuyan expresamente a otro órgano

d) El acuerdo de iniciación y la declaración de necesidad de la ocupación en los expedientes de Expropiación Forzosa para la realización de proyectos e infraestructuras promovidos por la Consejería

e) La elevación al Consejo de Gobierno, para su aprobación, de las tarifas máximas aplicables a los servicios de abastecimiento y saneamiento de agua en la Comunidad de Madrid.

La estructura de la Consejería, por lo que afecta a la rama del medio ambiente está compuesta por los siguientes órganos:

– Viceconsejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, que agrupa los siguientes órganos:

– Secretaría General Técnica de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio

– Dirección General del Medio Natural

– Dirección General de Calidad y Evaluación ambiental

– Dirección General de Promoción y Disciplina ambiental

– Entidades Institucionales adscritas:

– Gestión y Desarrollo del Medio Ambiente de Madrid (GEDESMA)

– Organismos Adscritos:

– Consejo de Caza

– Consejo de Pesca Fluvial

– Consejo de Medio Ambiente

– Patronato del Parque Regional de la Cuenca Alta del Manzanares

– Junta Rectora del Parque Regional en torno a los ejes de los cursos bajos de los ríos Manzanares y Jarama

– Junta rectora del Parque Regional del Curso Medio del Río Guadarrama y su entorno

– Junta Rectora del Parque Natural de la Cumbre, Circo y Lagunas del Peñalara

– Comisión de Homologación de Trofeos de Caza mayor

– Comisión de Calidad del Aire. Se trata de un órgano de apoyo a las autoridades. Creada por Decreto 118/2005, de 27 de octubre, sustituye así a la Comisión Regional de Alerta por ozono, que había sido creada por Decreto 180/2000, de 20 de julio, con la finalidad de informar a la población cuando se superasen los niveles de inmisión de calidad del aire, además de la coordinación, valoración, proposición y protocolización de la adopción de medidas inmediatas. Es un órgano colegiado de apoyo a la autoridad administrativa

– Comisión y Ponencia Técnica de Etiquetado Ecológico. Al igual que el anterior, es también un órgano de apoyo a las autoridades. Se crea por Decreto 216/2003, de 16 de octubre, modificado por Decreto 83/2005, de 15 de septiembre, correspondiéndole la evaluación y emisión de informes técnicos. Su composición es multidisciplinar.

Al margen de esta Consejería, también ostentan competencias en algunos sectores de la materia de medio ambiente otros departamentos, como la Dirección General de Agricultura y Desarrollo Rural, adscrita a la Consejería de Economía e Innovación Tecnológica, que es el órgano competente para la protección de las vías pecuarias, y la Consejería de Agricultura, a la que le corresponde la redacción del Decreto que regula la utilización de los lodos de depuración.

### 3.2. Órganos de representación y participación

Los principales órganos de que dispone la Comunidad de Madrid para permitir la representación de los sectores ambientales y la participación de los mismos en la adopción de decisiones relativas al medio ambiente son:

– Consejo de Medio Ambiente: Creado por Decreto 103/1996, de 4 de julio, su estructura orgánica ha sufrido diversas modificaciones. Es el órgano de consulta y participación de los sectores implicados en la defensa del Medio Ambiente. Está compuesto por representantes de las Administraciones públicas, de las organizaciones empresariales, sindicales y de consumidores; de las organizaciones de defensa del medio ambiente y de la comunidad científica.

– Consejo de Pesca Fluvial de la Comunidad de Madrid. Creado por Decreto 159/1998, de 10 de septiembre. Es el órgano participativo de consulta y asesoramiento en materia de pesca fluvial. En el mismo están representados: la Federación Española de Municipios y Provincias; organizaciones ecologistas; sociedades de pescadores y clubes, agrupaciones y clubes deportivos; representantes de docentes; del Servicio de Protección de la Naturaleza de la Guardia Civil; de productores piscicultores y de las organizaciones sindicales más representativas.

– Consejo de Caza de la Comunidad de Madrid. Creado por Decreto 66/1986, de 19 de junio, reformado, entro otras ocasiones en 1998, y 2000. Es el órgano consultivo y asesor en materia de caza, en el que se encuentran representados todos los sectores afectados.

– Juntas Rectoras de los diferentes Parques Regionales de la Comunidad, así como el Patronato del Parque Regional de la Cuenca Alta del Manzanares. En los mismos quedan representados: las Administraciones Públicas, Universidades, conjunto de propietarios de los terrenos encuadrados en el Parque, asociaciones de defensa del medio natural; entidades y organizaciones profesionales de sectores representativos de empresarios y usos tradicionales; asociación española de fabricantes de áridos, asociación del Patrimonio Cultural y Tradicional, etcétera.

## 4. EJECUCIÓN DE LA POLÍTICA AMBIENTAL

### 4.1. Planes y políticas

La Comunidad de Madrid ha elaborado en materia medioambiental los siguientes planes:

A) Montes: Plan Forestal de la Comunidad de Madrid

Aprobado por Decreto 50/1999, de 8 de abril, con una vigencia de veinte años, desde el 2000 al 2019, ambos inclusive.

Comprende diez programas relativos a: forestación y restauración de las cubiertas vegetales, protección hidrológico-forestal, defensa de los montes contra in-

cendios y plagas forestales, protección de los espacios naturales de especial interés, protección y manejo de la fauna silvestre, uso público y recreativo y educación ambiental, ordenación y fomento de aprovechamiento múltiple, racional y sostenible de los recursos forestales, investigación ecológico-forestal, participación social y desarrollo socio-económico e industrialización de los productos forestales.

B) Aguas: Plan de Actuación sobre humedales Catalogados de la Comunidad de Madrid

Aprobado por Decreto 265/2001, de 29 de noviembre. Incluye los humedales que forman parte de alguno de los espacios naturales protegidos de la Comunidad. Se han incluido únicamente los humedales catalogados que no cuentan con un régimen de protección especial. Los embalses incluidos en el Catálogo cuentan con un Plan de Ordenación propio.

Recientemente, por Resolución del Ministerio de Medio Ambiente de 17 de enero de 2006, se han incluido los Humedales del Macizo del Peñalara en la Lista de Humedales de Importancia Internacional prevista en el Convenio de Ramsar de 1971.

C) Residuos y Suelos contaminados

En materia de residuos y suelos contaminados, la Comunidad de Madrid ha elaborado los siguientes instrumentos de planificación:

– Plan Autonómico de Gestión de los Residuos Sólidos Urbanos de la Comunidad de Madrid 1997-2005. Aprobado por Decreto 70/1997, de 12 de junio. En el mismo se prevén las actuaciones en materia de gestión de residuos urbanos en todos los municipios de la Comunidad, según la Directiva marco de Residuos, así como los principios de la Ley 11/1997, de Envases y Residuos de Envases. Sus objetivos son la reducción de la cantidad y la peligrosidad de las basuras que se produce, la recuperación para reciclar los residuos de envases, el papel y el cartón, el vidrio y la materia orgánica, el aprovechamiento para producir energía del metano obtenido por desgasificación de vertederos y el producido en plantas de biometanización y la información y sensibilización de los ciudadanos para conseguir un alto grado de participación. El modelo elegido por la Administración autonómica ha sido la implantación de la separación en origen de los residuos urbanos en dos fases: 1-recogida selectiva de vidrio, papel-cartón, envases para su recuperación y reciclaje. 2-tratamiento de la materia orgánica para la obtención de compost.

– Plan de Gestión Integrada de los Residuos de construcción y demolición de la Comunidad de Madrid (2002-2011).

– Plan Regional de Actuación en materia de Suelos contaminados (2001-2006). Aprobado por Decreto 148/2001, de 6 de septiembre, tiene como objetivos la protección de la salud humana y de los ecosistemas y la protección de los recursos (desarrollo sostenible).

D) Aire: Plan Azul para la mejora de la calidad del aire en la Comunidad de Madrid

En el mismo se establecen más de cien medidas destinadas a mejorar, a corto, medio y largo plazo, la calidad del aire en el territorio autonómico. Entre las mismas destacan, en primer lugar, el fomento del transporte colectivo y vehículos alternativos al automóvil o la potenciación de la adquisición de vehículos ecológicos, entre las que se incluyen la construcción de más kilómetros de metro, el aumento de los carriles destinados a la circulación de bicicletas, la ayuda a los Municipios para la elaboración de planes de movilidad y fluidez en el tráfico, cursos de conducción eficiente, etc. En un segundo apartado se integrarían las medidas tendentes a fomentar el ahorro energético, como subvenciones a empresas y la implantación de tecnologías para su consumo eficiente. En tercer lugar, la reducción del $CO_2$ con la finalidad de lograr los objetivos previstos en el Protocolo de Kioto, a través de la información y la creación de foros de información y participación de las instalaciones afectadas. En cuarto lugar se situaría el control de las emisiones contaminantes, fundamentalmente instrumentalizado en un aumento de la inspección y la vigilancia sobre las industrias. Un quinto apartado tendría como finalidad lograr un urbanismo sostenible mediante, entre otras, la plantación de árboles en viarias, construcción de carriles bici y alumbrado eficiente, subvención de la vivienda ecológica, etcétera.

E) Caza: Plan de Aprovechamiento Cinegético

Aprobado por Decreto 47/1991, de 21 de junio, por el que ser regula la implantación obligatoria del Plan de Aprovechamiento Cinegético en los terrenos acotados al efecto en la Comunidad de Madrid.

F) Vías pecuarias: Plan de Vías Natura

Establece un conjunto de actuaciones de la Dirección General de Agricultura y Desarrollo Rural para las vías pecuarias que discurren por espacios naturales de la Red Natura 2000 o sirven de conexión de distintos espacios entre sí. Pretende la recuperación, ampliación, conservación, mejora, administración, tutela y defensa de las vías pecuarias cuyo itinerario discurre por el ámbito territorial de la Comunidad de Madrid.

G) Ruido: Plan de Lucha contra la Contaminación acústica

Se aprobó en 1998, con el objetivo de, por una parte, reducir los niveles de emisión mediante actuaciones sobre las fuentes productoras de ruido, y por otra, la disminución de los niveles de inmisión existentes mediante la aplicación de medidas correctoras.

### 4.2. Programas y actuaciones

Además de los planes anteriormente señalados, la Comunidad Autónoma de Madrid viene elaborando programas y actuaciones en importantes sectores del me-

dio ambiente. Particularmente, las acciones más importantes que lleva a cabo se han centrado en la conservación de especies y en la gestión de los residuos.

Por lo que se refiere a la primera materia, las instituciones regionales han elaborado Programas específicos de conservación de determinadas especies amenazadas y en peligro de extinción, como el águila imperial, el águila real, el águila perdicera, el buitre negro, el halcón peregrino, la cigüeña negra, así como otras aves, además del lince ibérico.

Concretamente, las actuaciones más importantes emprendidas para la recuperación de estas especies son la elaboración del Catálogo Regional de especies protegidas y la creación de Centros de Recuperación de Especies Protegidas.

La inclusión de una especie o subespecie en el Catálogo de Especies Protegidas exige, según la Ley 2/1991, la redacción de diferentes Planes: Planes de recuperación para especies «en peligro de extinción», Planes de conservación de hábitats para especies «sensibles a la alteración de su hábitat», Planes de conservación para especies «vulnerables», y Planes de Manejo para especies «de interés especial», que hasta la fecha no han sido aprobados.

Asimismo, la Dirección General del Medio Natural pone a disposición de los ciudadanos un teléfono 902 a través del cual pueden comunicar avisos al Equipo de Rescate y Recogida de fauna salvaje protegida cuando encuentren un animal silvestre.

En materia de residuos, la Comunidad de Madrid y la asociación Ecoembes han puesto en marcha la iniciativa España RECICLA 2005 para que los ciudadanos sean conscientes de que separar los residuos repercute directamente en la mejora del medio ambiente. Con un presupuesto de un millón y medio de euros, esta campaña se puso en marcha en diferentes espacios públicos y medios de comunicación. En los últimos años, la región ha logrado aumentar veinte puntos su grado de efectividad –porcentaje de residuos de envases que se depositan de forma correcta en el cubo amarillo– para situarse en el 55%, prácticamente en el mismo nivel que la media nacional. Desde hace más de cinco años, todos los Municipios de la región cuentan con sistemas de recogida selectiva de papel-cartón, vidrio y envases ligeros. En la Comunidad funcionan seis plantas de clasificación de envases, en las que se depositaron en 2004 más de 150.000 toneladas de residuos en bolsa amarilla.

Asimismo la Comunidad Autónoma ha desarrollado una campaña para promover el reciclaje de teléfonos móviles.

Para los residuos peligrosos, las principales instalaciones para su tratamiento son la planta de tratamiento físico-químico de Valdebebas, el depósito de seguridad de San Fernando de Henares y la planta de estabilización de San Fernando de Henares.

### 4.3. Interiorización administrativa de los sistemas de evaluación e información ambiental

La Administración autonómica madrileña, además de facilitar información ambiental a través de los cauces tradicionales, permite la obtención de dichos datos a través de su página web (*www.Madrid.org*), posibilitanto el acceso del público y de los interesados tanto a la información general sobre el estado del medio ambiente en la región, a las políticas y actuaciones que lleva a cabo la misma, así como la obtención de determinados documentos y la resolución de trámites ambientales on line.

De esta manera, el interesado puede a través de estos medios informáticos encontrar formularios, iniciar expedientes ambientales y tramitar las solicitudes, tanto en la propia página web de la Comunidad de Madrid bien a través de los enlaces con otras páginas descritas en aquélla. Entre estos documentos se pueden encontrar los impresos para solicitar los certificados de convalidación de inversiones destinadas a la protección del medio ambiente, los relativos a la Evaluación de Impacto Ambiental, Etiqueta Ecológica comunitaria, solicitud de asignación de derechos de emisión, solicitud de autorización de emisión de gases de efecto invernadero, autorización para la realización de actividades de gestión de Residuos no peligrosos, inscripción en el Registro de Gestores de Residuos no peligrosos que realizan actividades distintas a la valorización y/o eliminación de residuos. Asumimos, se permite por esta vía el acceso del público a la participación en los trámites de información pública de los mencionados expedientes.

En otros casos, dicha información no está disponible on line, pero remite a la ubicación en la que se encuentra la misma: ejemplo la relación de expedientes de EIA tramitados caso por caso o el acceso a los informes de incidencia ambiental.

Además de las descritas, la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio ha adoptado alguna otra iniciativa en relación con la información ambiental, en concreto ha instalado, como experiencia-piloto para un máximo de 1.200 usuarios, un servicio de aviso de superación de los umbrales de ozono a través de mensajes a teléfonos móviles.

## 5. PROBLEMAS AMBIENTALES EN LA COMUNIDAD DE MADRID

A pesar de la importancia de los instrumentos normativos elaborados y de los esfuerzos de ejecución realizados por la Comunidad de Madrid para hacer frente a la mejora de la calidad ambiental de la región, subsisten, como no podría ser de otra manera, algunos importantes problemas de esta naturaleza a los que hemos de hacer breve referencia.

Consideramos que los principales escollos puntuales que tienen en la actualidad planteados las autoridades autonómicas son: el desdoblamiento de la carretera autonómica M-501, la evaluación de los impactos ambientales de las obras de la

circunvalación M-30, en la capital, y el desarrollo del futuro Parque Natural de la Sierra de Guadarrama.

En cuanto a la primera cuestión, se trata del polémico proyecto de desdoblamiento de la carretera regional M-501, también llamada «carretera de los pantanos».

La organización ecologista «Ecologistas en Acción» interpuso una queja ante la Comisión Europea por considerar que el referido proyecto comete las siguientes irregularidades ambientales: No se había sometido a Evaluación de Impacto Ambiental; atraviesa una zona ZEPA y LIC declarados como tales por la propia Consejería de Medio Ambiente; no se había incorporado al proyecto ninguna alternativa; y tampoco había sido objeto de información pública. En abril de 2006, la institución europea decidió admitir dicha solicitud, razón por la cual es muy probable que la misma haya apreciado indicios de que en el proyecto se han cometido efectivamente las irregularidades denunciadas por el grupo ecologista citado.

Por lo que se refiere al segundo problema, el relativo a la ejecución de las obras en la carretera de circunvalación de Madrid, la M-30, a fecha de 26 de abril de 2006, según la información aparecida en el diario El País, el Ministerio de Medio Ambiente había ya abierto al Ayuntamiento madrileño nueve expedientes sancionadores por diversas causas: construcción de un murete de hormigón en zona de dominio público hidráulico sin autorización del organismo de cuenca, derivación de aguas superficiales del río Manzanares, depósito de material, construcción de un colector, etcétera.

Pero a estos problemas se une, además, la apertura de expediente a España que realizó el 4 de abril la Comisión Europea por la falta de declaración de impacto ambiental de la obra, lo cual ha dado lugar al reciente anuncio de la visita que en junio efectuarán representantes del Parlamento Europeo a la capital para evaluar in situ el impacto de aquéllas.

Finalmente, resta referirse al problema causado por la elaboración del Anteproyecto de Ley de la Comunidad destinado a declarar la Sierra de Guadarrama como parque natural, y que en la actualidad se encuentra en fase de elaboración del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales, concretamente en el trámite de información pública que ha de insertarse en el procedimiento de aprobación del mismo.

El loable propósito de la Comunidad de atender su obligación de proteger el medio ambiente a través de la declaración de un espacio como protegido, ha llevado a algunos Ayuntamientos limítrofes con el perímetro del proyectado Parque a modificar sus planes de ordenación urbana, permitiendo una expansión urbanística desaforada y, en cualquier caso, incompatible con los planteamientos ambientalistas, especialmente en las denominadas zonas de transición.

Esta urbanización masiva conlleva importantes consecuencias para el futuro desarrollo ambiental de la zona. Como ha denunciado, entre otras, la organización

«Ecologistas en Acción», los efectos más importantes de este fenómeno son, entre otros, la transformación radical e irreversible del terreno, el trazado de nuevas infraestructuras exigidas por las zonas urbanas, una mayor presión sobre los recursos, lo que conlleva importantes efectos directos e indirectos para la conservación y recuperación de la sierra, un mayor consumo de recursos, de generación de vertidos y residuos, nivel de ruidos, aumento de las emisiones a la atmósfera, etcétera.

Esta situación es fruto de la desconexión entre el urbanismo y el medio ambiente a favor de la expansión del primero, fenómeno que se aprecia a todos los niveles administrativos, y que ya ha sido puesto de manifiesto por nuestra más autorizada doctrina como uno de los problemas más importantes a los que se enfrenta la protección del entorno en nuestros días. Ante la misma, ni las enfáticas declaraciones y concretas normaciones previstas por nuestros legisladores, la aplicación realizada por nuestros Tribunales de Justicia y los esfuerzos de nuestras autoridades administrativas por tratar de conciliar, incluso en ocasiones bajo la misma autoridad administrativa, ambos intereses, han podido hacer eficaz la primacía de los valores ambientales sobre los urbanísticos.

*XXVIII*

# Política ambiental de Murcia

MANUEL FERNÁNDEZ SALMERÓN Y ANTONIO GUTIÉRREZ LLAMAS

## *Sumario*

*Página*

1. Introducción general ..... 788
2. La política de espacios naturales protegidos ..... 790
   2.1. Primera época: Hacia una Red Regional de ENP en ejecución y desarrollo de la legislación básica estatal. La Ley 4/1992, de Ordenación y Protección del Territorio ..... 790
   2.2. Crisis en la ejecución de la Red Regional de ENP ..... 791
   2.3. Momento actual: Postergación de la Red Regional de ENP ..... 792
      2.3.1. La prevalencia de políticas de desarrollo del suelo en detrimento de políticas ambientales. La reducción selectiva de la Red Regional de ENP ..... 792
      2.3.2. La disposición adicional 8ª de la LSRM. Un supuesto de uso alternativo del Derecho: La aplicación interesada de la Directiva *Habitats* y la paradójica funcionalidad de la Red Natura 2000 como vía de transmutación de la Red Regional de ENP ..... 792
      2.3.3. Las Directrices y Plan de Ordenación Territorial del Litoral .. 796
      2.3.4. La Actuación de Interés Regional de Marina de Cope ..... 796
      2.3.5. Degradación del papel vinculante de los PORN frente al planeamiento territorial ..... 799
      2.3.6. Una peculiar aplicación de la Ley de Costas: ¿zona de influencia de costas o de promotores turísticos? ..... 800
   2.4. Otros espacios emblemáticos de la orla litoral murciana: La Manga del Mar Menor y Puerto mayor ..... 801
   2.5. Un futuro incierto: el Anteproyecto de Ley de Conservación de la Naturaleza y Protección del Paisaje ..... 803

*Página*

3. La política ambiental del suelo ..... 804
   3.1. Una ordenación territorial unidimensional en el espacio físico y en las políticas públicas ..... 804
   3.2. Hacia la desnaturalización de la Huerta tradicional de la Región de Murcia ..... 806
   3.3. Sistemas Generales Especulativos ..... 806
   3.4. Usos «turísticos» en suelo no urbanizable. Los Planes Especiales de complejos e instalaciones turísticas ..... 807
4. La política ambiental de garantía ..... 807
   4.1. Procedimientos ambientales. La Evaluación de Impacto Ambiental y la Calificación Ambiental y su futuro frente a un horizonte de reforma legislativa de gran alcance ..... 808
   4.2. Instrumentos de participación ciudadana: información ambiental, órganos de participación, información pública ..... 812
5. Algunas políticas ambientales sectoriales ..... 817
   5.1. Caza y pesca: la STC 166/2002, de 18 de septiembre, relativa a la Ley 7/1995, de 21 de abril, de Fauna Silvestre, Caza y Pesca Fluvial ..... 817
   5.2. La política en materia de residuos y la anulación judicial del Plan de los residuos urbanos y de los residuos no peligrosos de la Región de Murcia de 2001 ..... 818
   5.3. La lucha contra el ruido: crónica de un fracaso de los entes locales con recientes correcciones jurisdiccionales ..... 819
6. Organización de la administración ambiental de la CARM ..... 821
   6.1. Los comienzos ..... 821
   6.2. La Agencia Regional de Medio Ambiente y la Naturaleza. Razones para su supresión ..... 821
   6.3. La estructura departamental y la integración de las políticas ambientales. La subordinación de éstas a otras de carácter sectorial: turismo, ordenación del territorio, desarrollo económico y fomento de la ocupación de espacios sensibles ..... 823

Nota Bibliográfica ..... 824

* * *

## 1. INTRODUCCIÓN GENERAL

El presente análisis versa sobre las políticas con incidencia ambiental desplegadas por la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia (CARM) durante un período muy dilatado de tiempo (1978-2005). De este modo, a la dificultad intrínseca para seleccionar, de entre la ingente cantidad de actuaciones públicas relevantes en esta materia, aquellas que sean, al tiempo, definitorias de las grandes líneas de la acción política medioambiental, se une la ineluctable necesidad de llevar a

cabo dicha tarea a través de una redacción aprehensible y de extensión moderada. Tales exigencias fuerzan, pues, a una labor de síntesis a la que no siempre se presta satisfactoriamente la materia estudiada sin que se produzca, simultáneamente, una merma tanto de la claridad expositiva como de un elemental –e imprescindible– repertorio de matices que la contextualicen adecuadamente y que consientan la transmisión del significado real de los fenómenos estudiados.

En consecuencia, las políticas seleccionadas en este trabajo no abarcan desde luego la totalidad de la iniciativa política llevada a cabo por las autoridades autonómicas en el período objeto de análisis, sino que, conscientes de las limitaciones referidas, los autores han procedido a exponer los que consideran ámbitos de actuación política medioambiental más relevantes, labor de selección que –debe advertirse– no deja de incorporar una inevitable carga de convencionalismo. Vayan por delante, pues, estas consideraciones, cuya exacta comprensión queda remitida al buen sentido de los lectores.

En realidad, el mismo período estudiado podría inducir a una cierta confusión en una persona no versada en el proceso de transformación político-territorial experimentado por nuestro Estado a partir de la aprobación de la Constitución de 1978. De hecho, la CARM se constituye con plenitud como tal a partir de la aprobación de la Ley Orgánica 4/1982, de 9 de junio, de Estatuto de Autonomía para la Región de Murcia (EARM) y a partir de esa fecha se inicia, pues, el período de estudio. Pero ni siquiera a lo largo de todo él la intensidad competencial de la CARM en asuntos relacionados con la protección del medio ambiente ha sido homogénea. En su formulación originaria, el EARM atribuía a la nueva entidad territorial diversas funciones sobre materias directa e indirectamente vinculadas con el medio ambiente. Así, las competencias exclusivas alcanzaban a la *Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda* (art. 10.uno.*b*); *Pesca en aguas interiores, marisqueo, acuicultura, alguicultura, así como el desarrollo de cualquier otra forma de cultivo industrial. Caza y pesca fluvial. Protección de los ecosistemas en los que se desarrollan dichas actividades* (art. 10.uno.*h*); *Patrimonio cultural, histórico y arqueológico, monumental y artístico de interés para la Región* (art. 10.uno.*ll*); así como la *Promoción y ordenación del turismo en su ámbito territorial* (art. 10.uno.*n*). Como funciones compartidas con el Estado destacaban las de *Montes y aprovechamientos forestales, con especial referencia al régimen jurídico de los montes de titularidad municipal, vías pecuarias, pastos y régimen de las zonas de montaña, así como espacios naturales protegidos* (art. 11.*b*). Como función ejecutiva destacaba la asunción estatutaria, al amparo de lo dispuesto en el art. 148.1.8ª CE, de la *Gestión en materia de protección del medio ambiente* (art. 12.uno.*a*).

Asimismo, el propio EARM –a través de una singular técnica consistente en adelantar en el texto de la norma una relación de competencias potencialmente asumibles sucesivamente a través de alguno de los procedimientos constitucionalmente previstos– preveía la atribución futura de otra serie de competencias, algunas de las cuales, aun subsumidas más tarde en otros títulos más genéricos, adquirirían en adelante –como se verá– una significación político-ambiental muy destacada. Entre ellas se encontraban las de *Ordenación del litoral* (art. 13.uno.*a*); la

fundamental competencia normativa sobre *Normas adicionales de protección del medio ambiente* (art. 13.uno.*d*); la *Ordenación de la pesca marítima* (art. 13.uno.*i*) o la *de las aguas subterráneas de los acuíferos totalmente integrados en el territorio de la Región* (art. 13.uno.*j*).

Algunas de dichas competencias –no otras, que podían violentar el diseño constitucional que articularía progresivamente las relaciones Estado-Comunidades Autónomas–, fueron asumidas en las sucesivas reformas experimentadas por el Estatuto, hasta el diseño actual del mismo fruto de la Ley Orgánica 1/1998, de 15 de junio, de reforma de la Ley Orgánica 4/1982, de 9 de junio, del Estatuto de Autonomía para la Región de Murcia. El EARM constituye, por lo tanto, la génesis primigenia de las políticas ambientales desarrolladas a lo largo de todos estos años por la CARM y en ella –y, claro es, en el entero bloque de la Constitucionalidad– debe enmarcarse la evolución que se expone en las páginas que siguen. De hecho, aunque podría resultar chocante que la mayoría de las reflexiones de este trabajo se centren en los años más próximos del período estudiado, lo cierto es que –y éste es tal vez un fenómeno extensible a casi todas las Comunidades Autónomas– la mencionada asunción progresiva de títulos competenciales relacionados con el medio ambiente por parte de las Comunidades Autónomas, así como la también escalonada promulgación de la normativa básica estatal que habría de servir de fundamento para su ejercicio, han determinado que no hayan existido verdaderas políticas ambientales integrales en muchas de ellas hasta épocas relativamente recientes.

## 2. LA POLÍTICA DE ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS

### 2.1. Primera época: Hacia una Red Regional de ENP en ejecución y desarrollo de la legislación básica estatal. La Ley 4/1992, de Ordenación y Protección del Territorio

En la evolución de la política sobre Espacios Naturales Protegidos (ENP) en la Región de Murcia hay que distinguir, al menos, dos épocas claramente diferenciadas en la importancia de la tutela del medio natural y la biodiversidad frente a otras políticas sectoriales, muy destacadamente, la turística y la urbanística. En este sentido, cabe apreciar un primer momento, sin duda impulsado por la normativa estatal básica, de decidida convicción en la formación de una Red Regional de ENP, incluyendo una importante porción de la orla litoral de la Región, sobre la que ya se preveía una fuerte presión de los operadores económicos para su urbanización y desarrollo turístico. A este espíritu respondió la Ley 4/1992, de 30 de julio, de Ordenación y Protección del Territorio de la Región de Murcia, que dedicó su Titulo VI (arts. 45-51), aún vigente, a la regulación general de la «*Protección de Espacios Naturales*», en desarrollo de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres, estableciendo como categorías de ENP de la Región de Murcia, las configuradas con carácter básico:

a) Parques regionales, como categoría equivalente a la de Parque configurada en la Ley Estatal 4/1989; b) Reservas naturales; c) Monumentos naturales; d) Paisajes protegidos.

La Ley 4/1992, como otras leyes autonómicas de la época, desarrolló su propia regulación general de los ENP en la disposición adicional tercera y en el Anexo. Normas de la propia Ley que reclasifican, declaran y delimitan expresamente los ENP de la Región de Murcia, invocando para algún supuesto «*la urgencia en la adopción de las medidas tendentes a su protección*", al amparo del art. 15.2 de la Ley Estatal 4/1989, para justificar la declaración de Parque regional y Reserva Natural, sin previa aprobación del correspondiente Plan de Ordenación de los Recursos Naturales (PORN) (disposición adicional tercera, apdo. 3). Entre los ENP declarados y delimitados por la Ley 4/1992, debe destacarse por los efectos que va a generar la posterior Ley 1/2001, de 24 de abril, de Régimen del Suelo de la Región de Murcia (LSRM), el caso emblemático del Parque Regional Costero-Litoral de Cabo Cope y Puntas de Calnegre, situado en el tramo litoral limítrofe de los términos municipales de Lorca y Águilas, que fue declarado como tal por la disposición adicional tercera, apartado tres, y delimitado expresamente en el Anexo, con una superficie de 2.936 hectáreas y cuyo PORN aún no ha sido aprobado.

### 2.2. Crisis en la ejecución de la Red Regional de ENP

Ciertamente, el entusiasmo inicial que animó al legislador regional, al impulso de la legislación estatal básica, ha decaído hasta la inanición y, en consecuencia, la ejecución de las previsiones de la Ley 4/1992 ha sido muy desigual, pudiéndose afirmar que a partir de 1996 languidecen sobremanera las políticas auspiciadas por dicho marco normativo, lo que se pone de manifiesto en el abandono, salvo algunas excepciones, de la gestión de los ENP declarados *ex lege*, en la falta de aprobación de los instrumentos de ordenación y gestión de los ENP declarados o, como otra muestra bien significativa del descreimiento en las previsiones legales, en la falta absoluta de declaración de Monumentos Naturales. Es difícil defender que en una Región con la biodiversidad y riqueza geomorfológica, paleontológica y paisajística de Murcia no existan espacios o elementos de la naturaleza de notoria singularidad, rareza o belleza, que merezcan ser objeto de una protección especial mediante su declaración como Monumentos Naturales.

Si lo expuesto ya de por sí constituye un claro índice del olvido más elocuente no sólo de la Ley regional 4/1992, sino netamente de la *ratio* básica configurada por la Ley 4/1989, será la política que anida en la LSRM, sobre ENP, la que desvelará una claudicante subordinación de los ENP a una política desarrollista en la urbanización y localización de complejos turísticos en su entorno e, incluso, a costa de ENP.

## 2.3. Momento actual: Postergacion de la Red Regional de ENP

### 2.3.1. La prevalencia de políticas de desarrollo del suelo en detrimento de políticas ambientales. La reducción selectiva de la Red Regional de ENP

La LSRM –parcialmente modificada por la Ley 2/2002, de 10 de mayo, y, posteriormente, por la Ley 2/2004, de 24 de mayo, que habilitó una innecesaria refundición, recientemente aprobada por el Decreto Legislativo 1/2005, de 10 de junio (BORM núm. 282, de 9 de diciembre)–, fruto de la iniciativa legislativa del gobierno popular, aunque responde a los títulos competenciales exclusivos en materia de ordenación del territorio y urbanismo, sin embargo, va a incidir, en no escasa medida, en la política de ENP, con difícil encaje en la normativa básica estatal. La LSRM altera sustancialmente el régimen de los ENP de la Región murciana, si bien no incluye en su ámbito de regulación la disciplina general de los ENP, manteniendo la vigencia del Título VI de la Ley 4/1992, de Ordenación y Protección del Territorio de la Región de Murcia, que expresamente se deroga con dicha salvedad (disposición derogatoria, apdo. 2, c). La carga de profundidad que el legislador murciano incorporó a última hora en la tramitación parlamentaria, se contiene en la polémica disposición adicional 8ª, que ha operado, mediante una norma remisiva, un recorte selectivo de importantes ENP de la Región de Murcia, utilizando como pretexto la constitución de la Red Natura 2000 y eludiendo los principios constitucionales de publicidad de las normas y seguridad jurídica (art. 9.3 CE). Dicha disposición fue objeto del recurso de inconstitucionalidad núm. 4288-2001, promovido por más de cincuenta Diputados del Grupo Parlamentario Socialista, habiendo sido admitido a trámite por el Tribunal Constitucional mediante providencia de 16 de octubre de 2001 (BOE, núm. 257, de 26 de octubre de 2001). Debe destacarse el papel relevante que el movimiento ecologista, particularmente Ecologistas en Acción, ha desarrollado en el análisis y denuncia de la disposición adicional 8ª, hasta el punto de poder afirmarse que sin su impulso difícilmente se hubiera deducido el recurso de inconstitucionalidad.

### 2.3.2. La disposición adicional 8ª de la LSRM. Un supuesto de uso alternativo del Derecho: La aplicación interesada de la Directiva *Habitats* y la paradójica funcionalidad de la Red Natura 2000 como vía de transmutación de la Red Regional de ENP

La disposición adicional 8ª de la LSRM pretende modificar los límites de los ENP en los siguientes términos: *«Los límites de los Espacios Naturales Protegidos incluidos en la Disposición Adicional Tercera y Anexo de la Ley 4/1992, de Ordenación y Protección del Territorio de la Región de Murcia, se entenderán ajustados a los límites de los Lugares de Importancia Comunitaria a que se refiere el Acuerdo del Consejo de Gobierno de 28 de julio de 2000».*

El precepto plantea diversas cuestiones: su alcance real, no sólo por lo que respecta a la delimitación de superficies sino, muy especialmente, en cuanto a la

propia subsistencia de determinados ENP; la cobertura normativa invocada y, en íntima conexión, el procedimiento elegido para efectuar el reajuste de ENP. A fin de operar tal modificación o «ajuste» de los límites de los ENP, la disposición adicional 8ª LSRM se remite al Acuerdo del Consejo de Gobierno de 28 de julio de 2000, en la medida en que dicho Acuerdo del Ejecutivo designaba los «lugares» que se proponen como Lugares de Importancia Comunitaria (LICs). Tal remisión, como parámetro de reajuste o nueva delimitación de los ENP en la Región de Murcia, sólo genera problemas y posibilita una operación de desprotección del medio natural de gran calado.

El Acuerdo del Consejo de Gobierno, de 28 de julio de 2000, se adoptó en el procedimiento complejo –con intervenciones posteriores de la Administración General del Estado y, con especial relevancia, de la Unión Europea–, diseñado por un marco normativo específico configurado, en primer término, por la Directiva del Consejo 92/43/CEE, de 21 de mayo, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres, por la que se impulsa la creación de la Red Natura 2000. Incluso, se ha calificado como acto de mero trámite por la STSJ de Murcia (Sala de lo contencioso-administrativo) 337/2002, de 7 de junio, que tenía como objeto la impugnación precisamente de dicho Acuerdo del Consejo de Gobierno de 28 de julio de 2000, cuestionándose cabalmente su naturaleza y alcance. En este sentido, el recurso fue inadmitido (inadmisibilidad invocada por la propia Administración regional), atendiendo a su naturaleza de acto de trámite y, en consecuencia, a sus limitados efectos jurídicos *ad extra*. Literalmente, la *ratio decidenci* en que se fundamenta la sentencia califica la naturaleza y alcance del Acuerdo del Consejo de Gobierno, de 28 de julio de 2000, en los siguientes términos:

> *«Se trata, en efecto, de un acto de trámite inserto en un procedimiento complejo, en el que, conforme a lo que determina el artículo 4 del citado R.D. 1997/1995, la Comunidad Autónoma ha elaborado y propone una lista de lugares situados en el territorio regional y que pudieran ser considerados como zonas especiales de conservación. El acuerdo del Consejo de Gobierno de 28 de julio de 2000 se articula así en una primera fase de propuesta autonómica de lista de lugares –que, en rigor, en esta fase, aún no deben denominarse de «importancia comunitaria»–, que ha de ser seguida después, en la mecánica procedimental que el referido RD 1997/1995 establece, de otra fase de propuesta del Estado español y que compete a la Administración de éste (a través del Ministerio de Medio Ambiente). Con posterioridad, y en base a la lista que proponga el Estado español, corresponderá a la Comisión Europea seleccionar y aprobar los lugares de importancia comunitaria (LIC), que habrían de ser declarados por la Comunidad Autónoma como zonas especiales de protección, conforme a lo que determina la citada Directiva Hábitats CEE 92/43 y el RD 1997/1995 (artículo 5).*
>
> *El acuerdo autonómico impugnado de 28 de julio de 2000 constituye, así pues, un acto de trámite, incardinado en la primera fase de un proceso, en el que han de insertarse ulteriores actuaciones de la Administración del Estado y de la Administración de la Unión Europea, que han de anteceder a la decisión final que respecto a las zonas especiales de protección habrá de adoptar, a la vista de estas actuaciones, estatal y europea, condicionadoras, la Comunidad Autónoma. No se está evidentemente ante esta decisión final autonómica, sino ante la que inicia –digamos– la primera fase, o si se quiere subfase –interna–».*

En todo caso, el análisis del contenido publicado del Acuerdo del Consejo de Gobierno, de 28 de julio de 2000, revela su absoluta inadecuación como nuevo parámetro de los ENP de la Región de Murcia, constituyendo un lamentable ejemplo no sólo de pésima técnica legislativa sino de manipulación interesada del *thelos* del Derecho de la Unión Europea, desvirtuando la *ratio* de la Directiva del Consejo 92/43/CEE y los objetivos que persigue la constitución de la Red Natura 2000 y, asimismo, de inadecuación a la legislación básica estatal. En este sentido, la primera y más elemental carencia del Acuerdo del Consejo de Gobierno, de 28 de julio de 2000, tal como fue publicado en el BORM, es la absoluta falta de delimitación de los lugares propuestos. El Acuerdo publicado se circunscribe al mero listado de la denominación de los lugares, junto al código de identificación, sin incluir referencia alguna a límites, superficie, correspondencia, o relación de cualquier tipo, con los ENP de la Región, ni, menos aún, los datos técnicos preceptuados en la Decisión 97/266/CE, por la que se aprueba el formulario de información sobre los lugares propuestos para su inclusión en la Red Natura 2000.

La inseguridad jurídica es manifiesta y más aún si recordamos que la delimitación de los ENP se realizó expresamente por el legislador regional mediante la Ley 4/1992, de Ordenación y Protección del Territorio de la Región de Murcia, por lo que difícilmente cabe aceptar una modificación de norma legal por un Acuerdo no publicado, más aún con la trascendencia inherente a la consideración o no de una porción del territorio como ENP, con clara vulneración de los principios constitucionales de publicidad de las normas y de seguridad jurídica (art. 9.3 CE).

Además, el análisis detenido de la lista de lugares propuestos incluida en el Acuerdo publicado en el BORM, de 5 de agosto de 2000, permite llegar a una segunda conclusión que revela todo el potencial disimulado en la disposición adicional 8ª de la LSRM, como torpedo directamente dirigido a la línea de flotación de alguno de los más señeros ENP de la Región de Murcia, para facilitar el desembarco del desarrollo turístico en la orla litoral virgen. En este sentido, recordemos el caso emblemático del Parque Regional Costero-Litoral de Cabo Cope y Puntas de Calnegre, declarado como tal por la disposición adicional tercera, apdo. tres, y delimitado expresamente en el Anexo de la Ley 4/1992, de Ordenación y Protección del Territorio de la Región de Murcia, con una superficie de 2.936 hectáreas de litoral virgen. Pues bien, con relación a dicho ENP, con la máxima categoría autonómica de Parque Regional, la lista de lugares contenida en el Acuerdo del Consejo de Gobierno, publicado en el BORM de 5 de agosto de 2000, no incluye un único lugar que se corresponda plenamente con el Parque Regional Costero-Litoral de Cabo Cope y Puntas de Calnegre. Sin embargo, significativamente, se relacionan de forma no consecutiva, separadamente, como lugares designados, susceptibles de ser aprobados por la Comisión Europea y declarados posteriormente como zonas de especial conservación (ZECs) autónomas y diferenciadas: por una parte, «Calnegre», con el código ES6200012, y, por otra, «Cabo Cope», con el código ES6200031.

Ciertamente, el lacónico Acuerdo del Consejo de Gobierno, tal como fue publicado, no contiene referencia o dato alguno que permita vislumbrar el alcance de tal partición del Parque Regional Costero-Litoral de Cabo Cope y Puntas de Calnegre, no obstante, sin pasar por el BORM, la Administración Regional, en la página *web* elaborada en el seno de la Dirección General del Medio Natural posibilita el acceso a un dato fundamental para comprender el alcance de la operación: la superficie de los lugares designados como futuros LICs. Los datos son elocuentes, el lugar designado como «Calnegre» (ES6200012) tiene una superficie de 836,56 ha y el lugar designado como «Cabo Cope» (ES6200031) tiene una superficie de 256,39 ha. Por tanto, la suma de ambos lugares apenas comprende una superficie de 1.093 ha, frente a la superficie de 2.936 del Parque Regional Costero-Litoral de Cabo Cope y Puntas de Calnegre, en su delimitación operada expresamente por la Ley 4/1992, de Ordenación y Protección del Territorio de la Región de Murcia. En consecuencia, más del 62% de la superficie del Parque Regional se desprotege y todo ello sin publicidad oficial en el BORM. Más aún, la información topográfica disponible en la *web* oficial de la Dirección General del Medio Natural, que permite la superposición de los mapas de los ENP y de los «lugares» designados para LICs, arroja la conclusión de la radical desnaturalización del Parque Regional Costero-Litoral de Cabo Cope y Puntas de Calnegre, no sólo reducido a poco más de una tercera parte de su superficie, sino trasformado en dos pequeños lugares separados entre sí por una discontinuidad territorial, que precisamente representa la franja litoral más accesible conformada por una sucesión de playas y calas vírgenes, quedando encorsetados los lugares protegidos en los extremos y las cotas superiores, con formación de acantilados, de más difícil aprovechamiento lucrativo.

En definitiva, para el caso del Parque Regional Costero-Litoral de Cabo Cope y Puntas de Calnegre el alcance de la disposición adicional 8ª de la LSRM, es de tal envergadura que no se limita a un simple ajuste de límites sino que opera una inequívoca desnaturalización y degradación del ENP, que como tal Parque Regional Costero-Litoral lisa y llanamente desaparece y todo ello al margen del BORM. Posteriormente, se corroborará tamaña desprotección, desvelándose la política que la impulsó, con la aprobación de las Directrices y Plan de Ordenación Territorial del Litoral de la Región de Murcia (Decreto 57/2004, de 18 de junio).

Además de la denunciada desnaturalización del Parque Regional Costero-Litoral de Cabo Cope y Puntas de Calnegre, el desarrollo turístico del litoral sur de la Región de Murcia se propicia con la desprotección selectiva de importantes tramos del litoral ubicados en los demás ENP en dicho entorno. En este sentido, el Paisaje protegido de la Sierra de las Moreras se reduce significativamente en el tramo litoral virgen en torno a la pedanía de Cañada Gallego y, asimismo, el Paisaje protegido de Cuatro Calas, sufre los efectos perversos del ajuste de límites propiciado por la disposición adicional 8ª de la LSRM, con una cualitativa reducción del territorio protegido que afecta a casi una tercera parte del mismo.

### 2.3.3. Las Directrices y Plan de Ordenación Territorial del Litoral

Una vez allanado el camino con la desprotección selectiva de ENP, desde la Administración regional se viene impulsando, en los últimos tiempos, una política territorial orientada al desarrollo turístico de espacios litorales vírgenes de especial trascendencia por su notable repercusión ambiental. A estos efectos, el Gobierno Regional ha aprobado unos importantes instrumentos de ordenación del territorio, las Directrices y Plan de Ordenación Territorial del Litoral de la Región de Murcia (Decreto 57/2004, de 18 de junio), que pretenden enfáticamente *"un nuevo modelo territorial basado en el desarrollo social, la eficiencia económica y la puesta en valor de los recursos naturales, garantizando su adecuada conservación para las generaciones futuras, y siempre en el marco de un modelo de desarrollo sostenible»*. Sin embargo, el análisis de su contenido y los informes emitidos en el procedimiento de elaboración revelan un patente desequilibrio, en perjuicio de un uso racional de los recursos naturales y de la tutela del medio ambiente.

En efecto, las Directrices y Plan de Ordenación Territorial del Litoral de la Región de Murcia, sientan las bases (arts. 34, 35 y Anexo III) para la definitiva ablación y desnaturalización del Parque Regional Costero-Litoral de Cabo Cope y Puntas de Calnegre, que consuma, en su ejecución, otro instrumento de ordenación territorial de carácter excepcional, la Actuación de Interés Regional de Marina de Cope, aprobada por Acuerdo de Consejo de Gobierno, de 23 de julio de 2004 (BORM núm. 186, de 12 de agosto), en un ejemplo insólito de regresión ambiental.

El proceso urbanizador en la zona de la Marina de Cope, delimitada en el Anexo III con una superficie de 21.276.621 $m^2$ –hurtada por las Directrices al Parque Regional, que como tal Espacio Natural Protegido desaparece, en flagrante vulneración de normas de superior rango e, incluso, poniendo en entredicho el mero ajuste de límites previsto en la heteróclita disposición adicional octava de la LSRM– se impulsa haciendo caso omiso no sólo de las numerosas alegaciones elevadas por propietarios, particulares, asociaciones y colectivos con acreditada solvencia en la defensa del medio natural, sino desoyendo al órgano consultivo superior del propio Gobierno regional. En este sentido, el Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sus dictámenes núms. 46/2004 y 53/2004, pone de manifiesto graves óbices de legalidad tanto en relación con las Directrices y Plan de Ordenación Territorial del Litoral como, muy especialmente, respecto a la Actuación de Interés Regional (AIR) de Marina de Cope.

### 2.3.4. La Actuación de Interés Regional de Marina de Cope

Precisamente, el corazón del Parque Regional Costero-Litoral de Cabo Cope y Puntas de Calnegre, constituye el objeto del instrumento de ordenación del territorio de la Actuación de Interés Regional de Marina de Cope, aprobada por Acuerdo de Consejo de Gobierno, de 23 de julio de 2004 (BORM núm. 186, de 12 de agosto). Instrumento de ordenación territorial excepcional que, paradójicamente, define la LSRM, como aquellas actuaciones «*que hayan de beneficiar a la*

*Región en el ámbito de los servicios públicos, la economía, la conservación del medio ambiente y del patrimonio histórico* y la mejora de la calidad de vida y en general las encaminadas al logro de los objetivos generales de la ordenación del territorio, y que por su magnitud, importancia o especiales características trascienda el ámbito municipal» (art. 41) y entre cuyos requisitos, para mayor escarnio, se configura el mandato *ex lege* de que «*no podrán afectar a suelo no urbanizable de protección específica*, salvo que su objeto sea garantizar esa protección, o sea compatible con ella» (art. 46.2).

El despliegue de jerga de *marketing*, más propia de la órbita de los promotores urbanísticos, caracteriza la justificación de esta actuación: «*la puesta en valor turístico del litoral sur occidental de la Región de Murcia*», concibiéndose como «*una actuación emblemática promovida por la Administración Regional*», «*una actuación integral y respetuosa con el medio ambiente*» (*sic*) y, asimismo, «*una actuación potenciadora del turismo de calidad con base en una oferta hotelera importante versus la oferta residencial vacacional actualmente existente en la zona, como una oferta complementaria que posibilite una utilización y explotación de los recursos a lo largo de todo el año*». En este mismo sentido, la actuación de Marina de Cope se define genéricamente como una «*operación turística de calidad, enfocada a proporcionar la mejor oferta que demandan los segmentos nacionales e internacionales*».

En el núcleo del Parque Regional Costero-Litoral de Cabo Cope y Puntas de Calnegre, la parte más llana y accesible a la ribera del mar, se delimita un ámbito con una superficie de 21.156.245 $m^2$, que incluyen 10.578.123 $m^2$ (50%) de suelo para uso turístico y residencial, 5.289.061 $m^2$ (25%) de sistemas generales en los que se incluye la protección paisajística y 5.289.061 $m^2$ (25%) de zona deportiva dentro de la cual se incluye la protección de cauces. La mayor parte de la actuación se localiza en el término municipal de Águilas, 14.370.364 $m^2$ (68%), afectando el resto al término municipal de Lorca, 6.785.881 $m^2$ (32%), considerándose, al margen de esta circunstancia, como una actuación unitaria. La oferta turística global rondará las 23.000 plazas, mientras que la zona residencial contaría con 11.000 viviendas. En consecuencia, la población total aproximada del complejo alcanzará al 100% de ocupación los 60.000 habitantes.

Asimismo, la AIR de Marina de Cope concibe un conjunto de usos e instalaciones, fiel exponente del sesgo económico que inspira la ordenación y de los usuarios finales de las actuaciones diseñadas por este instrumento territorial:

- Atención especial se dedica a las instalaciones de golf, como auténtico catalizador de un segmento de la demanda turística de alto poder adquisitivo. En este sentido, se prevén cinco campos de golf de 18 hoyos, de los cuales uno será «emblemático» de al menos 60 ha, el resto en torno a 50 ha; casa club de golf central y dependencias en cada campo.

- Actividades náuticas: Marina interior con, aproximadamente, dos mil puntos de amarre; centros para deportes náuticos y subacuáticos; centro de estudios, investigación y cultivos marinos; embarcadero e instalaciones para la práctica de actividades náuticas y subacuáticas.

• Deportivo especializado, a través de un centro de alto rendimiento deportivo especializado en disciplinas de alta competición con las siguientes instalaciones: Velódromo, pistas de atletismo, gimnasio equipado con tecnología punta, centro de formación, biblioteca y sala de reuniones; centro de investigación deportiva; circuito aeróbico; piscina; casa club: comedores, cocina, sala de descanso y oficinas; área de prensa; taller de mantenimiento y reparaciones; centro médico; clínica de fisioterapia y rehabilitación; zona residencial para deportistas; instalaciones enfocadas a concentraciones de equipos profesionales, competiciones, campañas de promoción, entrenamientos.

• Otras instalaciones deportivas contenidas en la AIR de Marina de Cope: diez campos de fútbol; diez zonas deportivas en uso residencial; zona hípica. Además, se prevé como equipamiento turístico: centros comerciales y lúdicos abiertos y tematizados; áreas para convenciones y banquetes integradas en la oferta hotelera.

El Estudio de Impacto Territorial (EIT), como documento técnico complementario de todos los instrumentos de ordenación territorial, que comprende los estudios y análisis encaminados a predecir, valorar y adecuar el posible impacto sobre la estructura territorial y los impactos sectoriales, entre otros aspectos, sobre el medio ambiente y los recursos naturales (art. 48 LSRM) y que, en consecuencia, debe contener el análisis, entre otros extremos, del medio físico y natural, identificando y diagnosticando las acciones más conflictivas con dichos elementos del territorio (art. 49 LSRM), lleva a cabo un estudio sesgado y parcial de la AIR de Marina de Cope. En este sentido, resulta elocuente el silencio absoluto que guarda el EIT con relación al Parque Regional Costero-Litoral de Cabo Cope y Puntas de Calnegre, declarado y delimitado por la Ley 4/1992. La única referencia a espacios protegidos que se contiene es en relación con los espacios que integrarán la Red Natura 2000, una nueva muestra del reduccionismo operado en la política de ENP en la Región de Murcia, que a partir de la disposición adicional 8ª de la LSRM, parece haber renunciado definitivamente a un Red Autonómica propia de ENP, en aplicación de las previsiones básicas de la Ley 4/1989.

El Dictamen del Consejo Jurídico de la Región de Murcia 53/2004, a pesar de su carácter facultativo y no vinculante, opone serios reparos a la legalidad de la AIR de Marina de Cope, con una fundamentación jurídica rigurosa y, a la par, ponderada. Conviene insistir, frente alguna crítica política interesada vertida en su día, que el precitado Dictamen lo es estrictamente en Derecho y, en modo alguno, extiende su función consultiva a planteamientos de oportunidad. Además, éste es el criterio expresamente preceptuado en su Ley fundacional: en el ejercicio de su función consultiva velará por la observancia de la Constitución, el Estatuto de Autonomía para la Región de Murcia y el resto del ordenamiento jurídico (art. 2.1 de la Ley 2/1997, de 19 de mayo), fundamentando en ellos su dictamen. En suma el carácter de los Dictámenes evacuados por el Consejo Jurídico de la Región de Murcia es «exclusivamente jurídico» (art. 2.3 de la Ley 2/1997). En este sentido, el Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en su dictamen núm. 53/2004, pone de manifiesto los graves óbices de legalidad que la Actuación de Interés Regional

(AIR) de Marina de Cope suscita: instrumento de ordenación territorial inadecuado; ausencia de una motivación específica en una ordenación que implica una reconversión del carácter agrícola de la zona por el uso urbanístico, en un territorio con específicos valores ambientales y hábitats naturales; la necesidad de una evaluación ambiental completa y rigurosa; la litispendencia del recurso de inconstitucionalidad planteado contra la disposición adicional octava de la LSRM, entre otros serios reparos. Asimismo, el dictamen del Consejo Económico y Social de la Región de Murcia núm. 9/2003, de 22 de octubre, sobre lo que en su día se planteó conjuntamente como proyecto de Decreto por el que se aprueban las Directrices y el Plan de Ordenación del Litoral de la Región de Murcia y sobre la Actuación de Interés Regional de Marina de Cope, aborda también críticamente algunos aspectos de la ordenación que se pretende llevar a cabo.

Con ser importantes las objeciones planteadas por el Consejo Jurídico, sin duda, hubieran podido subsanarse por el Gobierno Regional, aprobando la actuación de la Marina de Cope formalmente como POT, así como, procediendo a una correcta evaluación de impacto ambiental y, asimismo, motivando adecuadamente el interés regional de una actuación unidimensional de carácter turístico. Por el contrario, haciendo caso omiso de los serios reparos de legalidad opuestos a la AIR de Marina de Cope, el Gobierno Regional procedió a su aprobación sin enmendar. El encastillamiento en su inicial planteamiento, muestra de cerrazón y tozudez no sólo en las políticas de fondo sino en las puras formas, ha llevado al actual Gobierno regional, ante las advertencias ponderadas, medidas y concienzudamente fundamentadas de su máximo órgano consultivo, a eludirlo en las últimas y polémicas regulaciones contenidas en la Ley 2/2004, de 24 de mayo, de modificación de la LSRM, que desarrolla las competencias sobre ordenación del litoral y autorizaciones en servidumbre de protección del dominio público marítimo-terrestre y, asimismo, en la Ley 6/2005, de 1 de julio, de modificación de la Ley 3/1996, de 16 de mayo, de Puertos de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia. En ambos casos, se ha recurrido al artificio de revestir la realidad (proyectos legislativos gubernamentales) con una veste (proposiciones legislativas parlamentarias) que permitiese eludir los importantes trámites consultivos –en especial, el del Consejo Jurídico de la Región– a que preceptivamente debe someterse la iniciativa legislativa gubernamental a fin de garantizar, en la mayor medida de lo posible, su legalidad y calidad técnica.

### 2.3.5. Degradación del papel vinculante de los PORN frente al planeamiento territorial

Con carácter más general, se detecta en las Directrices y Plan de Ordenación Territorial del Litoral de la Región de Murcia un desequilibrio entre la política de tutela ambiental y otras políticas sectoriales. En este sentido, cabe destacar el régimen aplicable al suelo no urbanizable de protección ambiental específica (Espacios Naturales Protegidos: Parques Regionales, Reservas y Monumentos Naturales, Paisajes Protegidos y, asimismo, espacios incluidos en la Red Natura 2000, de conformi-

dad con lo dispuesto en la Ley Estatal 4/1989 y otras normas estatales de trasposición de las Directivas comunitarias en la materia) que, según dispone el art. 10 del Plan de Ordenación Territorial del Litoral, «*será gestionado por la administración competente en materia medioambiental a través del correspondiente planeamiento específico. Dicho planeamiento hará compatibles el respeto a los valores ambientales de la zona, con su* adecuada puesta en valor *y el desarrollo social del área afectada,* coordinándose con los instrumentos de ordenación del territorio *y prevaleciendo sobre los instrumentos de planeamiento urbanístico*».

Este precepto, deja patente y manifiesta la intención de eludir la prevalencia de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales (PORN u otros instrumentos análogos de ordenación de espacios protegidos), desnaturalizando su carácter condicionante de cualquier instrumento de ordenación territorial y no sólo urbanística (art. 5 de la Ley 4/1989). Asimismo, la intención subyacente en el precepto resulta incompatible no sólo con la legislación básica estatal sino, también, con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, que ha reforzado la importancia de los valores ambientales frente a consideraciones relativas al desarrollo regional o local en aplicación de políticas sociales o económicas en la Red Natura 2000, así como, la obligada protección de los espacios propuestos para formar parte de Natura 2000 (Sentencias de 13 de enero de 2005, cuestión prejudicial, planteada por el *Consiglio di Stato* de Italia, asunto *Dragaggi* y de 7 de noviembre de 2000, cuestión prejudicial, suscitada por la *High Court of Justice* del Reino Unido, caso *Estuario del Severn*, entre otras).

Incluso, no deja de ser significativo de la política subyacente que las anima e inspira, el dato revelador del texto de la aprobación inicial de las Directrices y Plan de Ordenación del Litoral de la Región de Murcia, sometida a información pública, que omitía cualquier referencia a los ENP (*ex.* Ley básica 4/1989 y Ley regional 4/1992) como suelo de protección ambiental, reduciendo esta categoría exclusivamente a los espacios propuestos para integrar la Red Natura 2000, fruto de la confusión conceptual y competencial ínsita en la disposición adicional 8ª de la LSRM.

### 2.3.6. Una peculiar aplicación de la Ley de Costas: ¿zona de influencia de costas o de promotores turísticos?

La Ley 22/1988, de 28 de Costas, de intensa raigambre constitucional (*ex.* art. 132.2 CE), para la adecuada protección del dominio público marítimo-terrestre, configura cabalmente una zona de influencia, que como mínimo será de 500 metros a partir del límite interior de la ribera del mar (art. 30 Ley de Costas). En su aplicación, deben ser los instrumentos de ordenación del territorio y de planeamiento urbanístico los que definan y delimiten con precisión tanto la extensión de la zona de influencia de costas, como los usos permitidos en la misma. Aunque, en último término, dependerá en buena medida de los municipios y de las Comunidades Autónomas el efectivo establecimiento de la zona de influencia de costas, la

finalidad tuitiva de la norma estatal es inequívoca y persigue, primordialmente, la mejor conservación y regeneración natural de un espacio tan sensible como el territorio en el que interactúan el medio marino con el terrestre y, asimismo, garantizar el uso colectivo de un ámbito tan beneficioso para el ser humano. Precisamente, la ordenación de un litoral virgen presenta la indudable ventaja de poder aplicar plenamente la legislación estatal de costas, que constituye para el Gobierno Regional un imperativo ineludible. Sin embargo, la preeminencia de una desmedida política de desarrollo turístico, frente a una más ponderada tutela de la orla litoral, deja una nueva huella en las Directrices y Plan de Ordenación Territorial del Litoral de la Región de Murcia, al plasmar una peculiar funcionalidad de la zona de influencia de costas, en espacios naturales anteriormente vírgenes, de dudosa adecuación a la *ratio* que anida en la Ley de Costas de 1988. En este sentido, las Directrices y Plan de Ordenación del Litoral de la Región de Murcia, que expresamente regulan en los arts. 62 y 63 los usos del espacio costero en el área del litoral sur occidental, disponen en términos imperativos que *«para los nuevos asentamientos colindantes con el espacio costero, se reservará una franja de 500 metros, medida desde el límite interior de la ribera del mar, para usos turísticos, situándose fuera de dicha franja la edificación destinada a uso residencial»* (art. 62.1).

Por tanto, el Plan de Ordenación, en el área funcional del litoral sur occidental, trasmuta la zona de influencia de costas por la zona de influencia de los grandes inversores turísticos. Efectivamente, se impone una reserva de 500 metros, medida desde el límite interior de la ribera del mar –que no se denomina de influencia de costas–, para usos turísticos colindantes con el dominio público marítimo-terrestre. En suma, la concepción de esta sensible franja de la orla litoral que subyace en la ordenación aprobada por el Gobierno Regional no se corresponde con el espíritu público y ambientalista de la Ley de Costas de 1988. Por el contrario, su afectación preceptiva, por el Plan de Ordenación del Litoral, a la ubicación de grandes complejos hoteleros implica, por una parte, la desnaturalización de espacios de inestimable valor ecológico –como es el caso de la Marina de Cope, Sierra de las Moreras, Percheles, Calnegre y Cuatro Calas– y, por otra, una privatización de espacios litorales vírgenes cuya vocación constitucional es servir a la colectividad.

### 2.4. Otros espacios emblemáticos de la orla litoral murciana: La Manga del Mar Menor y Puerto Mayor

La laguna litoral del Mar Menor y su entorno constituyen uno de los espacios geográficos más peculiares de la Región de Murcia por su calidad y singularidad naturalística. Tempranamente, el legislador regional sintió la necesidad de establecer un régimen específico de protección, plasmándose en la Ley 3/1987, de 23 de abril, de protección y armonización de usos del Mar Menor que, en aquella primera época de sensibilidad ambiental en la acción pública, justificaba su elaboración en las necesidades de protección. En aquel momento, ya se destacaba por el legislador el proceso de transformación de las estructuras socioeconómicas y del modelo de desarrollo de las últimas décadas, con los consiguientes impactos, modificaciones

y degradaciones del medio físico; la intensidad y diversidad de explotación de los recursos naturales a través de actividades relacionadas con la agricultura, la pesca, la minería y el turismo; el rápido proceso de crecimiento que se estaba operando en el área y que generaba profundas modificaciones en la estructura e imagen espacial. La Ley de protección y armonización de usos del Mar Menor fundamentaba su anclaje competencial en las materias exclusivas de ordenación del territorio, urbanismo, vivienda y puertos deportivos (art. 10 EARM) y pretendía impulsar la ordenación del Mar Menor y entorno de influencia, a fin de «*posibilitar un desarrollo armónico de la zona compatible con la protección del ecosistema de la laguna*». A estos efectos se regulaban determinados instrumentos de ordenación (Directrices de Ordenación Territorial del Área del Mar Menor, Plan de Saneamiento del Mar Menor, Plan de Armonización de usos del Mar Menor y el Plan de Ordenación y Protección del Litoral del Mar Menor). La Ley fue objeto del recurso de inconstitucionalidad núm. 1160/1987, interpuesto por 55 Diputados del Grupo Parlamentario Popular, desestimado por la STC 36/1994, de 10 de febrero, al interpretar el Alto Tribunal que no había extralimitación competencial en relación con el dominio público marítimo-terrestre, ordenación del territorio, medio ambiente y autonomía local.

En la actualidad y en el marco de la puesta en valor turístico e inmobiliario de los ENP, que caracteriza la política regional en la última década, la LSRM derogó expresamente la Ley 3/1987, de 23 de abril, de protección y armonización de usos del Mar Menor (disposición derogatoria 2.e), a pesar de la multideclaración como ENP del Mar Menor y su entorno (ENP, LIC, ZEPA, RAMSAR). Además, en el XII Congreso de las Partes Contratantes del Convenio de Barcelona, celebrado en Mónaco del 14 al 17 de noviembre de 2001, se aprobó la inclusión en la lista de ZEPIM, del Área del Mar Menor y Zona Oriental mediterránea de la costa de la Región de Murcia.

En todo caso, bien sabemos que la declaración de una zona como espacio natural protegido, cualquiera que sea el régimen de protección aplicable, no es más que el presupuesto para alcanzar los objetivos deseables de tutela del medio. Más importante aún, si cabe, es la verdadera conciencia y actitud de los poderes públicos de llevar a cabo las actuaciones que posibiliten la conservación y restauración de la Naturaleza, más allá de la utilización de las declaraciones de espacios naturales protegidos como reclamos para usos, en buena medida, incompatibles con el objetivo de protección comprometido. En este sentido, la presión urbanística sobre La Manga del Mar Menor lejos de bajar la guardia para atemperarse al espíritu de la Ley de Costas y al nivel de protección declarado, vive en los últimos tiempos un recrudecimiento auspiciado por la permisividad de los poderes públicos locales y regionales. Mención aparte merece el caso de Puerto mayor, ejemplo de dejación de potestades públicas, de incoherencia administrativa y de desencuentro de nuestras Administraciones Públicas territoriales. La historia de la concesión portuaria de Puerto mayor es larga y prolija. Algunos datos pueden clarificar el actual enfrentamiento, con litigio abierto, entre la Administración del Estado y la Administración de la Región de Murcia.

En 1975 el gobierno franquista autorizó la construcción de un puerto deportivo de invernada, con otorgamiento de propiedad de determinados terrenos ganados al mar, en la costa del Mar Mediterráneo de La Manga del Mar Menor. Asimismo, se otorgó concesión administrativa para la construcción en terrenos ganados al mar e, incluso, se concedió una pista aérea paralela al contradique del puerto. Expresamente se disponía que las obras debían comenzar en el plazo de un año y ejecutarse en el de cuatro años, si bien con carácter potestativo la Administración podría otorgar una primera, incluso una segunda, prórroga cuyo incumplimiento implicaba la caducidad de la concesión.

Cumplidos los plazos, concedidas las prórrogas y entendiendo correctamente la nueva Administración competente –que pasó a ser la regional al asumir competencias en materia de puertos deportivos en el EARM–, en 1989, a la vista de los plazos transcurridos, del impacto ambiental de las obras y del nuevo marco normativo que supone la Constitución de 1978 y la Ley de Costas de 1988, declaró la caducidad de la concesión. Sin embargo, la Administración resolvió correctamente el fondo del asunto pero mediante un procedimiento claramente inadecuado, al operar una revisión de oficio por un cauce ilegal. Este importante defecto de forma posibilitó a la empresa concesionaria recurrir la resolución que declaraba la caducidad y los tribunales anularon el acto administrativo. Ahora bien, lejos de lo que se viene afirmando con vehemencia desde el actual Gobierno Regional, el cumplimiento de las sentencias, tanto del Tribunal Superior de Justicia de la Región de Murcia (22 de junio de 1996) como del Tribunal Supremo (23 de julio de 2002, RJ 2002, 7231), por la Administración Pública exige el correcto ejercicio de sus potestades para la defensa y conservación del dominio público marítimo-terrestre.

La renuncia de la Administración Regional a ejercer sus potestades legales en orden a la tutela del dominio público marítimo-terrestre, de los recursos naturales y del medio ambiente, ha obligado a la Administración del Estado –tras infructuosos requerimientos en este sentido– a interponer un recurso contencioso-administrativo ante el Tribunal Superior de Justicia de la Región de Murcia, para que se declare la caducidad de la concesión y, en suma, se impida la degradación, desnaturalización e irreversible impacto ambiental que implicaría la ejecución de Puerto mayor; solicitándose, asimismo, la paralización de las obras, como medida cautelar. Atendiendo dicha petición, el Tribunal Superior de Justicia de la Región de Murcia, por Auto del 17 de junio de 2005, accedió, en lo fundamental, a la medida cautelar de suspensión de las obras de Puerto mayor, solicitada por la Administración del Estado. Además, el Tribunal, en la ponderación de los intereses afectados, adelanta importantes argumentos y razonamientos que permiten vislumbrar una sentencia, en buena medida, condenatoria a la Administración Regional por su resistencia a ejercer sus irrenunciables potestades públicas en la materia.

### 2.5. Un futuro incierto: el Anteproyecto de Ley de Conservación de la Naturaleza y Protección del Paisaje

El grave déficit de desarrollo de la legislación básica estatal pretende subsanarse con una futura ley regional que sustituya los restos claudicantes de la Ley 4/

1992. En este sentido, se inscribe el primer borrador del anteproyecto de Ley de Conservación de la Naturaleza y el Paisaje de la Región de Murcia, rimbombante y pretenciosa denominación para esta iniciativa legislativa. Poco honor hace a su denominación un proyecto de ley que tiene en el punto de mira la liquidación de buena parte de los Espacios Naturales Protegidos en el litoral sur occidental, declarados por la aún vigente Ley 4/1992, de Ordenación y Protección del Territorio de la Región de Murcia, que deroga por completo.

De aprobarse en sus términos actuales dicha iniciativa legislativa, en toda la Región de Murcia no subsistirá ningún Paisaje Protegido o Monumento Natural, como ENP al amparo de Ley Estatal 4/1989, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres. Asimismo, en todo el litoral sur occidental de Murcia no quedaría ningún ENP, al suprimirse los Paisajes Protegidos de Cuatro Calas y la Sierra de las Moreras, el Espacio Natural de la Sierra de la Muela y Cabo Tiñoso y abrogar definitivamente el Parque Regional de Cabo Cope-Calnegre. Únicamente se salvarían de la quema, sin certeza en sus límites definitivos, las zonas que integrarán la Red Natura 2000, con un fundamento y unos objetivos que, en modo alguno, justifican la desaparición de la red de ENP en el litoral sur occidental de la Región de Murcia y en buena parte del territorio autonómico. Estamos, pues, ante un caso insólito de desprotección de la Naturaleza, que ninguna otra Comunidad Autónoma ha osado plantear y que constituye una inadmisible regresión de la tutela ambiental. Todo ello, además, sin motivación alguna, al margen de cualquier razón expresada en el preámbulo del anteproyecto de ley, que pudiera justificar tamaño giro copernicano en la valoración del medio natural de la Región de Murcia.

## 3. LA POLÍTICA AMBIENTAL DEL SUELO

### 3.1. Una ordenación territorial unidimensional en el espacio físico y en las políticas públicas

La política de desarrollo urbanístico en la Región de Murcia, frente a la ponderación del suelo como recurso natural no renovable, ha experimentado un auge extraordinario a partir de tres factores coincidentes. Por un lado, la legislación autonómica propia (LSRM), en un marco estatal liberalizador (Ley 6/1998, de Régimen de Suelo y Valoraciones, LRSV), tras la interpretación de los títulos competenciales en la materia y la neta reducción de la funcionalidad de la legislación estatal que propició la desafortunada Sentencia constitucional núm. 61/1997. En segundo término, el ciclo económico favorable imperante en la última década, con histórica reducción de los tipos de interés. En tercer lugar, la coincidencia de haberse convertido la Región de Murcia en uno de los escasos territorios del mediterráneo europeo con grandes zonas vírgenes de su orla litoral, unido a unas condiciones climatológicas que han desencadenado la presión del mercado inmobiliario de segunda residencia y turístico. Ante esta situación, frente a otras alternativas

más sostenibles y respetuosas con las generaciones venideras, se ha entronizado una política de decidido fomento de los desarrollos del suelo, conformando un complejo público-privado de intereses económicos gestado al socaire de estas circunstancias y no siempre respetuoso con el espíritu del ordenamiento estatal que vela por los intereses generales desde una perspectiva más básica y global.

En la actualidad, se manejan datos de crecimiento urbanístico que, en los próximos quince años, prevén la construcción de unas 300.000 nuevas viviendas, cuya ocupación duplicaría la población de la Región. Además, el modelo de crecimiento se basa en macrocomplejos destinados a segunda residencia y al turismo residencial. Algunas de estas grandes urbanizaciones en el campo de Cartagena, en el entorno del Mar Menor y en el Golfo de Mazarrón tienen tal impacto que multiplican por varias magnitudes la población de los municipios en los que se ubican. En este sentido, además del caso expuesto *supra* de Marina de Cope, resulta elocuente el modelo que inspira el desarrollo urbanístico denominado «Condado de Alhama», en 9.000.000 $m^2$, considerando una ocupación total a razón de tres personas por vivienda, tendrá una población de 60.000 habitantes, convirtiéndose en la tercera o cuarta ciudad, por número de habitantes, de la Región de Murcia. El fomento por parte de los poderes públicos regionales de este modelo de crecimiento se ha extendido a prácticamente todos los municipios de la Región que compiten por albergar en su término grandes urbanizaciones con campo de golf y numerosas instalaciones hoteleras destinadas, principalmente, al mercado europeo de turismo residencial y, muy en especial, al británico.

Cierta alarma social y la trascendencia a la opinión pública de algunos escándalos de corrupción por las operaciones urbanísticas realizadas, en particular en recalificaciones de suelo no urbanizable de protección específica ambiental, han desembocado en un debate social sobre el urbanismo, en el que la oposición propugna la necesidad de reformar la LSRM. Por su parte, el Ejecutivo Regional recientemente ha constituido con carácter permanente, mediante Decreto 139/2005, de 25 de noviembre, una Comisión Delegada del Consejo de Gobierno «para la sostenibilidad de los desarrollos urbanísticos en el ámbito de la Región de Murcia» (sic), con tal vaguedad en el enunciado de sus funciones y competencias, que bien puede calificarse como actuación meramente cosmética, vacía de contenido real, a fin de aparentar una acción administrativa que carece de una política real que la sustente.

A este escenario crítico sobre el modelo de crecimiento urbanístico en la Región de Murcia han contribuido las denuncias del movimiento ecologista sobre reducciones de los ENP, como las inicialmente consentidas por el Gobierno Regional en Calblanque –Parque Regional y espacio Natura 2000–, afortunadamente abortada por la ejemplar actuación de la Asociación de Naturalistas del Sureste (ANSE), o el más reciente escándalo de la Zerrichera, en pleno corazón de la Sierra de Almenara –ZEPA integrada en la Red Natura 2000–, constituyen sólo una muestra más de una política de fomento del urbanismo privado y de dejación de potestades públicas. La receptividad de determinadas autoridades locales y regiona-

les puede desembocar en nuevas operaciones que se están gestando y que afectan sobremanera a ENP de la orla litoral, como es el caso de la Sierras de las Moreras, entre Bolnuevo y Cañada Gallego (Mazarrón), y Cuatro Calas (Águilas), en el límite de la costa murciana con Almería.

### 3.2. Hacia la desnaturalización de la Huerta tradicional de la Región de Murcia

Destaca, asimismo, la cuadratura del círculo que supone el difícil equilibrio del legislador regional al clasificar la Huerta tradicional de la Región de Murcia, a la vez, como suelo no urbanizable y suelo urbano. Por un lado, el art. 65 –*suelo no urbanizable*–, incluye dentro del suelo no urbanizable de protección específica los terrenos, incluidos expresamente los de la *Huerta tradicional de la Región de Murcia*, que cumplan las condiciones preceptuadas en el art. 9 LRSV. Sin embargo, el art. 63 –*categorías del suelo urbano*–, dispone que *«tendrán la consideración de suelo urbano de núcleo rural los terrenos, incluidos los de la huerta tradicional de la Región de Murcia, en los que, por existir agrupaciones de viviendas con viario e infraestructura común y relaciones propias de la vida comunitaria, constituyan asentamiento vinculado a las actividades del sector primario»* (apdo. 4). Añadiendo, que *«Tendrán la consideración de suelo urbano especial los terrenos, incluidos los de la Huerta tradicional de la Región de Murcia, que, careciendo de alguno de los requisitos del apartado anterior, constituyan un asentamiento con frente a camino público tradicional»* (apdo. 5).

Tamaña contradicción pone en evidencia uno de los males más acendrados en la Huerta murciana, que no es otro que la indisciplina urbanística y la correlativa dejación de potestades públicas por las Administraciones, que han consentido la edificación masiva en suelo no urbanizable durante décadas. Las consecuencias son evidentes en el déficit de servicios públicos básicos de los asentamientos que proliferan en grandes extensiones del término de Murcia y en otros municipios de la región, estimándose, por ejemplo, en más de 30.000 las viviendas sin conexión a la red de alcantarillado, únicamente en el término municipal de Murcia. Obviamente, el fenómeno ha generado una actitud, bastante generalizada en la población rural, de incumplimiento sistemático del planeamiento y de tolerancia por las Administraciones públicas. Fiel exponente de este proceder es el PGOU de Murcia, de 2001, que establece una generosa amnistía urbanística en su norma transitoria única, sobre *legalización de edificaciones y actividades en suelo no urbanizable*. En este sentido, las edificaciones situadas en suelo no urbanizable del plan anterior que en el momento de la aprobación definitiva del nuevo Plan General se encuentren concluidas y que no cumplan las condiciones de edificación podrán ser objeto de legalización durante el plazo de cinco años, a contar desde la fecha de aprobación definitiva del Plan General.

### 3.3. Sistemas Generales Especulativos

Por otra parte, se está abusando de la técnica de clasificar determinados espacios naturales como sistemas generales de espacios libres, vinculados a sectores de

suelo urbanizable en el contorno de ENP. Esta técnica fue introducida por el PGOU de Lorca y ratificada por la reforma de la LSRM, operada por la Ley 2/2004, de modificación parcial (art. 98, b), con consecuencias especulativas y de excesiva presión urbanística, al posibilitar desde su diseño inicial la adquisición de suelo barato, no urbanizable, pero con un sustancioso aprovechamiento transferido a los sectores urbanizables, con la consiguiente sobrecarga del entorno natural (*ad. ex.* el sistema general de la Loma de Bas, vinculada a los sectores de suelo urbanizable del Ramonete-Calnegre, diseñado en el PGOU de Lorca o, asimismo, el sistema general en el entorno del Garrobillo, vinculado a la AIR de Marina de Cope). Las evidentes disfuncionalidades que genera esta técnica han sido puestas de manifiesto por el propio Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en su Dictamen 53/2004, sobre la AIR de Marina de Cope, al que el Gobierno Regional hizo caso omiso.

### 3.4. Usos «turísticos» en suelo no urbanizable. los Planes Especiales de complejos e instalaciones turísticas

Una muestra más de la prevalencia de la política de desarrollo turístico frente a la tutela del suelo, como recurso natural no renovable, viene dada por la configuración de los llamados Planes Especiales de complejos e instalaciones turísticas (art. 119 LSRM). Estos singulares instrumentos de planeamiento, que tienen por objeto la ordenación de los complejos e instalaciones turísticas que lo requieran por su carácter extensivo, complejidad o multiplicidad de usos, expresamente pueden actuar sobre suelo no urbanizable, con la consiguiente desnaturalización de esta categoría de suelo desde su configuración por el legislador estatal (art. 9 LRSV).

En suma, una de las carencias más relevantes que está evidenciando la eclosión urbanística descrita en la Región de Murcia es el carácter parcial, fragmentario y unidimensional de la ordenación del territorio llevada a cabo en la última década y, en especial, de las Directrices y Plan de Ordenación Territorial del Litoral de la Región de Murcia (Decreto núm. 57/2004). En la actualidad, se detecta una necesidad pública urgente de efectuar una ordenación territorial global de la Región de Murcia, que pondere adecuadamente la política ambiental con otras políticas sectoriales.

## 4. LA POLÍTICA AMBIENTAL DE GARANTÍA

En nuestra sistemática expositiva, la que hemos dado en llamar «política ambiental de garantía» abarca la implementación de un conjunto de técnicas enderezadas a garantizar, por una parte, una mayor tutela ambiental mediante la aplicación de los principios ambientales comunitarios de acción preventiva y corrección desde la fuente (art. 174.2 TCE), así como del principio de incorporación o integración de la variable ambiental en las políticas sectoriales de la Comunidad (art. 6 TCE) y, por otra, al fomento de la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones públicas relativas a la protección del medio ambiente, así como el

incremento de la transparencia de las estructuras públicas y la accesibilidad –evidentemente instrumental a la participación– a los elementos de juicio que deben fundamentar la adopción de tales decisiones, incluyendo el contenido de las decisiones mismas. En este sentido, la Ley 1/1995, de 8 de marzo, de Protección del Medio Ambiente de la Región de Murcia incluye los valores referidos entre sus objetivos prioritarios (art. 2, apartados *a* y *f*). Por este orden analizaremos, pues, las técnicas de evaluación ambiental previa y los títulos habilitantes (licencias) en materia ambiental, para pasar seguidamente a estudiar la configuración de los distintos instrumentos de participación.

### 4.1. Procedimientos ambientales. La Evaluación de Impacto Ambiental y la Calificación Ambiental y su futuro frente a un horizonte de reforma legislativa de gran alcance

En relación con las técnicas de evaluación previa destaca, evidentemente, la denominada *Evaluación de Impacto Ambiental* de proyectos (EIA). Esta técnica de intervención administrativa fue introducida por vez primera en el ámbito de la CARM en la mencionada Ley 1/1995, constituyendo tales preceptos (arts. 13 a 20) el ejercicio de los títulos competenciales estatutariamente asumidos por la Comunidad Autónoma en materia de protección ambiental (art. 11: *En el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que la misma establezca, corresponde a la Comunidad Autónoma el desarrollo legislativo y la ejecución en las siguientes materias: Tres. Protección del medio ambiente. Normas adicionales de protección*) y, en consecuencia, se trata de una normativa de desarrollo y adicional de protección respecto de la disciplina básica estatal contenida fundamentalmente en el Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de Evaluación de Impacto Ambiental (LEIA).

Una de las principales cuestiones que suscita la regulación autonómica murciana sobre EIA es la de su integración y compatibilidad con el diseño normativo básico de la institución. En este sentido, lo primero que se advierte es una remisión constante de la Ley 1/1995 a la legislación estatal en la materia (arts. 14, 15.1 16.1 ó 20.1). Ahora bien, la Ley autonómica murciana contiene algún precepto problemático. En efecto, como es sabido y a pesar de su cuestionamiento por parte de ciertos autores con fundamento en la distribución constitucional de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de protección del medio ambiente, viene siendo admitida en nuestro ordenamiento la doctrina según la cual la formulación de la Declaración de Impacto Ambiental (DIA) corresponde al órgano ambiental de la Administración Pública que, a su vez, sea titular de la competencia para la autorización sustantiva del proyecto; algo que, por lo demás, ha tenido acceso a la propia disciplina básica en la materia.

Pues bien, apartándose de tal orientación, el art. 18 de la Ley 1/1995 señala que *La evaluación de impacto ambiental de los proyectos, obras y actividades incluidos en el anexo I, aunque no sean realizados o no deban ser autorizados por la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, deberá efectuarse por la Consejería de Medio Ambiente con carácter*

*previo al otorgamiento de la licencia municipal o autorización que en cada caso proceda.* No se trata esta, sin embargo, de una declaración aislada, sino que concurre en otras normas autonómicas (así, en la Ley valenciana 2/1989, de 3 de marzo o en la Ley vasca 3/1998, de 27 de febrero, así como en los Decretos 50/1991, de 29 de abril, de Cantabria y 292/1995, de 12 de diciembre, de Andalucía).

Esta norma es de dudosa constitucionalidad, por varios motivos. En primer lugar, porque permite la disociación entre la autoridad competente para otorgar la autorización sustantiva y para emitir la EIA, algo que es básico en esta institución porque lo contempla así la propia LEIA (art. 5). En segundo lugar y en esa inteligencia, porque instaura la posibilidad de que se produzca una duplicidad de evaluaciones sobre el mismo proyecto, algo indeseable, al menos desde el estricto prisma de la eficacia de la institución –y no cabe aquí alegar, al menos por parte del legislador murciano, que la técnica regulada en la normativa autonómica es esencialmente distinta de la contemplada en la LEIA, porque las remisiones de éste a la disciplina básica estatal son constantes–.

En tercer lugar y derivado de lo anterior, esta norma es contraria a la STC 13/1998, de 22 de enero, que refrendó expresamente que las obras, actividades o instalaciones que correspondiera autorizar al Estado debían ser sometidas a EIA por el Estado mismo, luego, en ningún caso y en aplicación estricta de la doctrina del TC, debe entenderse la EIA que recoge este precepto como excluyente de la que corresponde a la AGE. Pero, en tal caso, ¿qué valor tendría una DIA negativa formulada por la Administración murciana frente a otra estatal positiva en relación con una obra cuya autorización sustantiva correspondiese al Estado? Queda de manifiesto que las disfunciones que genera este precepto en orden a la pérdida de eficacia del instituto son, pues, notables.

En cuarto lugar, en relación con los entes locales, el legislador murciano ha aprovechado una laguna de la legislación básica estatal y ha hurtado a éstos la potestad de poder llevar a cabo la EIA. A no ser que, de nuevo, se entienda esta EIA del art. 18 de la Ley 1/1995 como no excluyente de la que pueda practicar el ente local, lo que nuevamente supone una duplicidad de evaluaciones cuya hipotética contradicción de condicionados plantea un problema de compleja solución en nuestro Estado descentralizado.

Por otra parte, la norma murciana introdujo un precepto singular pero no por ello carente totalmente de sentido. Como es sabido, la EIA viene considerada en términos generales en nuestro ordenamiento como un procedimiento complejo que se incardina en el *iter* de otro expediente mayor conducente a una resolución administrativa por la que se dispone sobre la realización o autorización de una obra, instalación o actividad. La articulación fundamental entre ambos procedimientos administrativos (habiéndose distinguido el autorizatorio principal con la denominación de «procedimiento sustantivo») se produce mediante la inserción de la resolución de la EIA (la DIA) en el procedimiento sustantivo a modo de informe. Esta concepción de la EIA, aunque no era ineluctable a la vista de lo

dispuesto por la Directiva 85/337/CEE del Consejo, de 27 de junio (art. 2.2) es ya clásica en nuestro ordenamiento (Exposición de Motivos y arts. 2.3, 3, 4 ó 5 LEIA, entre otros) e implica como corolario que en tanto que informe y, por tanto, *acto de trámite*, la DIA no pueda ser en principio impugnada sino conjuntamente con la resolución sustantiva que ponga fin al procedimiento principal.

Pues bien, al margen de los casos –excepcionales, desde luego– en que concurra alguno de los requisitos señalados en el art. 107 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJ-PAC) para habilitar la posibilidad de ataque independiente contra un acto de trámite, el único supuesto de *impugnabilidad autónoma de la DIA* que podría imaginarse sería aquel en el que el proyecto sometido a EIA no se encuentre a su vez sujeto a autorización sustantiva alguna, lo que no es descartable, como señala el art. 20.2 de la Ley murciana 1/1995 (*Cuando en el procedimiento de impacto ambiental, el órgano sustantivo y el ambiental sea la Consejería de Medio Ambiente o cuando la actividad a que se refiere el proyecto no requiera autorización sustantiva, la declaración de impacto ambiental podrá ser objeto de recurso independiente. En el primer caso se recabará informe del Consejo Asesor de Medio Ambiente*). Tal vez esta circunstancia no concurra de ordinario en los proyectos de los anexos de la LEIA, pero puede hacerlo perfectamente en aquellos otros que, en ejercicio de su competencia de desarrollo y de establecimiento de normas adicionales de protección, pueda someter a EIA la propia CARM.

Por lo que se refiere a las *licencias ambientales*, deben destacarse las denominadas de *Actividades Clasificadas*. La CARM regula desde 1995 un procedimiento –y su consiguiente título habilitante– sustitutivo de la licencia prevista en el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas, aprobado por Decreto 2414/1961, de 30 de noviembre (RAMINP). Tal procedimiento se denomina de *Calificación Ambiental* (arts. 21-35) habiendo sido pretensión del legislador murciano que la misma desplazase íntegramente en el territorio de la Comunidad Autónoma al RAMINP (aun de modo algo confuso la pretensión del legislador murciano queda claramente expresada en la Exposición de Motivos de la Ley: «La superación en la Región de Murcia del sistema establecido por el Decreto 2414/1961, de 30 de noviembre, del Reglamento de Actividades Molestas, Nocivas, Insalubres y Peligrosas, supone una generalización de los mecanismos de autorización previa para las Administraciones regional y municipal, en el marco respectivo de los procedimientos de evaluación y calificación ambiental»).

No obstante, debe tenerse en cuenta que esta pretendida «superación» (*id est*: desplazamiento) del RAMINP en la CARM ha sido corregida jurisprudencialmente en diversas ocasiones. Así, tanto el TSJ de Murcia como el TS han confirmado la aplicabilidad en la Región de ciertas disposiciones de este Decreto preconstitucional en la medida en que versen sobre cuestiones carentes de tratamiento específico en la normativa murciana, por efecto del principio de supletoriedad del art. 149.3 CE. Concretamente –y como ha sucedido ya con pronunciamientos, expresos o implícitos, del TS en relación con otras Comunidades Autónomas, como Navarra

(STS de 19 de julio de 2004, RJ 2004, 5405) o Asturias (SSTS de 6 y 7 de octubre de 2003, [RJ 2003, 8142 y 2003, 8231])– se ha considerado aplicable en el territorio de la CARM el art. 4 RAMINP (*En todo caso, las industrias fabriles que deban ser consideradas como peligrosas o insalubres, sólo podrán emplazarse, como regla general, a una distancia de 2.000 metros a contar del núcleo más próximo de población agrupada*). Así lo ha declarado la STSJ de Murcia de 22 marzo de 2000 (RJCA 2000, 614), refrendada en su doctrina por la STS de 9 de junio de 2003 (RJ 2003, 6007).

Todavía, la configuración procedimental de la institución murciana presenta, como es lógico, señaladas diferencias con la licencia del RAMINP. Al igual que ésta, inicialmente la *calificación ambiental* fue diseñada como un verdadero título administrativo habilitante autónomo de naturaleza ambiental, vinculado, no obstante, al otorgamiento de otro título autorizatorio sustantivo de competencia municipal (*La calificación ambiental es el acto final del procedimiento autorizatorio regulado en este capítulo*, señalaba en consonancia con su naturaleza el art. 21.2 de la redacción originaria de la Ley 1/1995). En consecuencia, la propia Ley establecía un sistema de silencio en caso de no evacuación de la *calificación* en el plazo de dos meses. A su vez, la evacuación de ésta correspondía –y sigue correspondiendo en la nueva configuración de este instituto– al órgano ambiental de la Comunidad Autónoma o del propio Ayuntamiento, según que, con carácter general, la población del municipio sea o no inferior a 20.000 habitantes.

Con la Ley 1/2002, de 20 de marzo, de Adecuación de los Procedimientos de la Administración Regional de Murcia a la Ley 30/ 1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, se modificó la naturaleza de la *calificación ambiental*, que pasó de ser un procedimiento autónomo a convertirse en un trámite o fase de informe en el marco de un procedimiento autorizatorio más general de carácter sustantivo. Pero la convivencia misma de diversos títulos administrativos con denominaciones similares impone una clarificación conceptual. Así, «actividades clasificadas», «licencia de actividad» y «calificación ambiental» son elementos distintos que implican, pues, remitir a conceptos y realidades diversos. A lo sumo, el primero y el tercer concepto responden a una misma realidad. La *licencia de actividad* tiene su origen en un procedimiento en el que se tienen en cuenta aspectos no sólo ambientales –del mismo modo que ocurría en buena medida con la propia licencia del RAMINP–. La *calificación ambiental*, a partir de la mencionada Ley 1/2002, se erige en un trámite de informe en un procedimiento sustantivo que precisamente dará lugar a la *licencia de actividad*.

De otro modo, la *licencia de actividades clasificadas* que diseñó el RAMINP fue un modelo para que los ayuntamientos sometieran la apertura de la mayor parte de los establecimientos a un procedimiento autorizatorio. Esta licencia tenía en cuenta fundamentalmente aspectos ambientales, pero no sólo, de modo que era muy completa sobre todo para el momento en que fue implantada. Era, pues, una *licencia estándar*, que podía emplearse sin recurrir a ninguna otra de carácter general. Pero, como hemos señalado, las Comunidades Autónomas han ido desplazando

la normativa del RAMINP y han diseñado sus propios sutitutivos de la *licencia de actividades clasificadas*. Ese sustitutivo en la CARM ha sido finalmente la *calificación ambiental*. Pero, a diferencia de la *licencia de actividades clasificadas*, la calificación ambiental no se concibe ya como un procedimiento autónomo, sino como *un trámite o fase de informe* que debe evacuarse en el marco de un procedimiento autorizatorio más general de carácter sustantivo, que viene a denominarse en la normativa vigente como *licencia de actividad* (art. 214 *b* LSRM) o *licencia de apertura* (art. 9.7 *c* Decreto de 17 de junio de 1955, por el que se aprueba el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales).

De modo que lo que antes se podía decidir en una sola intervención habilitante, ahora se separa en dos: una licencia –la única en puridad– sustantiva, en cuya tramitación se inserta (recordando en este punto demasiado al esquema de la Evaluación de Impacto Ambiental, pensada, sin embargo, para organizaciones territoriales distintas de la local), como una simple fase de informe la valoración ambiental. En este sentido, la actual *calificación ambiental* murciana podría considerarse equivalente al informe de la *Comisión provincial de Servicios Técnicos* que preveía el RAMINP y que era vinculante para la autoridad municipal, al igual que lo es aquélla.

En cualquier caso, el futuro de estas instituciones es incierto, aun siendo razonable pensar en su permanencia sin cambios esenciales que desfiguren su virtualidad en cuanto que técnicas jurídicas. En efecto, previsiblemente será aprobada en los próximos meses una Ley, intitulada provisionalmente como «de Conservación de la Naturaleza y el Paisaje de la Región de Murcia», de amplio espectro regulador en la medida en que abordaría las materias ya disciplinadas, entre otras, por las ya analizadas Leyes 1/1995, de 8 de marzo, de Protección del Medio Ambiente de la Región de Murcia y 4/1992, de 30 de julio, de Ordenación y Protección del Territorio de la Región de Murcia. No obstante, en el actual estado de redacción del Anteproyecto (diciembre de 2005), ambos instrumentos permanecen prácticamente inalterables en su configuración respecto de lo aquí expuesto.

### 4.2. Instrumentos de participación ciudadana: información ambiental, órganos de participación, información pública

En cualquier caso, las políticas de garantía integran, como decíamos, técnicas e instrumentos que fomentan la transparencia y la participación de los ciudadanos en la adopción de decisiones públicas con efectos sobre el medio ambiente, así como la implementación de vías de recurso contra tales decisiones. Desde luego es esta una línea política prioritaria y cada vez más enfatizada a nivel europeo (piénsese ahora en las obligaciones derivadas de la suscripción por la Comunidad Europea [y España] del Convenio de Aarhus y la consiguiente emanación de la decisiva Directiva 2003/35/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de mayo, por la que se establecen medidas para la participación del público en la elaboración de determinados planes y programas relacionados con el medio am-

biente y por la que se modifican, en lo que se refiere a la participación del público y el acceso a la justicia, las Directivas 85/337/CEE y 96/61/CE del Consejo).

En el marco de los instrumentos generales de información y participación ocupa un papel cualificado el derecho de acceso a la información administrativa en materia ambiental, cuya disciplina básica viene establecida en la Ley 38/1995, de 12 de diciembre, sobre el derecho de acceso a la Información en materia de Medio Ambiente. Prácticamente coetánea, la Ley murciana 1/1995 viene –mediante una tan inveterada como incomprensible costumbre en todas las Comunidades Autónomas– a reproducir la mayor parte del contenido dispositivo de la Ley estatal básica. No obstante, la norma murciana es más explícita en algunos aspectos, precisamente muy cuestionables. Es el ejemplo de la aplicación de la técnica del silencio administrativo a los procedimientos de ejercicio del derecho de acceso en materia ambiental. En efecto, la Ley 1/1995 señala que la no resolución expresa en el plazo de dos meses de las solicitudes de acceso dará lugar a un silencio positivo (art. 83: *Transcurrido este plazo sin respuesta por parte de la Administración se entenderá concedido el acceso a la información solicitada*). Es cierto que idéntica solución se alcanza en la Ley 38/1995 a la que, por no pronunciarse sobre el particular, se le aplica la regla general de silencio estimatorio prevista en el art. 43.2 LRJ-PAC.

Pero lo cierto es que la aplicación del silencio positivo a los procedimientos de acceso regulados en la Ley 38/1995 no ha sido ni mucho menos casual. En efecto, al contrario que la murciana, que puede calificarse como Ley pionera en esta cuestión puesto que adoptó como solución legal originaria la del silencio positivo en 1995, la Ley estatal básica cambió su criterio, de modo que fue la Ley 55/1999, de acompañamiento a los Presupuestos Generales del Estado para 2000 la que invirtió la solución del silencio negativo, permitiendo en adelante la aplicación de la regla general básica mencionada, todo lo cual nos resulta incomprensible, dada la escasa virtualidad que tal expediente presenta sin la entrega efectiva de la documentación solicitada.

Como medidas adicionales en materia informativa, la Ley 1/1995 prevé con carácter general que *Los períodos de información pública de los expedientes de evaluación de impacto ambiental y aquellos otros que se estimen convenientes serán publicados en los medios de comunicación* (art. 88.1), así como que *La Consejería de Medio Ambiente podrá exigir al titular de un proyecto sometido a evaluación de impacto ambiental la utilización de mecanismos específicos de información al público* (art. 88.2). Por último, dicha Ley contiene un reconocimiento expreso –tal vez cuestionable desde el prisma competencial, al menos por lo que se refiere a los órganos jurisdiccionales– de la «acción pública» en todas las materias objeto de regulación (*Será pública la acción para exigir ante los órganos administrativos y los tribunales la observancia de lo establecido en esta Ley y en las disposiciones que se dicten para su desarrollo y aplicación* [art. 89]).

Desde el punto de vista organizativo, en la actual estructuración de la Administración ambiental murciana (remitimos ahora al apartado VI para una trayectoria organizativa de la Administración regional en materia de medio ambiente), corres-

ponde al Servicio de Información e Integración Ambiental de la Dirección General del Medio Natural –dependiente a su vez de la Secretaría Autonómica de Desarrollo Sostenible y Protección del Medio Ambiente de la Consejería de Industria y Medio Ambiente– el cumplimiento de las funciones más relevantes desde el punto de vista de la participación ciudadana en el desarrollo de políticas vinculadas con la tutela medioambiental, así como las relativas a la transparencia administrativa en general en esta materia y a las políticas informativas y divulgativas. Así, se cuentan entre sus funciones las de desarrollo y mantenimiento del Sistema de Información Geográfico y Ambiental; análisis y evaluación del estado de los recursos naturales; implementación de la legislación vigente sobre el derecho de acceso a la información ambiental, y de la participación y divulgación de datos y estadísticas sobre medio ambiente; desarrollo del punto focal autonómico de la red europea de información y observación del medio ambiente o la programación, promoción y fomento de actividades de divulgación y sensibilización ambiental (*vid.* el art. 59 del Decreto 21/2001, de 9 de marzo, por el que se establece la Estructura Orgánica de la Consejería de Agricultura, Agua y Medio Ambiente, a la luz de la disposición transitoria primera del Decreto 52/2005, de 13 de mayo, por el que se establecen los Órganos Directivos de la Consejería de Industria y Medio Ambiente).

Por lo que se refiere a la participación orgánica en la Administración ambiental, la CARM cuenta con una serie de órganos de asesoramiento y consulta que abarcan sectores de la realidad ciertamente vinculados a la protección del entorno. Sin perjuicio de que el peso e importancia de las funciones de cada uno son desiguales, los más destacados son el Consejo Asesor Regional de Medio Ambiente, el Consejo Asesor Regional de Caza y Pesca Fluvial, el Consejo Social de Política Territorial de la Región de Murcia y el Consejo Asesor Regional del Agua.

El Consejo Asesor Regional de Medio Ambiente fue creado por Decreto Regional 128/1984, de 12 de diciembre, como «Consejo Asesor de Medio Ambiente de la Región de Murcia» y pasó, con la institución de la Agencia Regional para el Medio Ambiente y la Naturaleza, a ser denominado por la Ley 10/1986, de 19 de diciembre, como «Consejo Asesor Regional para el Medio Ambiente y la Naturaleza». Su denominación actual proviene del Decreto 42/1994, de 8 de abril, por el que se regula el Consejo Asesor Regional de Medio Ambiente y que, desde su creación, lo adscribe a la entonces neonata Consejería de Medio Ambiente (sobre las vicisitudes organizativas de la política ambiental murciana remitimos de nuevo ahora al apartado VI). Su composición no deja de ser problemática, en la medida en que la presidencia del órgano corresponde, desde 2000, al Consejero de Agricultura, Agua y Medio Ambiente, denominación esta que, como veremos seguidamente, no se corresponde con la actual estructuración de la Administración regional. Más conflictiva aún es la Vicepresidencia, encomendada al Secretario Sectorial de Agua y Medio Ambiente, órgano sencillamente inexistente por dos motivos: debido en primer lugar a la partición de las políticas hidráulica (Consejería de Agricultura y Agua) y medioambiental (Consejería de Industria y Medio Ambiente) en dos departamentos distintos y, en segundo lugar, por responder tal cargo a una

tipología orgánica superada en la CARM a partir de la 7/2004, de 28 de diciembre, de Organización y Régimen Jurídico de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia. Otro tanto podría decirse de los representantes de ciertas Consejerías que, en calidad de vocales, integran este órgano y cuya individualización, debido al meritado desfase organizativo, puede resultar problemática. El resto de la composición del Consejo es ciertamente variada y se contiene en el art. 3 del Decreto regulador.

Entre sus funciones destacan las de *propuesta* (de medidas para impulsar la participación social en la defensa y mejora del medio ambiente y la naturaleza, así como la realización de actividades o la elaboración de disposiciones de carácter general en el ámbito competencial de la Consejería) e *informe* (de las directrices de la política ambiental de la Comunidad Autónoma, el Plan de actuación anual y el anteproyecto de presupuesto de la Consejería, los anteproyectos de disposiciones de carácter general con incidencia ambiental que se elaboren por las distintas Consejerías, los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales y la declaración de Espacios Naturales Protegidos en los términos previstos en la Ley 4/1992, de 30 de julio, así como la Memoria anual de la Consejería).

Asimismo, por Decreto 52/1997, de 4 de julio, se reguló la composición y el funcionamiento del Consejo Asesor de Caza y Pesca Fluvial de la Región de Murcia, cuya prolija relación de integrantes de sector, presididos por el Secretario Sectorial de Agua y Medio Ambiente, se prevé en el art. 3 de la mencionada norma reglamentaria. Sus funciones de informe son genéricas (*[...] sobre todas las materias que le sean requeridas y elevará, en su caso, las propuestas y sugerencias para el mejor desarrollo de las actividades cinegéticas y piscícolas en nuestra Región*), sin perjuicio de que deben someterse a su consideración decisiones muy concretas de la política cinegética y pesquera: las órdenes generales de vedas para las actividades cinegéticas y piscícolas (sic); la reglamentación anual para la captura en vivo de las aves fringílidas y emberícidas; la reglamentación de la actividad de cetrería; la constitución de refugios de caza, reservas regionales de caza, cotos sociales de caza, así como de vedados de pesca fluvial; el proyecto de Directrices de Ordenación Cinegética; los proyectos de Decreto para la creación de áreas de protección de la fauna silvestre, así como la inclusión en el Catálogo Regional de Especies Amenazadas de especies objeto de caza, captura o pesca.

Por último, conviene detenerse en el análisis breve de dos órganos que desarrollan funciones muy vinculadas a la protección ambiental. El primero de ellos es el Consejo Social de Política Territorial de la Región de Murcia, regulado en su composición y atribuciones por Decreto 66/2002, de 8 de marzo. Según dispone su art. 1, se trata del *órgano regional de naturaleza consultiva y carácter participativo y deliberante para lograr la concertación social en materia de ordenación del territorio y costas.* A la vista de lo expuesto en el apartado I de este trabajo, resulta evidente que se trata de un órgano con una importante vocación en la definición de las estrategias fundamentales en materia de ordenación territorial en la CARM.

Sin embargo, su composición es harto frustrante a la vista de la prometedora declaración de su art. 1. En efecto, integran este órgano como vocales tres representantes de la Federación de Municipios de la Región de Murcia, designados por su presidente; un representante de cada uno de los Colegios Profesionales de Arquitectos; Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos; Ingenieros Industriales, Ingenieros de Telecomunicaciones, Ingenieros Agrónomos; Biólogos; Abogados y Economistas, designado por las respectivas Juntas Rectoras; un representante de la Confederación Regional de Organizaciones Empresariales de Murcia (CROEM), designado por la misma; un representante de cada una de las tres Cámaras Oficiales de Comercio de la Región de Murcia, designados por las mismas; dos representantes de las organizaciones sindicales con mayor representatividad en la Región de Murcia, designados por las mismas; cuatro vocales de libre designación del Presidente del Consejo Social de Política Territorial, entre los que se incluirá un experto de la Consejería competente en materia de Medio Ambiente y otro experto de la Consejería competente en materia de urbanismo, propuestos, en estos dos últimos casos, por el titular de los respectivos Departamentos. Al margen de otras consideraciones, resulta evidente la sobrerrepresentación que se atribuye a los sectores de impronta económica en la composición del órgano.

Entre sus funciones destacan las de *informe* (ser oído con carácter previo a la aprobación definitiva de los proyectos de Directrices de Ordenación Territorial y a la aprobación de sus revisiones y modificaciones sustanciales, a la aprobación definitiva de los proyectos de Planes de Ordenación Territorial y a la aprobación de sus revisiones y modificaciones sustanciales, así como a la declaración de Actuaciones de Interés Regional) y las –un tanto insólitas tratándose de un órgano asesor– de mera *puesta en su conocimiento* (conocer las modificaciones no sustanciales de Directrices de Ordenación Territorial, una vez aprobadas; las modificaciones no sustanciales de los Planes de Ordenación Territorial, una vez aprobados, así como los estudios y programas de actuación territorial y, en general, las líneas de actuación que establezcan las Administraciones Públicas en materia de política territorial).

Por lo que se refiere al segundo de los órganos a que aludíamos, se trata del Consejo Asesor Regional del Agua, disciplinado por el Decreto 58/1996, de 24 de julio y, en la actualidad, desvinculado de las políticas ambientales generales en la medida en que se encuentra adscrito a la Consejería de Agricultura y Agua. Al margen de sus funciones genéricas de informe, asesoramiento y elevación de propuestas al Consejo de Gobierno sobre asuntos relacionados con el agua, le corresponde más específicamente la función de informar los proyectos de disposiciones sobre saneamiento y depuración de aguas residuales y de las demás normas relativas a recursos y aprovechamientos hidráulicos que sean competencia de la Comunidad Autónoma.

La composición del Consejo se contempla en el art. 3 del mencionado Decreto, actuando como presidente en la actualidad el Consejero de Agricultura y Agua y como Secretario quien ostente el polémico cargo de Secretario Sectorial de

Agua y Medio Ambiente. Entre sus miembros se cuentan de nuevo preponderantemente los representantes de categorías de relevancia económica en el uso y aprovechamiento del agua, careciendo definitivamente el órgano de un perfil destacado de tutela ambiental.

## 5. ALGUNAS POLÍTICAS AMBIENTALES SECTORIALES

En el presente apartado se expondrán, a modo de sintética crónica, los hitos fundamentales que –sobre todo desde la perspectiva jurídica– han jalonado el desarrollo de ciertas políticas ambientales sectoriales en la Región de Murcia, señaladamente en relación con la implementación por las autoridades autonómicas de determinados instrumentos normativos esenciales para la disciplina de cada concreto sector. En otras ocasiones –como sucede con la política contra el ruido– la singularidad del análisis reside, al margen del complejo normativo, en la evacuación de algún procedimiento jurisdiccional señero y que, en consecuencia y por su singularidad y trascendencia, merece ser destacado. En este sentido, nos referimos a las políticas de caza y pesca, residuos y ruido.

### 5.1. Caza y pesca: la STC 166/2002, de 18 de septiembre, relativa a la Ley 7/1995, de 21 de abril, de Fauna Silvestre, Caza y Pesca Fluvial

Por lo que se refiere a los sectores de caza y pesca, los mismos han sido objeto de una relativamente reciente reordenación normativa en la CARM. En efecto, la Ley 7/2003, de 12 de noviembre, de Caza y Pesca Fluvial de la Región de Murcia ha venido a derogar la Ley 7/1995, de 21 de abril, de Fauna Silvestre, Caza y Pesca Fluvial, a través de la cual –en expreso reconocimiento de su Exposición de Motivos– se pretendía «armonizar el fomento y aprovechamiento racional de la caza y la pesca fluvial con la protección de la fauna silvestre». A tales efectos, la mencionada Ley de 1995 señalaba en su art. 27 que *Sólo podrán ser objeto de caza, captura o comercialización, en vivo o en muerto, las especies que se incluyen en el anexo III.* Tal precepto –al igual que otros de la misma norma a los que nos referiremos seguidamente– fue impugnado por el Presidente del Gobierno ante el TC y declarado inconstitucional por la STC 166/2002, de 18 de septiembre. El fundamento fue la contradicción de dicho precepto con la normativa básica en la materia y, en concreto, con el art. 34.*c* de la Ley estatal 4/1989 y el art. 1 y Anexo del Real Decreto 1118/1989, de 15 de septiembre, en la medida en que el precepto impugnado contemplaba entre las especies comercializables algunas no previstas por la mencionada normativa básica.

Asimismo, fue objeto e impugnación el art. 103.1 de la Ley murciana «al prever que tales infracciones (las muy graves) prescribirán en el plazo de tres años, contradice lo establecido en el art. 41.1 LCEN, que exige que las infracciones muy graves prescriban a los cuatro años» (F. 6º), así como su art. 113.*c* que, «al recoger que las indicadas infracciones se sancionarán con multa de 1.000.001 a 50.000.000 de pesetas, desconoce respecto del *quantum* mínimo las exigencias del art. 39.1 LCEN,

que señala que las infracciones muy graves serán sancionadas con multa de 10.000.001 a 50.000.000 de pesetas» (F. 6º). Ambos preceptos fueron declarados inconstitucionales, si bien, en relación con el primero de ellos, el art. 113.1, el TC matizó que tal declaración afectaba al precepto en la medida en que las faltas muy graves recogidas en la Ley autonómica coincidieran plenamente con las contempladas por la Ley básica 4/1989, coincidencia que no se producía en todo caso por cuanto se refería al tipo contemplado en el art. 112.4 de la Ley murciana. Por lo que se refiere, finalmente, a la declaración de inconstitucionalidad del art. 113.*c*, el TC pronunció idéntica salvedad, esto es, lo consideró contrario a la CE «en cuanto señala como cuantía mínima de la multa para las infracciones muy graves la cantidad de un millón una pesetas», pero únicamente, por lo que se refiere a la infracción del art. 112.4, en el caso de coincidencia exacta con el tipo previsto en la Ley 4/1989.

### 5.2. La política en materia de residuos y la anulación judicial del plan de los residuos urbanos y de los residuos no peligrosos de la Región de Murcia de 2001

Por lo que se refiere a la política de residuos en la CARM debe destacarse la aprobación inicial, por Resolución de 26 de junio de 2001, por la que se publicó el acuerdo del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia de fecha 22 de junio de 2001, del «Plan de los residuos urbanos y de los residuos no peligrosos de la Región de Murcia». Dicho plan se dictó en actuación de las habilitaciones que a favor de las Comunidades Autónomas habían establecido los arts. 4.2 de la Ley 10/1998, de 21 de abril, de Residuos (*Corresponderá a las Comunidades Autónomas la elaboración de los planes autonómicos de residuos y la autorización, vigilancia, inspección y sanción de las actividades de producción y gestión de residuos*) y 17 de la Ley 11/1997, de de 24 de abril, de Envases y Residuos de Envases (*[...] los planes de gestión de residuos de las Comunidades Autónomas y, en su caso, los de las Entidades locales de acuerdo con lo que se establezca en la legislación de las respectivas Comunidades Autónomas deberán contener determinaciones específicas sobre la gestión de envases y de residuos de envases*).

No obstante, dicho plan fue anulado en recurso directo por la STSJ de Murcia de 28 diciembre de 2002 (JUR 2004, 977) en consideración a su carácter normativo y, en consecuencia, por no haberse seguido en su aprobación el procedimiento legalmente establecido para la elaboración de las disposiciones generales. El pronunciamiento judicial contiene una fundamentación ciertamente escasa, a lo que debe añadirse la inexistencia a la sazón en la CARM de un diseño legal de procedimiento reglamentario (que sólo se ha introducido recientemente en el art. 53 de la Ley 6/2004, de 28 de diciembre, del Estatuto del Presidente y del Consejo de Gobierno de la Región de Murcia) que pudiera, en consecuencia, considerase aplicable a la elaboración del instrumento impugnado. No obstante, por un lado, ha venido siendo habitual que la Administración murciana colmara dicha laguna normativa en otros supuestos mediante la aplicación supletoria del art. 24 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, sin que, al margen de una errónea

calificación en relación con la naturaleza normativa del plan, resultara coherente su preterición en este caso. Por otro lado, existen, como es sabido, ciertos trámites procedimentales de obligada observancia en la elaboración de las normas infralegales el complejo Gobierno-Administración –señaladamente la audiencia a los afectados por la disposición *ex* art. 105 *a* CE–, sin necesidad de un reconocimiento legal expreso.

En consecuencia, la mencionada Sentencia declara nulo de pleno derecho el mencionado acuerdo al amparo de lo dispuesto en el art. 62.1 *e* LRJ-PAC (*Los actos de las Administraciones públicas son nulos de pleno derecho en los casos siguientes: e. Los dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido [...]*), a pesar de que algunos de los trámites cuya omisión viene censurada por el órgano jurisdiccional –como el dictamen del Consejo Jurídico de la Región de Murcia– eran de procedencia cuestionable en el caso examinado, al no poder considerarse de ordinario la proteica categoría de los *planes* como asimilable a la de las normas reglamentarias de naturaleza *ejecutiva* de las leyes, tal y como se ha encargado de señalar la doctrina y una jurisprudencia reiterada. Como consecuencia del meritado pronunciamiento judicial se procedió a aprobar el Plan de Residuos Urbanos y de Residuos No Peligrosos de la Región de Murcia mediante un instrumento formal probablemente más adecuado, el Decreto 48/2003, de 23 de mayo.

### 5.3. La lucha contra el ruido: crónica de un fracaso de los entes locales con recientas correcciones jurisdiccionales

Por lo que se refiere a la política de lucha contra la contaminación acústica en la Región de Murcia, debe destacarse que la misma viene respaldada por una actividad normativa ciertamente precoz en la materia. En efecto, en cumplimiento de lo dispuesto en diversos preceptos de la Ley 1/1995 (arts. 54 y 72 y disp. transit. 5ª), se dictó tempranamente el Decreto 48/1998, de 30 de julio, de protección del medio ambiente frente al ruido, que resulta ser una de las primeras disciplinas integrales frente al ruido aprobadas en España. Resulta sobradamente conocida la deplorable situación en que se encuentra España en la lucha frente al ruido, hasta el punto de constituir, tras Japón, el país con mayor índice de población expuesta al ruido del mundo.

Tal estado de cosas se agrava en aquellos territorios en los que, a la frecuente inercia de los poderes públicos y a una consolidada cultura de tolerancia frente a los excesos sónicos, se une el incremento exponencial de ciertos focos generadores de emisión, como puede ser, destacadamente y según se expuso en el apartado II, el desarrollo urbanístico vinculado a una oferta masiva de ocio y turismo centrado fundamentalmente en la franja litoral. El propio Decreto 48/1998 partía ya de un diagnóstico semejante al señalar en su Exposición de Motivos que «Un amplio plan de medidas permite concluir, que un 50% de la población de la Región está expuesta a niveles de ruido ambiental superiores a los recomendados como límite aconsejable por la OCDE y la Comisión de las Comunidades Europeas. Asimismo,

un 90% de los puntos de medida ubicados en las tipologías de usos del suelo más sensible, como son el hospitalario y el docente, exceden los niveles recomendados internacionalmente».

Sin perjuicio de la necesidad actual de adecuación de la norma reglamentaria autonómica a la disciplina estatal básica en la materia –contenida en la Ley 37/2003, de 17 de noviembre y en el Real Decreto 1513/2005, de 16 de diciembre, que la desarrolla–, la regulación en ella establecida estaba fundamentalmente bien orientada, contemplando instrumentos que podían ser eficaces para una ordenación racional del medio ambiente sonoro. Entre las medidas contempladas por el Decreto murciano se encuentran el establecimiento de unas condiciones y la fijación de unos límites de inmisión de ruido en el medio ambiente exterior y en el interior de los edificios; la previsión de los aspectos que, desde la perspectiva del ruido, deben incorporar y analizar los Estudios de Impacto Ambiental y los proyectos sometidos al procedimiento de calificación ambiental; algunas medidas de compatibilización con la ordenación urbanística; un régimen embrionario para las inspecciones y estudios; algunas especialidades en relación con el ruido de los vehículos a motor o, finalmente, la previsión de los llamados «planes de rehabilitación sonora».

Pero resulta evidente que la normativa más bienintencionada o técnicamente mejor pertrechada resulta inútil si no se acompaña de un compromiso activo de los poderes públicos encargados de su aplicación a favor de la materialización de sus preceptos. De este modo, la trayectoria de la normativa murciana sobre ruido es la historia de un fracaso, siendo excesivamente frecuentes, sobre todo en vecindades próximas a zonas de ocio, las situaciones de verdaderos calvarios personales y familiares generados por el exceso de ruido. En este sentido, puede considerarse un hito la STSJ de Murcia (Sala de lo contencioso-administrativo) de de 29 de octubre de 2001, primera resolución judicial que ha condenado en la CARM a un Ayuntamiento en concepto de responsabilidad patrimonial, por los daños ocasionados como consecuencia de la pasividad reiterada y la desatención de sus deberes de policía ambiental en relación con una familia, residente estival en la entidad de población de Cabo de Palos, término municipal de Cartagena, que soportó durante años los excesos acústicos de ciertos establecimientos hosteleros. La sentencia condenó al Ayuntamiento de Cartagena en los siguientes términos:

> «[...] esta Sala resuelve estimar parcialmente la demanda y otorga las siguientes cantidades: la de 150.000 pesetas por cada uno de los meses que se consideran de vacaciones, es decir julio, agosto y septiembre, mas uno que comprendería la Navidad y la Semana Santa. Otra de 225.000 pesetas anuales, como la anterior, por el resto de fines de semana del año. Éstos por entender que, como se dijo, no se trata de residencia habitual. Lo que da un total de 1.825.000 pesetas anuales. A los que debe añadirse la cantidad única de 1.000.000 de pesetas en concepto de indemnización de daños morales, acreditados por los demandantes a través de certificado médico oficial» (F. 6º).

Este pronunciamiento ha sido, pues, señero aunque ilustrativo, al tiempo, de la angustiosa situación que viven no pocas personas en la CARM, a las que sistemáti-

camente se les conculcan, con la inconcebible complicidad de las autoridades municipales, sus derechos a la intimidad personal y familiar y a un medio ambiente adecuado para el desarrollo de su personalidad.

## 6. ORGANIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN AMBIENTAL DE LA CARM

### 6.1. Los comienzos

En el momento en que se lleva a cabo la constitución de la CARM no era ni mucho menos frecuente en el panorama organizativo de las distintas Administraciones Públicas españolas el otorgamiento de sustantividad propia a las políticas ambientales a través de su reflejo en el mapa departamental mediante la creación de un complejo orgánico propio. De este modo, y como ha venido siendo habitual en las restantes Comunidades Autónomas, la política de protección del medio ambiente se desarrolló en la Región de Murcia de modo disperso, integrándose en el mejor de los casos dicha componente en el desarrollo de cada una de las políticas sectoriales. En la Región de Murcia y en este período inicial, tan solo alguna unidad administrativa asumiría durante cierto tiempo funciones prevalentemente ambientales, como fue el caso del Servicio de Medio Ambiente de la Dirección Regional de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente, unidad que, de hecho, pasó a quedar integrada más tarde en la Agencia Regional para el Medio Ambiente y la Naturaleza, en virtud de la disp. adic. 2ª de la Ley 10/1986, de 19 de diciembre, de la Agencia Regional de Medio Ambiente y la Naturaleza.

### 6.2. La agencia Regional de Medio Ambiente y la Naturaleza. Razones para su supresión

La insatisfacción que tal estado de cosas producía de cara a dotar de una sustantividad propia a las políticas ambientales, así como a su adecuada planificación y diseño sin las disfuncionalidades que suponía su dispersión entre los diferentes departamentos, cuando no el peligro cierto de su simple y llana preterición, determinaron la creación de un ente público al que se encomendaron las principales funciones relacionadas con la tutela del medio ambiente. Que tal motivación fue la generatriz de la nueva estructura pública vino a reconocerlo la propia norma institutiva, la Ley 10/1986, al señalar en su Exposición de Motivos que «La configuración legal de esa nueva estructura administrativa ha de responder a dos cuestiones trascendentales que tienen su origen, en última instancia, en el carácter de novedad en cuanto a mecanismos y formas de actuación que implica la ordenación y gestión del medio ambiente [...] Estas dos cuestiones son la gran dispersión que tienen las competencias ambientales en cuanto a su atribución a distintos órganos y la implicación que tiene la política ambiental en casi todos los sectores de la actividad económica, tanto de las Administraciones públicas como de los particulares».

La nueva personificación adoptaba la forma jurídica de organismo autónomo de naturaleza administrativa, inicialmente adscrito a la Consejería de Presidencia y más tarde, en 1992 y tras la creación de la Consejería de Medio Ambiente, a esta misma. Precisamente y como se comentará inmediatamente, la superposición de las dos estructuras organizativas destinadas al desarrollo de políticas ambientales fue una de las causas determinantes de la supresión de la Agencia. A ella le correspondía, genéricamente, el *desarrollo de las acciones públicas en materia de Medio Ambiente* (art. 3.1), pero sus funciones específicas respondían a una categorización más pormenorizada: 1) de *coordinación y programación*; 2) de *gestión y ejecución*; 3) de *informe*; 4) de *fomento* y 5) de *relación y comunicación*. Cada uno de esos grandes sectores funcionales se desagregaba, a su vez, en una notable variedad de acciones específicas.

A pesar de que tras la creación de la Consejería de Medio Ambiente se produjo, como hemos señalado ya, una disfuncionalidad organizativa clara al coexistir una estructura departamental y una personificación jurídico-pública autónoma a ella vinculada con un espectro de funciones coincidente, es igualmente cierto que desde 1992 se había tratado de minimizar en parte tal situación reforzando la vinculación de la Agencia a la Administración regional matriz y, con ello, intensificando la unidad de acción. Así, en dicho año se modificó la Ley 10/1986 para instaurar un recurso de alzada contra las decisiones del Director de la Agencia a interponer y resolver por el Consejero competente en materia de medio ambiente, cuando con anterioridad las resoluciones dictadas por aquél ponían fin a la vía administrativa. Asimismo, se dispuso que el Director del organismo sería nombrado por Decreto no ya a propuesta del Presidente de la CARM, como hasta ese momento, sino del Consejero competente en materia de medio ambiente. No obstante, resultaba evidente que esta situación no podía mantenerse por mucho tiempo y que la Agencia debía desaparecer.

En efecto, en virtud de la Ley 6/1993, de 5 de noviembre, se suprimió la Agencia Regional para el Medio Ambiente y la Naturaleza, y en su Exposición de Motivos se refleja parte de la argumentación expuesta: «Este proceso culmina con la creación de la Consejería de Medio Ambiente como departamento de la Comunidad Autónoma [...] Esta decisión política [...] produce una situación nueva en la Administración regional, ya que por primera vez existe en la misma un órgano del máximo rango administrativo dedicado prioritariamente al desarrollo y ejecución de las políticas regionales en materia de medio ambiente [...] La creación de la Consejería supone, además, una perspectiva más amplia en la visión de la problemática medioambiental, que permite satisfacer de una forma más adecuada las exigencias que, desde el aspecto de la organización administrativa, plantea la actuación en este campo, al asumir competencias que no contemplaba la Agencia Regional para el Medio Ambiente y la Naturaleza en materias como los recursos hidráulicos la protección civil o la extinción de incendios. Estas razones determinan que desaparezca la necesidad de la existencia de un organismo autónomo, al

configurarse una Consejería específica para la gestión de la política medioambiente».

### 6.3. La estructura departamental y la integración de las políticas ambientales. La subordinación de éstas a otras de carácter sectorial: turismo, ordenación del territorio, desarrollo económico y fomento de la ocupación de espacios sensibles

En la medida que la organización administrativa está al servicio de las políticas públicas se aprecia en los últimos tiempos una manifiesta subordinación de la política ambiental a otras políticas sectoriales prioritarias para el Gobierno Regional, que van a implicar el peregrinaje de la «Administración ambiental» en las últimas reestructuraciones departamentales, convirtiéndose en el convidado de piedra de las Consejerías en las que se engarza con una finalidad de mediatizar dicho ámbito de la acción pública. En este sentido se orientó la creación de la Consejería de Turismo y Ordenación del Territorio (Decreto 1/2002, de 15 de enero, de reorganización de la Administración Regional) que impulsó, como auténtica prioridad política del actual Gobierno, una ordenación territorial de la orla litoral de marcado carácter unidimensional alzaprimando el desarrollo urbanístico y turístico, a costa de la tutela debida a los ENP. Significativamente, a propuesta de dicha Consejería se aprobaron las Directrices y Plan de Ordenación Territorial del Litoral de la Región de Murcia (Decreto 57/2004, de 18 de junio). Sin embargo, los dictámenes críticos (46/2004 y 53/2004) del Consejo Jurídico de la Región de Murcia forzaron una nueva reorganización departamental, con una indudable finalidad cosmética de aparentar mayor énfasis en la ponderación de las políticas ambientales. Entre la aprobación de las Directrices y Plan de Ordenación Territorial del Litoral de la Región de Murcia y la Actuación de Interés Regional de Marina de Cope media una importante circunstancia organizativa en el complejo Gobierno-Administración Regional: el Decreto 60/2004, de 28 de junio, de reorganización de la Administración Regional, por el que se suprimen las Consejerías de Turismo y Ordenación del Territorio (art. 8) y de Agricultura, Agua y Medio Ambiente (art. 3) y se crea, en lo que aquí interesa, la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio. No deja de ser significativo que afectando la reorganización departamental a varias Consejerías, tan sólo el preámbulo del Decreto justifique la creación de la nueva Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, poniendo de manifiesto la importancia que dicho Departamento tiene en la razón de ser de la remodelación. La justificación es bien significativa: «*se crea la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio [...] para facilitar la ejecución y coordinación de la acción de Gobierno en dichas materias*» (*sic*).

La realidad desmintió inmediatamente tal apariencia y, así, la polémica y cuestionada AIR de Marina de Cope fue aprobada, a propuesta del nuevo Consejero de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, mediante Acuerdo de Consejo de Gobierno, de 23 de julio, eludiendo de plano las graves objeciones planteadas por el Consejo Jurídico. En declaraciones efectuadas al diario *La Verdad*, el Presi-

dente de la CARM explicó la remodelación con el argumento de que el Gobierno había «*quemado una etapa*» tras la aprobación de las directrices de ordenación del litoral: «*ahora se trata de poner en marcha y desarrollar lo aprobado* –dijo en referencia a las directrices–*, y este asunto debe ir muy vinculado al medio ambiente*». «*Quiero que sea sólo un consejero el que pulse la legalidad medioambiental sobre las directrices para que no haya ningún choque*», añadió el Presidente, que asimismo manifestó que al unir ambas competencias habrá una mayor «*celeridad*» en el desarrollo del litoral (29 de junio). Por su parte, el a la sazón nuevo consejero de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio declaró sobre sus competencias, también al diario *La Verdad*, que «*entre medio ambiente y ordenación del territorio puede surgir algún retraso por alguna circunstancia, y de esta manera se podrá resolver con mayor agilidad*» (30 de junio).

Finalmente, la heteróclita Consejería de Industria y Medio Ambiente (constituida por Decreto del Presidente de la Comunidad Autónoma 9/2005, de 7 de mayo, de reorganización parcial de la Administración Regional [BORM núm. 104, del lunes 9 de mayo]) es igualmente expresiva del carácter subordinado que ha venido teniendo en la fase anterior la variable política ambiental, hasta tal punto que, incluso para un observador no demasiado atento a la evolución de la política ambiental de la CARM de que se ha dado cuenta en estas páginas, resultará seguramente pintoresco un emparejamiento semejante de sectores de la acción política. La norma de reorganización carece sintomáticamente en este caso de preámbulo o motivación alguna para la creación de la nueva Consejería, pero lo insólito del maridaje organizativo queda patente cuando se definen las competencias del nuevo departamento: *Se crea la Consejería de Industria y Medio Ambiente a la que se atribuyen, además de las competencias que ostentaba la extinguida Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio las relativas a industria, energía y minas, desarrollo tecnológico, sociedad de la información y telecomunicaciones, incluida la planificación y coordinación de redes, con independencia de lo establecido en el artículo 5 […] Queda adscrito a esta Consejería el Organismo Público Instituto de Fomento de la Región de Murcia.* Una suerte de abandono o inercia parece subyacer a este cambio, como si una vez consumado el modelo de desarrollo y planificación territorial deseado, el concreto asiento de las competencias ambientales fuera algo intrascendente, sin que sea necesaria su justificación desde le punto de vista de la homogeneidad material de los sectores implicados o de la eficacia de la actividad administrativa.

## NOTA BIBLIOGRÁFICA

ÁLVAREZ CARREÑO, S.M., FERNÁNDEZ SALMERÓN, M., GUTIÉRREZ LLAMAS, A. y SORO MATEO, B.: «El Derecho Administrativo y la protección del medio ambiente», en VICENTE JIMÉNEZ, T. (Coord.), *Justicia ecológica y protección del medio ambiente*, Ed. Trotta, Madrid, 2002, págs. 147 a 199.

FERNÁNDEZ SALMERÓN, M. y SORO MATEO, B., *La articulación del ordenamiento jurídico ambiental en el Estado autonómico*, Ed. Atelier, Barcelona, 2001.

LOZANO CUTANDA, B. y ALLI TURRILLAS, J-C.: *Administración y Legislación Ambiental*, Dykinson, Madrid, 2005.

NAVARRO CABALLERO, T.M.: «La autonomía local en el trámite de aprobación del planeamiento urbanístico general (A propósito de la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Murcia, número 712/2000, de 29 de septiembre y de la Sentencia del Tribunal Supremo de 30 de octubre de 2003)», en *Revista de Estudios de la Administración Local*, núm. 292-293, 2003, págs. 231-256.

SANTAMARÍA ARINAS, R.J.: «La técnica del alejamiento de actividades clasificadas en las Comunidades Autónomas y otras cuestiones suscitadas por la STS de 19 de julio de 2004», *Justicia Administrativa*, núm. 29, 2005, págs. 57-74.

*XXIX*

# Política ambiental de Navarra

José Francisco Alenza García

## *Sumario*

*Página*

1. Navarra, una tierra naturalmente diversa y una política ambiental, también, diversa ..... 828
2. Evolución de la política ambiental de la Comunidad Foral de Navarra ..... 829
   2.1. Cinco legislaturas de política ambiental ..... 829
      2.1.1. La puesta en marcha de la política ambiental: la primera y segunda legislaturas (1983-1987 y 1987-1991) ..... 829
      2.1.2. La consolidación de una política ambiental propia y ambiciosa sobre el medio natural: la III legislatura (1991-1995) ..... 830
      2.1.3. Estancamiento legislativo y parcheo de problemas en la IV y V legislaturas (1995-1999 y 1999-2003) ..... 830
      2.1.4. Reactivación normativa en la actual legislatura ..... 831
   2.2. Los problemas ambientales de Navarra en las últimas tres décadas ..... 831
3. Organización ambiental de la Comunidad Foral de Navarra ..... 833
   3.1. Evolución ..... 833
   3.2. La Administración ambiental de la Comunidad Foral ..... 834
4. Biodiversidad ..... 835
   4.1. Espacios Naturales ..... 835
   4.2. Flora y fauna ..... 836
      4.2.1. Protección de los hábitats y de la fauna silvestre ..... 836
      4.2.2. El aprovechamiento de las especies (caza y pesca) ..... 838
      4.2.3. Control de la población de especies que causan daño ..... 838
   4.3. Montes y vías pecuarias ..... 839
      4.3.1. La política forestal ..... 839
      4.3.2. Vías pecuarias ..... 840
   4.4. Aguas ..... 841
   4.5. Contaminación atmosférica y acústica ..... 841

Página

5. Calidad ambiental ..... 842
5.1. Prevención de la contaminación ambiental y evaluación de impacto ambiental ..... 842
5.1.1. La situación antes de la Ley Foral de Intervención para la Protección Ambiental ..... 842
5.1.2. La Ley Foral de intervención para la Protección Ambiental ... 843
5.2. Inspección ambiental ..... 845
5.3. Residuos ..... 845
5.4. Sistemas de gestión ambiental ..... 846
5.4.1. Los sistemas de gestión ambiental en el sector industrial ..... 846
5.4.2. Agendas locales 21 ..... 847
5.5. Política energética ..... 847
6. Educación e información ambiental ..... 848
6.1. Educación ambiental ..... 848
6.2. Información ambiental ..... 849
7. Retos actuales y de futuro ..... 849
Bibliografía ..... 851

* * *

## 1. NAVARRA, UNA TIERRA NATURALMENTE DIVERSA Y UNA POLÍTICA AMBIENTAL, TAMBIÉN, DIVERSA

El lema de las memorias del Departamento de Medio Ambiente es: «Navarra, una tierra naturalmente diversa». Lo cual, puedo adelantar ya, es aplicable también a su política ambiental. Una política diversa por sus contenidos y, también, por el reparto de aciertos, errores y problemas[1].

Examinar la política ambiental (cualquier política) de un período de más de 25 años –especialmente si se tiene un espacio limitado para hacerlo– no es tarea fácil. En primer lugar, describiré a grandes rasgos la evolución de esta política señalando los hitos más importantes de cada legislatura parlamentaria y enumerando los principales problemas ambientales que se han producido en Navarra

1. Abreviaturas:
DF: Decreto Foral.
LF: Ley Foral.
LFAC: Ley Foral 16/1989, de 5 de diciembre, de control de actividades clasificadas para la protección del medio ambiente.
LFENP: Ley Foral 9/1996, de 17 de junio, de Espacios Naturales Protegidos de Navarra.
LFFSH: Ley Foral 2/1993, de 5 de marzo, de protección y gestión de la fauna silvestre y sus hábitats.
LFIPA: Ley Foral 4/2005, de 22 de marzo, de Intervención para la Protección Ambiental.
OF: Orden Foral.
RADA: Revista Aranzadi de Derecho Ambiental.
RJN: Revista Jurídica de Navarra.

en estos años. En segundo lugar, expondré la evolución y estructura actual de la Administración ambiental de la Comunidad Foral.

Después se entra en el núcleo central de este estudio que es el análisis de los distintos aspectos de la política ambiental. Para ello, he agrupado los temas distinguiendo, por un lado, los relativos a la biodiversidad (espacios naturales, fauna y flora, montes y vías pecuarias, aguas, aire); por otro, los de calidad ambiental (intervención ambiental, residuos, distintivos ambientales, política energética); y, finalmente, los relativos a la educación y la información ambientales. Un análisis completo de las actuaciones y medidas ambientales obligaría a analizar cómo se han aplicado las exigencias ambientales en otras políticas sectoriales (la agrícola, la industrial, la de transportes, etc.). Sin embargo, por razones de espacio, no es posible examinar cada una de ellas, y sólo me he referido, por su carácter ejemplar, a la política energética. Para finalizar, expongo la principales conclusiones del trabajo y los retos ambientales, de presente y de futuro, que se le plantean a los poderes públicos navarros.

## 2. EVOLUCIÓN DE LA POLÍTICA AMBIENTAL DE LA COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA

### 2.1. Cinco legislaturas de política ambiental

No puede hablarse en puridad de política ambiental propia de Navarra hasta que se dotó de instrumentos legislativos y de órganos propios, de ahí que –obviando aisladas actuaciones ambientales anteriores–, exponga esta evolución por las legislaturas parlamentarias que ha habido hasta el momento.

#### 2.1.1. La puesta en marcha de la política ambiental: La primera y segunda legislaturas (1983-1987 y 1987-1991)

Creado el Departamento de Ordenación del Territorio, Vivienda y Medio Ambiente en 1983 por una de las primeras leyes forales (LF del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra), en la primera legislatura del Parlamento navarro (1983-1987) apenas se promulgaron normas ambientales. Eso sí, la principal de ellas iba a generar dificultades en el caso de Itoiz: fue la Ley Foral 6/1987, de 10 de abril, de Normas Urbanísticas Regionales para la protección y uso del suelo no urbanizable, que estableció las categorías de suelo no urbanizable, entre las que se encontraban los espacios naturales de interés. Y lo que resultó más problemático: declaró y delimitó las Reservas Integrales y las Reservas Naturales junto con sus bandas de protección, algunas de las cuales quedaban afectadas por el proyecto del embalse Itoiz.

En la II Legislatura (1987-1991), de Gobierno socialista, se completó el marco legal de los espacios naturales con la promulgación de la Ley Foral 13/1990, de 31 de diciembre, de protección y desarrollo del patrimonio forestal. Fue una de las

primeras leyes forestales que incorporó avanzadas ideas sobre la multifuncionalidad de los bosques y la gestión forestal sostenible. Por otro lado, también se aprobaron importantes leyes sobre calidad ambiental: la Ley Foral 10/1988, de 29 de diciembre, de saneamiento de aguas residuales de Navarra y la Ley Foral 16/1989, de 5 de diciembre, de control de actividades clasificadas para la protección del medio ambiente, que va a ser –hasta el 2005– la principal norma de control de las actividades industriales contaminantes.

### 2.1.2. La consolidación de una política ambiental propia y ambiciosa sobre el medio natural: La III Legislatura (1991-1995)

La III Legislatura (con Gobierno de Unión del Pueblo Navarro) va a incrementar el ritmo de producción legislativa ambiental, especialmente en relación con la biodiversidad. Se aprueban, así, la Ley Foral 17/1992, de 17 de febrero, de protección de la fauna silvestre migratoria; la Ley Foral 2/1993, de 5 de marzo, de protección y gestión de la fauna silvestre y sus hábitats (modificada en esa misma legislatura por la LF 8/1994, de 21 de junio) y, aunque fuera del estricto marco ambiental, completando el estatuto legal de los animales, la Ley Foral 7/1994, de 31 de mayo, de protección de los animales.

Menos afortunado se mostró el legislador en relación con las actividades contaminantes. Especialmente con la Ley Foral 13/1994, de 20 de septiembre, de gestión de los residuos especiales dirigida, más que a desarrollar las disposiciones europeas y estatales en la materia, a organizar la gestión pública de los residuos especiales mediante una sociedad pública, que nunca llegó a crearse. En el apartado organizativo cabe destacar la LF 1/1993, de 17 de febrero, de creación del Consejo Navarro de Medio Ambiente.

### 2.1.3. Estancamiento legislativo y parcheo de problemas en la IV y V Legislaturas (1995-1999 Y 1999-2003)

Tras la breve experiencia del Gobierno tripartito (PSOE-CDN-EA) y la recuperación del Gobierno por UPN, en la IV y V legislaturas se entra en una fase de estancamiento legislativo y de parcheo de problemas. En efecto, como leyes de nueva elaboración sólo cabe reseñar la Ley Foral 19/1997, de 15 de diciembre, de Vías Pecuarias. También cabe destacar como positiva la nueva regulación del Departamento de Medio Ambiente que, como se verá, cambia de denominación y asume las competencias sobre los montes.

Pero, la característica de estas Legislaturas es la reforma de leyes anteriores. Se modificaron dos veces la Ley Foral del Consejo Navarro de Medio Ambiente (LF 1/1996, de 11 de marzo; y LF 28/2003, de 4 de abril), y la LFFSH (LF 5/1998, de 27 de abril; y LF 18/2002, de 13 de junio). También se modificaron la LFAC (por LF 1/1999, de 2 de marzo, de medidas administrativas de gestión medioambiental) y Ley Foral 13/1994, de 20 de septiembre, de gestión de los residuos especiales (LF 1/2001, de 13 de febrero).

Especial mención merece la Ley Foral 9/1996, de 17 de junio, de Espacios Naturales de Navarra que derogó la Ley Foral 6/1987, de 10 de abril, de Normas Urbanísticas Regionales para la protección y uso del suelo no urbanizable, que dotó de un nuevo régimen legal a los espacios naturales y que, al fijar unas nuevas limitaciones y bandas de protección a las reservas naturales afectadas por Itoiz, desatascó el problema jurídico que se había producido por la anulación judicial del Proyecto. Pero, a ello me referiré más adelante.

En definitiva, estas dos legislaturas produjeron un parón legislativo y dejaron pasar la oportunidad de ir actualizando y adaptando para Navarra la diversa normativa europea y estatal, especialmente, sobre el control de actividades contaminantes (EIA, IPPC, residuos, ruido, etc.), frente a la intensa actividad normativa europea y estatal de estos mismos años.

#### 2.1.4. Reactivación normativa en la actual Legislatura

La VI Legislatura parece ser la del despertar o la reactivación normativa con la promulgación –ya a mitad de legislatura– de dos Leyes Forales: la de Caza y Pesca y la de Intervención para la Protección Ambiental. Especialmente esta última dado que actualiza y adapta a la realidad navarra los distintos instrumentos de intervención ambiental (EIA, IPPC, inspección ambiental, reparación de daños ambientales, etc.) que estaban huérfanos de regulación foral. A ella me referiré con detalle más adelante.

### 2.2. Los problemas ambientales de Navarra en las últimas tres décadas

A lo largo de las últimas tres décadas han sido muy diversos los problemas ambientales que se han presentado en la Comunidad Foral. En ellos se reflejan las tensiones habituales que se plantean en estos casos: politización de problemas técnicos, síndrome NIMBY, desarrollo económico *adversus* protección ambiental, etc. Generalmente, el problema se plantea por la oposición de los colectivos locales, que acaban asumiendo las corporaciones locales, a infraestructuras (vertedero comarcal de Aranguren, Plan de Recuperación del Oso Pardo, implantación de centros de tratamiento de residuos industriales, etc.). En algunos casos, la politización del tema se agravó por la amenaza terrorista y por la corrupción (Autovía de Leizarán). No han faltado tampoco conflictos muy localizados y escasa afección ambiental, pero de gran interés socioeconómico y jurídico (expulsión de granjas porcinas de núcleos urbanos).

Algunos de ellos –como se verá– han generado importantes controversias jurídicas que han tenido como resultado soluciones legales o judiciales muy ingeniosas. Pero, por controversia social y jurídica –y no ajeno a episodios puntuales de violencia– destaca el caso del pantano de Itoiz, que merece un comentario específico.

El largo y tortuoso recorrido del embalse de Itoiz y el canal de Navarra desde la redacción de su Proyecto –hace casi 20 años– hasta su llenado –todavía hoy no

concluido– es la historia de una férrea y decidida voluntad política (conformada por una amplísima mayoría parlamentaria) de superación de los obstáculos de todo tipo –sociales, jurídicos, económicos, ambientales, políticos, etc.– que se le oponían.

Evidentemente, no puedo –ni debo– entrar a valorar aquí ni el impacto ambiental del pantano, ni su utilidad, ni el coste económico, ni su seguridad, ni otros aspectos. Únicamente, me referiré a la situación jurídica en que se encuentra actualmente y, además, de forma resumida, ya que han sido muy variadas las cuestiones jurídicas planteadas (ambientales, urbanísticas, expropiatorias, etc.). Pues bien, las resoluciones judiciales más destacadas –y prescindiendo de las relativas a la expropiación forzosa y a cuestiones penales en las que incurrieron algunos de los opositores al embalse– que se han dictado en este caso han sido las siguientes:

– Sentencia de la Audiencia Nacional de 29 septiembre 1995, anuló la Resolución de 2 de noviembre de 1990 del MOPU aprobatoria del Proyecto de la Presa de Itoiz. Una de las razones de la anulación era la inundación de las bandas de protección de tres Reservas Naturales. La suspensión de las obras de construcción no se llevó a efecto porque se condicionó a la prestación de aval o caución suficiente en cuantía de 24.071.597.590 pts. (posteriormente rebajada a 12.951.211.411 pts.) que, evidentemente, no pudo prestarse.

– Pendiente de recurso la Sentencia de la Audiencia Nacional, se aprobó la Ley Foral 9/1996, de 17 de junio, de Espacios Naturales Protegidos, diseñó un sistema de protección de los espacios naturales distinto del previsto en la Ley Foral 6/1987, eliminando la necesidad de que las Reservas Naturales tengan bandas de protección. Asimismo, delimitó las Reservas Naturales y respecto de las afectadas por el embalse de Itoiz se especificó que en la zona inundable no habrá bandas, estimándose como protección suficiente la lámina de agua resultante del llenado del embalse.

– La STS de 14 de julio de 1997 (RJ 1997, 6094) estimó parcialmente el recurso de casación contra la Sentencia de la Audiencia Nacional, si bien mantuvo la anulación del Proyecto en la medida, y sólo en la medida, en que las aguas embalsadas alcanzaran una altura tal que inundaran los 500 metros de anchura de las bandas periféricas de protección de las Reservas Naturales afectadas.

– La STS 17 noviembre 1998 (RJ 1998, 10522) desestimó el recurso contra la Declaración de Impacto Ambiental sobre el Anteproyecto del embalse de Itoiz, del Ministerio de Obras Públicas, al considerar que la declaración de impacto ambiental es un acto de trámite no impugnable de forma autónoma.

– La STC 73/2000, de 14 de marzo (RTC 2000, 73) desestimó la cuestión de inconstitucionalidad, planteada por la Audiencia Nacional contra la Ley Foral 9/1996, negando que fuera una ley «ad casum», ya que estableció una regulación general de los espacios naturales de Navarra. Tampoco consideró vulnerado el derecho a la ejecución de las sentencias, porque no se consideró desproporcionada

la finalidad ambiental perseguida por la Ley Foral y el sacrificio impuesto al citado derecho fundamental.

– La STEDH de 27 de abril de 2004 (TEDH 2004, 27), caso Gorraiz Lizarraga y otros contra España, tampoco apreció irregularidad alguna en la LFENP y entendió que la interferencia del poder legislativo en el resultado del litigio alegada no vulneró el carácter equitativo del procedimiento y, por tanto, no hubo violación del artículo 6.1 del CEDH.

– Los Autos de la Audiencia Nacional de 29 de mayo y 11 de septiembre de 2002, declararon la imposibilidad legal de ejecución de la STS de 14 de julio de 1997. Y la STS de 31 de mayo de 2005 confirmó dichos autos, afirmando que con la nueva delimitación legal de las zonas de protección, el Embalse de Itoiz puede llenarse hasta la máxima altura prevista de su presa sin afectar por el agua la mencionada nueva zona de protección.

En definitiva, aunque todavía existen algunos pleitos pendientes y otros se siguen promoviendo, como afirmó la reciente STS de 20 de septiembre de 2005 (JUR 2005, 219354), no hay obstáculo jurídico alguno al embalse de Itoiz y al canal de Navarra.

## 3. ORGANIZACIÓN AMBIENTAL DE LA COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA

### 3.1. Evolución

La Ley Foral 23/1983, de 11 de abril, reguladora del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, creó, entre otros, el Departamento de Ordenación del Territorio, Vivienda y Medio Ambiente. Mediante DF 38/1984, de 16 mayo, se estableció la estructura orgánica de dicho Departamento, siendo uno de sus tres Servicios, el Servicio de Medio Ambiente. Tras la transferencia de funciones y servicios de la Administración del Estado a Navarra, se estructuró dicho Servicio (DF 243/1986, de 21 noviembre) en dos Secciones: la de Prevención de la Contaminación y la de Protección de la Naturaleza.

Con posterioridad, se sucedieron diferentes regulaciones de la estructura orgánica del Departamento (DF 28/1989, de 2 febrero; DF 119/1990, de 18 mayo; DF 323/1991, de 30 septiembre), hasta el trascendental Decreto Foral 221/1995, de 11 agosto, por el que se otorga nueva denominación al Departamento de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda y se establece su estructura orgánica. Esta modificación deja ver el reforzado peso de lo ambiental ya desde la nueva denominación del Departamento, al pasar el «medio ambiente» del último lugar a su encabezamiento. Entre las nuevas competencias asignadas al Departamento destacan las relativas a los montes y vías pecuarias, que venían siendo ejercidas por el Departamento de Agricultura, Ganadería y Montes.

Posteriores cambios de Gobierno originaron nuevas regulaciones de la estructura orgánica del Departamento, que ya no cambiaría de denominación (DF 428/1996, de 30 de septiembre; DF 312/2004, de 27 septiembre), destacando la estructuración –desde 1996– en dos Direcciones Generales –la de Medio Ambiente y la de Ordenación del Territorio y Vivienda– que se han mantenido hasta la actualidad.

### 3.2. La Administración ambiental de la Comunidad Foral

*A.* La actual estructura orgánica del Departamento de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda, establecida en el Decreto Foral 37/2005, de 24 febrero, está encabezada por el titular del Departamento que es el *Consejero de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda*, que cuenta con un Gabinete como unidad de apoyo político y técnico. Este Departamento se estructura en dos Direcciones Generales (una de ellas de Medio Ambiente) y una *Secretaría General Técnica*, que cuenta entre sus tres Secciones, una de Régimen Jurídico de Medio Ambiente.

La *Dirección General de Medio Ambiente* se estructura en dos Servicios:

a) *Servicio de Integración Ambiental*, que se estructura en cinco Secciones: Sección de Prevención de la Contaminación; Sección de Recursos Hídricos; Sección de Medio Ambiente Urbano; Sección de Evaluación y Restauración Ambiental; Sección de Inspección y Control Ambiental.

b) *Servicio de Conservación de la Biodiversidad*, que se estructura en cinco Secciones: Sección de Hábitats; Sección de Información y Educación Ambiental; Sección de Gestión Forestal; Sección de Planificación y Ayudas; Sección de Caza y Pesca.

*B.* La Administración institucional está compuesta por dos sociedades públicas adscritas al Departamento de Medio Ambiente [«*Gestión Ambiental-Viveros y Repoblaciones de Navarra, SA*» con funciones sobre la protección, preservación, mejora y mantenimiento del medio natural, y «*Navarra de Medio Ambiente Industrial, SA*» (NAMAINSA) para la promoción de actividades ligadas a los residuos industriales]; y otra sociedad pública adscrita al Departamento de Administración Local [«*Navarra de Infraestructuras Locales, SA*» (NILSA), para apoyar a las entidades locales en la implantación y gestión de los servicios municipales de abastecimiento y saneamiento de aguas y de recogida y tratamiento de residuos urbanos].

*C.* La Administración consultiva ambiental se compone de distintos órganos. El de ámbito más general es el *Consejo Navarro de Medio Ambiente* (creado por la LF 1/1993, de 17 de febrero) como órgano colegiado con funciones de asesoramiento, participación y consulta en materia de medio ambiente. Además, existen *otros órganos consultivos ambientales* con un objeto sectorial o específico: Consejo Navarro del Agua; Consejo Asesor Forestal de Navarra; Comisión Asesora de Caza; Comisión Asesora de Pesca.

## 4. BIODIVERSIDAD

Como ya he adelantado, uno de los lemas de la política ambiental de Navarra es que se encuentra con «una tierra naturalmente diversa». Y, ciertamente, lo es tanto por su historia geológica y natural, la variedad de suelos, el relieve y la gran variedad de climas (tiene tres de los cinco de la Europa continental) que se traduce en un gran variedad de ecosistemas y de especies de fauna y flora que en ella habitan (con sólo un 2% de la superficie española están representados un 60% de los vertebrados españoles y un 39% de los de la UE).

Derivado del Convenio sobre la Diversidad Biológica, firmado en la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (Río de Janeiro, 1992), se aprobó (Acuerdo de Gobierno de 8 febrero 1999) la Estrategia Navarra para la Conservación y el Uso Sostenible de la Diversidad Biológica y Plan de Acción (1999-2004). Esta Estrategia establece un marco general de actuaciones encaminadas a la conservación del medio natural y al uso sostenible de la diversidad biológica. En ella se abordan temas de lo más variado: desde el estado de la conservación de la biodiversidad navarra, hasta los sectores de incidencia en dicha biodiversidad (ordenación del territorio, agricultura, industria, energía, transporte, turismo, etc.). Por ello, sin perjuicio de destacar la importancia de este documento –de naturaleza programática–, interesa conocer la política desarrollada sobre los aspectos más directamente relacionados con la biodiversidad: espacios naturales, fauna y flora, montes, aguas y atmósfera.

### 4.1. Espacios Naturales

Superadas las dificultades sufridas por el marco legislativo de los espacios naturales derivado del caso de Itoiz (con la plena constitucionalidad de la LFENP), la política desplegada en esta materia se ha centrado en la propuesta de los Lugares de Importancia Comunitaria (LICs) y su ordenación.

*A. Red de Espacios Naturales de Navarra.* La Ley Foral 9/1996, de 17 de junio, de Espacios Naturales distingue diversas figuras de protección que constituyen la Red de Espacios Naturales de Navarra, que consta de:

– 3 Parques Naturales (Señorío de Bértiz, Urbasa y Andía, Bardenas Reales) con 60.806 hectáreas (el 6% del total de Navarra). Uno de ellos (Bardenas Reales) fue declarado por la ONU Reserva Mundial de la Biosfera el 9 de noviembre de 2000.

– 3 Reservas Integrales con 487 hectáreas (el 0,05% del total de Navarra). Sus Planes Rectores de Uso y Gestión se aprobaron por DF 231/1998, de 6 de julio.

– 38 Reservas Naturales con 9.171 hectáreas (el 0,88% del total de Navarra). Sus Planes Rectores de Uso y Gestión se aprobaron por DF 230/1998, de 6 de julio.

– 28 Enclaves Naturales con 931 hectáreas (el 0,08% del total de Navarra).

– 2 Áreas Naturales Recreativas con 459 hectáreas (el 0,04% del total de Navarra).

– 14 Áreas de Protección de la Fauna Silvestre (2.815 hectáreas) y 17 Zonas de Especial Protección para las Aves (ZEPAS) (79.950 has).

– 1 Paisaje Protegido (Montes de Valdorba).

*B. La Red Natura 2000 en Navarra.* Navarra es la única región europea que cuenta en su territorio con tres regiones biogeográficas (alpina, atlántica y mediterránea) de las seis en que se divide Europa [además de las tres citadas, son la boreal, la continental y la macaronésica (Azores y Canarias)]. Esa variedad explica que se hayan propuesto 42 Lugares de Importancia Comunitaria (LICs) para su integración en la Red Natura 2000 (Acuerdo del Gobierno de Navarra de 15 de mayo de 2000). Estas 42 zonas suponen 251.979 hectáreas de su territorio (1.042.100 hectáreas), es decir, el 24,18% del total del territorio navarro.

En cuanto a la gestión de estos espacios cabe reseñar que en 2003 se han aprobado Planes de gestión de la conservación de la diversidad biológica para 4 de estos espacios. Asimismo, se han destinado 572.346 euros a subvenciones y convenios con Ayuntamientos para el mantenimiento de LICs y 73.038 euros a indemnizaciones por pérdida de renta en beneficio de la conservación del medio natural.

## 4.2. FAUNA Y FLORA

### 4.2.1. Protección de los hábitats y de la fauna silvestre

a) *Los Catálogos y Registros de protección y los Planes de recuperación.* La LFFSH prevé dos instrumentos de catalogación de especies de fauna:

– El Registro de Fauna Silvestre de Vertebrados de Navarra, en el que se incluyen las especies, subespecies y poblaciones de fauna silvestre que existen en Navarra (regulado por DF 162/1993, de 24 de mayo, siendo la OF 209/1995, de 13 de febrero, la que inscribió las especies en dicho Registro).

– El Catálogo de Especies Amenazadas de Navarra (DF 563/1995, de 27 de noviembre).

Además, desarrollando las previsiones de la legislación básica estatal, se creó el Catálogo de flora amenazada de Navarra (DF 94/1997, de 7 de abril).

Como consecuencia de su catalogación como especies en peligro de extinción se han aprobado diversos Planes de Recuperación para el quebrantahuesos (DF 95/1995, de 10 de abril), el águila perdicera (DF 15/1996, de 15 de enero), el cangrejo de río autóctono (DF 143/1996, de 11 de marzo), y el oso pardo (DF 268/1996, de 1 de julio).

La catalogación del oso pardo como especie amenazada en Navarra y sus consecuencias jurídicas fueron objeto de diversas impugnaciones judiciales, que han dado como resultado una importante doctrina jurisprudencial, aderezada con alguna curiosa y simpática argumentación jurídica. Lo primero que se cuestionó fue la existencia del oso pardo en Navarra. Como aclara la STSJ de Navarra de 27 de diciembre de 1999 (RJCA 1999, 4972) para reputar no extinguida a la especie «bastaría con la existencia acreditada de un individuo (por más que, imposible la reproducción, se estaría ante una inminente extinción)». Pues bien, el Tribunal entiende que no hay duda de la presencia del oso pardo en la zona del Pirineo Navarro, añadiendo que «sin necesidad de acreditación procesal por ser un hecho notorio para cualquier residente en la Comunidad Foral, está demostrado que en el pasado más próximo el "oso pardo" ha hecho reiteradamente acto de presencia en la zona, tanto que por obra de algún humorista de la prensa escrita, que le dio nombre propio, ha pasado a ser un jocoso y entrañable personaje de cuya realidad ya nadie parece dudar en esta Comunidad Autónoma». Y, en efecto, en las viñetas de la contraportada del diario más leído en Navarra, el oso Camile era un personaje frecuente, llegando, incluso, a protagonizar el título del libro de recopilación anual de las viñetas de dicho humorista.

El Plan de Recuperación del oso pardo fue también objeto de impugnación por vulneración del contenido esencial del derecho de propiedad y del principio de reserva de ley. La impugnación se rechazó por la STSJ de Navarra de 7 de marzo de 2000 (RJCA 2000, 792), si bien con el voto particular discrepante de dos magistrados. La sentencia fue confirmada por la STS de 29 de diciembre de 2003 (RJ 2003, 9155).

También se impugnaron las Órdenes Forales 390/2001, de 27 de marzo y 724/2000, de 27 de junio, que establecieron un régimen de compensación y un baremo de indemnización por la presencia del oso pardo, para compatibilizar los usos tradicionales y ganaderos con la protección del oso. Dado que dicha compensación sólo comprendía ayudas para los propietarios de ganado ovino, se consideraba discriminatoria para los criadores de ganado vacuno y caballar. Las SSTSJ de 31 de enero y de 20 de febrero de 2003 (JUR 2003, 55701 y JUR 2004, 1083) desestimaron el recurso porque dichas normas instauran unas medidas de fomento sobre las que no cabe alegar derecho a solicitar indemnizaciones para actividades análogas, y porque no excluyen que se puedan reclamar las oportunas indemnizaciones si se produjeran daños efectivos a las explotaciones no contempladas en dichas normas.

b) *Indemnización de daños causados por la fauna silvestre.* Consecuencia de la protección de especies amenazadas es la indemnización de los daños causados por las mismas. Se han regulado las indemnizaciones causadas por lobos (OF 878/1996, de 19 de agosto), buitres (OF 607/1997, de 2 de junio), y oso pardo (OF 724/2000, de 27 de junio). Durante el año 2003, el Departamento llevó a cabo actuaciones sobre 27 especies protegidas diferentes, destacando las indemnizaciones causadas por el oso pardo (20 ataques que han supuesto 9.366 euros) y los buitres (9 expedientes indemnizados que suponen 1.566 euros).

También cabe destacar que en el caso de daños producidos en accidentes de carretera en Navarra por las especies cinegéticas, aunque la responsabilidad se determina conforme a la legislación civil, el Gobierno de Navarra, previa conformidad del responsable y del perjudicado, abona directamente a este último las indemnizaciones procedentes (así lo dispone la LFFSH, tras su modificación por LF 18/2002, de 13 de junio, habiéndose regulado el procedimiento para el pago por la OF 375/2004, de 2 de abril).

#### 4.2.2. El aprovechamiento de las especies (caza y pesca)

a) La planificación piscícola de los salmónidos (trucha y salmón) en Navarra, fue regulada por el DF 389/1993, de 27 de diciembre, que prevé dos tipos de planes: el Plan Director de Ordenación Piscícola de salmónidos (aprobado por DF 157/1995, de 3 de julio); y los Planes de Ordenación Piscícola de salmónidos de los ríos principales, en desarrollo del Plan Director. Se han aprobado los de las Cuencas de los ríos Arga, Ultzama y Mediano (DF 672/1996, de 16 de diciembre); del río Ega (DF 139/1996, de 11 de marzo); y del río Arakil (DF 309/1996, de 2 de septiembre).

b) El Plan Estratégico de Caza para Navarra 2001-2008 se plantea básicamente tres grandes objetivos: incremento en cantidad y calidad de los recursos cinegéticos; desarrollo y mejora de gestión de los recursos cinegéticos; y la gestión sostenible del recurso en armonía con las necesidades de conservación.

c) Finalmente, debe reseñarse la aprobación de la Ley Foral 17/2005, de 22 de diciembre, de Caza y Pesca, que altera la estructura del ordenamiento navarro de protección de la fauna silvestre, al extraer la regulación de la fauna cinegética de la LFFSH.

#### 4.2.3. Control de la población de especies que causan daños

No tanto como aprovechamiento, sino como forma de prevenir perjuicios importantes para agricultura, ganadería, los bosques y montes, caza, la pesca u otras especies silvestres, se prevé la posibilidad de autorizar la muerte de determinadas especies o bien, establecer disposiciones generales sobre las condiciones y medios de captura y eliminación de los animales (art. 9.2 LFFSH).

Pues bien, en tres ocasiones se han dictado estas disposiciones generales: una, en la que se declararon determinadas especies de la fauna silvestre (topo común, distintas especies de ratas, gorrión doméstico, estorninos, etc.) como plaga (OF 253/1999, de 17 de febrero); y dos más recientes sobre el control de la población de conejos (OF 38/2005, de 14 de enero) y de jabalíes (OF 58/2005, de 24 de enero) respecto aquellos lugares en los que se produce una problemática específica de daños a la agricultura por dichas especies y se arbitran actuaciones para evitar las pérdidas económicas derivadas de dichos daños.

## 4.3. Montes y vías pecuarias

### 4.3.1. La política forestal

Una de las competencias históricas de Navarra es la relativa a los montes. La existencia de una secular política forestal basada en lo que hoy denominaríamos un aprovechamiento sostenible de los montes, y en una intensa tutela de la histórica Diputación sobre los montes comunales, ha permitido el incremento de la superficie forestal en Navarra.

En efecto, uno de los datos más sorprendentes del Plan Forestal de Navarra es que pese a la notable tendencia general a la deforestación, en Navarra la superficie arbolada ha aumentado desde hace un siglo entre 100.000 y 140.000 hectáreas (entre un 40 y un 70%). Este crecimiento se ha dado en todos los tipos de bosque, correspondiendo a las repoblaciones de coníferas menos de la mitad del incremento. Desde principios del siglo XX –según el Plan Forestal– se cambió la tendencia y, en menos de un siglo, las nuevas técnicas de gestión forestal, el cuidado de la regeneración, el inicio de las repoblaciones y el abandono de muchos campos de cultivo marginales y de algunas zonas de pastos, han hecho crecer la superficie arbolada de Navarra en más de cien mil hectáreas.

Actualmente, la superficie forestal arbolada de Navarra es de unas 362.000 Has., lo que significa el 35% de la superficie total. Ello tiene especial relevancia teniendo en cuenta su elevada renta per cápita (lo que prueba que el desarrollo económico no va necesariamente ligado a la deforestación), superando ampliamente la ratio europea de superficie arbolada por habitante (0,68 Has./Hab. en Navarra, frente a 0,18 ha/Hab. de la media europea).

La Ley Foral 13/1990, 31 de diciembre, de protección y desarrollo del patrimonio forestal (y su Reglamento aprobado por DF 59/1992) dotó a Navarra de una moderna legislación forestal en la que se recoge la multifuncionalidad de los bosques, destacando los aspectos ambientales. Así, desde 1995 las competencias sobre montes pasaron del Departamento de Agricultura al de Medio Ambiente, evidenciando el mayor peso que cobra la conservación de los bosques y sus funciones ecológicas, frente a su aprovechamiento.

Según el Plan Forestal de Navarra, un 55% del territorio navarro está ocupado por montes. Es evidente la importancia que tienen respecto de la biodiversidad (en ellos se encuentran 10 de las 13 ZEPAS, los tres parques naturales existentes, y la mayoría de las Reservas Integrales y Naturales de la Red de espacios protegidos de Navarra), el ciclo hidrológico, la absorción de $CO_2$, y el resto de sus funciones biológicas y ambientales. Ese Plan es un documento ambicioso y moderno que propone la consecución de 8 *metas*, que se desagregan en 30 *objetivos*, cada uno de los cuales constituyen paquetes de *acciones* (72 en total), que se persiguen a través de una serie de *medidas* de diferentes tipos (normativas, fiscales, organizativas, técnicas, etc.) con una vigencia de 30 años.

En aplicación de dicho Plan y del Programa de Desarrollo Rural, las ayudas para una gestión forestal sostenible han sido las siguientes: 4.057.595 euros a Entidades locales y particulares en la campaña 2003/2004 para ayudas a trabajos forestales [repoblaciones, labores silvícolas (clareos, cierres, desbroces) y construcción y mejora de pistas forestales]; y 322.468 euros pagados en 2004 y 435.699 euros concedidos para la campaña 2004/2005 como ayudas para forestación de trabajos agrarios (forestación de tierras agrarias, mantenimiento de superficies forestadas y compensación por pérdida de renta).

### 4.3.2. Vías pecuarias

Las vías pecuarias constituyen otra materia histórica y singular en Navarra, dada la peculiar trasterminancia que han realizado –y siguen realizando– los ganados de ovejas desde los valles pirenaicos hasta las Bardenas Reales, así como otros movimientos de trashumancia inversa, de la Ribera de Navarra a las sierra de Urbasa-Andía. Mediante la Ley Foral 19/1997, de 15 de diciembre, de Vías Pecuarias, Navarra fue una de las primeras en responder al nuevo paradigma de las vías pecuarias establecido por Ley estatal de Vías Pecuarias de 1995, caracterizado por la diversidad de funciones públicas a la que quedan afectadas (tránsito pecuario, funciones ecológicas, actividades turístico-recreativas y función cultural), por la admisión de diversos usos sobre ellas (ganaderos, agrarios, recreativos, ecológicos y culturales) y por un régimen de protección muy reforzado.

Sin embargo, el rico patrimonio cañadiego navarro (la Red de Vías Pecuarias de Navarra consta de 2.139 km y 5.613 ha de superficie) y la pervivencia de una destacada actividad trashumante ovina en su territorio [en el año 2000 trashumaron 76.000 ovejas de 75 rebaños (el 11% del ganado ovino total de Navarra), de las cuales 63.000 ovejas de 40 rebaños realizaron la trashumancia a pie] no se corresponde con la debilidad apreciada en el plano institucional y presupuestario.

Esta debilidad manifiesta un cierto desinterés sobre la materia y explica la falta de desarrollo reglamentario de la Ley Foral y, lo que es más grave, la inexistencia de una planificación general sobre la Red de Vías Pecuarias. Eso hace que las actuaciones sobre las vías pecuarias sean aisladas y coyunturales y, limitadas, además, a la identificación y recuperación de algunos tramos. A paliar algo esta situación está contribuyendo la colaboración con el Ministerio de Medio Ambiente (Convenio de 15 de noviembre de 2001) para el deslinde y amojonamiento de la Cañada Real de las Provincias y de la Pasada Principal del Ebro. Sin perjuicio de la importancia de la recuperación, ésta tendría mayor sentido si se enmarcara en una planificación global de la gestión y de los usos de las vías pecuarias que, además, de proteger el uso ganadero de las que todavía lo conserven, debiera impulsarse la conectividad que pueden prestar a la Red de Espacios Naturales, así como su utilización turístico-recreativa, su virtualidad para la educación ambiental y cultural, etcétera.

### 4.4. Aguas

La Comunidad Foral de Navarra tiene 7.450 kilómetros de ríos. Siendo una Comunidad Foral «de interior», es evidente, que sus aguas pertenecen a cuencas supracomunitarias, por lo que sus competencias sobre ellas se limitan a las ligadas al medio natural. Aparte de los espacios naturales ligados al medio acuático, cabe destacar el Inventario de zonas húmedas de Navarra (creado por DF 4/1997, de 13 de enero), que incluye las lagunas, embalses y cultivos húmedos en los que nidifican o invernan las aves acuáticas.

Pero, en lo que la política ambiental navarra se ha mostrado más activa ha sido en la depuración de las aguas residuales, a través de la empresa pública NILSA, de acuerdo con las previsiones legales (LF 10/1988, de 29 de diciembre, de saneamiento de aguas residuales y DF 82/1990, de 5 de abril, modificado por DF 191/2000, de 22 de mayo) y del Plan Director de Saneamiento de Ríos. El primer Plan Director de Saneamiento de los ríos fue aprobado por el Gobierno de Navarra el 9 de febrero de 1989 (actualizándose en diversas ocasiones) y a través de diversos programas anuales en el marco de los Planes Trienales de Infraestructuras se ha dado cumplimiento a las exigencias de depuración de las aguas residuales urbanas de los municipios de más de 2.000 habitantes impuestas por la Directiva Comunitaria 91/271/CE. Según el Ministerio de Medio Ambiente, Navarra es la única Comunidad Autónoma que en 2005 ha cumplido con la Directiva tanto en el tratamiento de las aguas residuales, como en los estándares de calidad.

### 4.5. Contaminación atmosférica y acústica

No existen aspectos singularmente relevantes en relación con la contaminación atmosférica en Navarra. La Red de control de la calidad del aire en Navarra está compuesta por 8 estaciones (3 de ellas en Pamplona) repartidas por su geografía sin que, hasta el momento, se hayan detectado situaciones críticas o inaceptables. A nivel normativo, el Decreto Foral 6/2002, de 14 de enero, regula los requisitos técnicos y administrativos que deben reunir las actividades e instalaciones susceptibles de emitir contaminantes a la atmósfera, estableciéndose los niveles de emisión a la atmósfera de las materias definidas como contaminantes. En aplicación del Protocolo de Kyoto y de la normativa de desarrollo, en el año 2004 se concedieron 21 autorizaciones de derechos de emisión de gases de efecto invernadero.

Si la contaminación atmosférica no ha presentado problemas importantes en Navarra, tampoco lo ha hecho la contaminación acústica. Ni la industria, ni los transportes, ni la «movida» (la climatología ha impedido que el «botellón» se realice en la calle y al aire libre) han generado, salvo aislados problemas derivados de las relaciones de vecindad, inmisiones sonoras de relevancia. Quizá por ello, ni la normativa (DF 135/1989, de 8 junio, por el que se establecen las condiciones técnicas a cumplir por las que puedan ser causa de molestias a las personas por ser emisoras de ruidos o vibraciones) antigua y sin desarrollar de la Ley del Ruido

estatal, ni las actuaciones realizadas en este ámbito, son dignas de merecer mayores comentarios en este estudio.

## 5. CALIDAD AMBIENTAL

### 5.1. PREVENCIÓN DE LA CONTAMINACIÓN AMBIENTAL Y EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL

#### 5.1.1. La situación antes de la Ley Foral de Intervención para la Protección Ambiental

La Ley Foral de Actividades Clasificadas fue una de las primeras leyes autonómicas en la materia, modernizando algunas de las viejas técnicas del RAMINP, desplazando dicha norma y erigiéndose en la principal norma de control de las actividades contaminantes. Han sido dos las cuestiones problemáticas que su aplicación ha planteado.

a) Las granjas en núcleos urbanos. El Decreto Foral 188/1986, de 24 de julio, estableció las condiciones exigibles para la autorización de explotaciones pecuarias. Entre dichas condiciones se encuentra un régimen de distancias mínimas a las poblaciones, que no se aplicaba a las explotaciones ya existentes, para las cuales se exigía su legalización mediante la obtención de la licencia de actividad clasificada. Aquellas que no obtuvieran dicha licencia podían continuar la actividad durante un plazo de quince años (que finaba el 6 de agosto de 2001). Cumplido el plazo y dado que quedaban unas 921 explotaciones ganaderas sin legalizar su situación, se acordó una prórroga de dos años. Pero, se encontraron con el problema de la «ecocondicionalidad» (condicionar las ayudas ganaderas al cumplimiento de la normativa sanitaria y ambiental), que se impuso anticipadamente en Navarra, mediante la Ley Foral 11/2000, de 16 de noviembre, de Sanidad Animal. Por ello, se tuvo que ayudar a esas antiguas explotaciones pecuarias para que se trasladaran fuera de los núcleos urbanos: la Ley Foral 15/2003, de 17 marzo, estableció medidas de fomento para el traslado de explotaciones pecuarias, con ayudas extraordinarias hasta el 70% de la inversión ejecutada para el traslado.

Pero, al margen de la búsqueda de una solución general y definitiva para dichas explotaciones, éstas –incluso contando con autorización– han provocado inevitables molestias. A este respecto, cabe destacar la STSJ Navarra de 3 de mayo de 2004 (Sala de lo Civil y Penal, Sección 1ª) (RJ 2004, 3724) que ordenó la adopción de medidas correctoras a una granja porcina que, aun contando con autorización, generaba molestias a los vecinos, advirtiendo que si no se adoptaran dichas medidas o fueran ineficaces o insuficientes, debería cesar la actividad industrial.

b) El tradicional entendimiento de que la Ley Foral de Actividades Clasificadas desplazó al RAMINP en Navarra fue, sorprendentemente, negado por la STS de 19 de julio de 2004 (RJ 2004, 5405) sobre el Plan Gestor de Residuos Especiales de Navarra que, entre otras cuestiones, preveía el emplazamiento de una planta de

tratamiento y de gestión de residuos especiales. La sentencia, además de anular el Plan por no haber sometido la planta de tratamiento en él previsto a evaluación de impacto ambiental (la concreción de esta planta hace que el Plan debiera haber sido considerado como un Proyecto y, como tal, sujeto a EIA), considera aplicable el RAMINP en Navarra, y particularmente, el precepto sobre distancias.

Dicha interpretación se basó en dos razonamientos: primero, una forzada interpretación de la exposición de motivos de la propia LFAC –que nadie antes había hecho con en la Comunidad Foral– y que ha sido desmentida con firmeza por el propio legislador navarro en la LFIPA. Segundo, por la aplicación de la doctrina de la STS de 1 de abril de 2004, relativa a Castilla y León, en la que se entendió que la regla del alejamiento engarzaba con las competencias estatales en materia sanitaria y ambiental. Sin perjuicio de lo discutible que es esta doctrina (la distancia se refiere a los núcleos de población y no a los valores ambientales, por lo que su virtualidad protectora del ambiente es nula: los efectos ambientales de una actividad no son menores en función de su lejanía a los núcleos de población). La LFIPA ha resuelto el problema al afirmar expresamente, tanto en su exposición de motivos como en su Disp. Ad. 3ª, que «no es de aplicación en Navarra el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas, aprobado por Decreto 2414/1961, de 30 de noviembre».

### 5.1.2. La Ley Foral de Intervención para la Protección Ambiental

La reciente aprobación de la Ley Foral 4/2005, de 22 de marzo, de Intervención para la Protección Ambiental viene a colmar una necesidad largamente sentida en Navarra, dado que los instrumentos de intervención ambiental alumbrados en el ordenamiento comunitario y estatal (evaluación de impacto ambiental de proyectos, control y prevención integrados de la contaminación, evaluación de impacto ambiental de planes y programas, responsabilidad ambiental) no habían sido objeto de desarrollo por el legislador navarro.

Los instrumentos de intervención son de diferente ámbito (industrial, obras e infraestructuras, servicios, etc.), intensidad (desde la exigente autorización ambiental integrada, hasta la más sencilla licencia de actividad clasificada sin informe del Departamento de Medio Ambiente) y alcance u objeto (control previo, control continuo, reparación, sanción). No obstante, la LFIPA no los trata de forma independiente, sino que los dota de una regulación armonizadora y coordinadora de la que resulta un auténtico sistema de intervención ambiental (conjunto de elementos interrelacionados) en el que los instrumentos de intervención se articulan armónicamente –en ocasiones, combinándolos entre sí– con el objetivo de simplificar y aclarar la situación jurídica de cada uno de los planes, proyectos o actividades sometidos a la Ley Foral. Estos instrumentos son:

A. *Instrumentos preventivos.* Los instrumentos preventivos de intervención constituyen el núcleo de la LFIPA, pudiendo distinguir tres categorías diversas:

a) *Autorizaciones ambientales de la Administración de la Comunidad Foral*, que son:

– *La autorización ambiental integrada* (AAI). Esta autorización comprende distintas intervenciones sectoriales (producción y gestión de residuos, vertidos al dominio público hidráulico, vertidos a colectores y emisiones a la atmósfera, el control de los riesgos inherentes a las sustancias peligrosas y declaración de impacto ambiental). Como singularidad cabe destacar que, además, integra la autorización de actividades autorizables en suelo no urbanizable.

– *La autorización de afecciones ambientales* (AAA). Es una especie de evaluación de impacto ambiental simplificada, circunscrita a las actividades y proyectos –generalmente no industriales, sino de obras o infraestructuras– del Anejo 2 C que se realicen en el suelo no urbanizable, y que no estén sometidas a EIA, ni a AAI.

– *La autorización de apertura.* Sirve para comprobar, antes de su puesta en marcha, que las instalaciones cumplen con las condiciones de la AAI o de la AAA.

b) *Evaluación e informes de la Administración de la Comunidad Foral.* Se comprenden aquí tres tipos de intervención: la evaluación ambiental estratégica de planes y programas, la evaluación de impacto ambiental de proyectos; y otros informes ambientales, exigidos por la legislación sectorial.

c) *Licencias municipales de actividades clasificadas.* Son dos: la *licencia municipal de apertura* (para comprobar que se han cumplido las condiciones de la licencia de actividad) y la *licencia municipal de actividad clasificada* (LAC) que presenta diversos grados de intervención según sea la incidencia ambiental de la actividad:

– LAC con EIA en función de los criterios de selección (actividades del Anejo 4 A).

– LAC con EIA preceptiva del Departamento de Medio Ambiente (Anejo 4 B).

– LAC con informe ambiental vinculante del Departamento de Medio Ambiente (actividades del Anejo 4 C).

– LAC sin el previo informe ambiental del Departamento de Medio Ambiente (actividades del Anejo 4 D).

Debo hacer dos aclaraciones en relación con estas actividades: primera, que a las actividades sometidas a AAI se ha prescindido de exigirles la LAC por considerarla innecesaria, dado que aquélla impone mayores exigencias y está garantizada la intervención municipal en su otorgamiento a través de los preceptivos informes que se prevén en su procedimiento. Segunda, que la LFIPA no ha utilizado el régimen de comunicación obligatoria previsto en otras legislaciones autonómicas para el control municipal de las actividades de menor incidencia ambiental.

B. *El instrumento de control: la inspección ambiental.* Complemento indispensable de los instrumentos de intervención preventivos es la actividad de inspección, a la que me referiré en el siguiente apartado.

C. *Los instrumentos correctivos y reparadores: restauración de la legalidad y reparación de daños.* Se prevén dos tipos de medidas: por un lado, actuaciones de legalización de las actividades sin la preceptiva autorización o licencia ambiental. Por otro, se regula un sistema administrativo de prevención y reparación de los daños ambientales autónomo y desligado del régimen sancionador, en la línea de lo previsto en la Directiva 2004/35/CE, de 21 de abril, sobre responsabilidad medioambiental.

D. *Los instrumentos represivos: el régimen sancionador.* Como cláusula de cierre del sistema dirigida a reprimir y desincentivar las ilegalidades se establece un régimen sancionador en el que se tipifican una serie de infracciones y sanciones de distinta gravedad y unas disposiciones básicas sobre el procedimiento sancionador.

### 5.2. Inspección ambiental

En la LFIPA ha dotado a la inspección ambiental de una regulación de cierta entidad que se ocupa de clarificar las competencias inspectoras y las facultades del personal inspector, de ordenar la planificación de la actividad inspectora y de tipificar los deberes de colaboración con la inspección, particularmente, los deberes de comunicación de los titulares de las instalaciones sometidas a intervención.

Pero, ya con anterioridad a la LFIPA, la inspección ambiental había sido objeto de especial atención con la creación de la Sección de Inspección Ambiental en el 2003 y su planificación desde el 2004 (Plan de Inspección Ambiental aprobado por OF 138/2004, de 13 de febrero). Es de esperar que ese impulso a las inspecciones ambientales (se incrementaron en más de un 100% durante el 2004) se mantenga. Así se prevé en el Plan de Inspección Ambiental de la Actividad Industrial y el Programa de Inspecciones para el año 2005 (OF 184/2005, de 16 de febrero), en el que se estima que el número de inspecciones rutinarias sea de 345, según la siguiente distribución: IPPC (87); gestión de residuos (24); producción residuos peligrosos (18); vertidos de aguas residuales (110); actividades clasificadas (106). La estimación de las inspecciones no rutinarias es de 50 (35 de inspección previa a puesta en marcha o autorización y 15 de denuncias e incidentes).

### 5.3. Residuos

La política de residuos en Navarra se ha desenvuelto sin un marco legislativo apropiado, habiéndose plasmado y desarrollado a través de los Planes de Residuos. En efecto, salvo algunas disposiciones reglamentarias reguladoras de específicos tipos de residuos (DF 296/1993, de 13 de septiembre, sobre gestión de residuos sanitarios), únicamente se ha dotado de una norma con rango de Ley Foral, relativa a los residuos especiales (LF 13/1994, de 20 de septiembre) que nació con el objetivo –frustrado a la postre– de implantar una gestión pública de los residuos peligrosos. Felizmente, la LFIPA ha derogado esta Ley Foral, quedando ahora pendiente el desarrollo normativo de las disposiciones comunitarias y estatales sobre residuos, especialmente las que doten de un marco legislativo general a todo tipo

de residuos, sin perjuicio de la posterior reglamentación de tipos específicos de residuos o de determinadas operaciones de gestión.

Ello explica que, especialmente en relación con los residuos urbanos, el protagonismo haya recaído en las entidades locales, que han llevado a cabo una gestión sobresaliente con implantación de pioneros métodos de recogida selectiva y de reciclaje, así como de compostaje, lo que a algunas de ellas (Mancomunidad de la Comarca de Pamplona y Mancomunidad de Montejurra) les ha valido para obtener diversos premios y reconocimientos. La labor del Gobierno de Navarra ha consistido, por tanto, en la planificación de los residuos y en el apoyo financiero a las entidades locales a través de los Planes Trienales de Infraestructuras Locales.

Al Plan Director de Residuos Sólidos Urbanos de 1988 (revisado en 1992), que zonificó la gestión de dichos residuos, le sucedió el Plan Integrado de Gestión de Residuos de Navarra (Acuerdo del Gobierno de Navarra de 25 de octubre de 1999), de vigencia indefinida. El Plan establece objetivos y programas para los más importantes tipos de residuos (urbanos, industriales no peligrosos, agropecuarios y otros), salvo para los residuos peligrosos. Éstos fueron objeto de planificación a través del Plan Gestor de Residuos Especiales (1996-2000), cuyo contenido no merece comentario alguno, habida cuenta que la financiación del Plan (que ocupa menos de un página) se remite, respecto a las inversiones privadas, a las «subvenciones que a tal efecto se establezcan» y respecto a las inversiones públicas se remite a las ayudas previstas en el Plan Nacional de Residuos Peligrosos. El Plan de Residuos Especiales no ha sido renovado, por lo que en la actualidad Navarra carece de una planificación en materia de residuos peligrosos. Planificación que no sólo es necesaria de acuerdo con la legislación europea y estatal, sino que además es prioritaria, dado el incremento sostenido –aunque no preocupante– de la producción de residuos industriales peligrosos en Navarra.

Cabe destacar, por último, la Oficina de Promoción del Reciclado, que es una iniciativa de la empresa pública NAMAINSA, para mejorar la gestión integral de los residuos producidos en las empresas de Navarra. Esta Oficina ofrece asistencia técnica directa en el mercado del reciclaje, para superar los requisitos legales, técnicos o sociales, y facilitar información actualizada de productos, equipos y servicios. Asimismo, gestiona un Bolsa de Subproductos, aunque de dudosa legalidad, o cuando menos, de carácter alegal, puesto que no hay una norma legal que dé cobertura a dicha Bolsa.

## 5.4. Sistemas de gestión ambiental

### 5.4.1. Los sistemas de gestión ambiental en el sector industrial

Una de las líneas de actuación principales de la sociedad pública NAMAINSA es la implantación de sistemas de gestión ambiental en las industrias navarras. Son dos los modelos de Sistemas de Gestión Ambiental que impulsa: la norma ISO 14.001 y el Sistema comunitario de auditoría y gestión ambiental conocido como

EMAS (del Reglamento comunitario 761/2001). Desde el año 2000 las certificaciones han ido incrementándose hasta alcanzar a más de 160 empresas, habiendo tenido más éxito la implantación de la ISO 14.001 que el EMAS.

Las ventajas han sido apreciables tanto en la reducción de la contaminación (casi la mitad de las empresas certificadas han disminuido sus vertidos en un 26%,, la emisión de ruido externo en un 7% y sus emisiones a la atmósfera en el 13%), como en la reducción de consumos (han reducido el gasto de agua en el 16%, el de materia prima en un 12%, el fuel en el 8%, y la energía eléctrica en el 6%).

En cualquier caso, la buena labor de NAMAINSA ha hecho que la ratio habitantes/núm. de certificaciones sea en Navarra casi tres veces inferior a la de España [en 2003: la ratio española es 10.303 hab./nº certificaciones y la navarra es de 3.775 hab./nº certificaciones].

### 5.4.2. Agendas Locales 21

El Sistema de Gestión Ambiental propio de las entidades locales es el de la Agenda Local 21, que constituye un Plan de Desarrollo basado en la integración, con criterios sostenibles, de las políticas ambientales, económicas y sociales. Desde 1998 el Departamento de Medio Ambiente decidió impulsar la creación y desarrollo de las Agendas Locales 21 en las distintas entidades locales de Navarra, subvencionando al 100% la elaboración de las auditorías ambientales, que son el punto de partida del desarrollo de estas Agendas por parte de los municipios. En la actualidad, se están desarrollando más de 30 Agendas Locales 21, que comprenden a más de 120 municipios, con una población que supera el 80% de la población navarra total. De manera complementaria, se creó la «Red Navarra de Entidades Locales hacia la sostenibilidad» (OF 1422/2002, de 19 de septiembre), que integra a las entidades locales que están desarrollando Agendas Locales 21, para el desarrollo de diversas actuaciones locales en materia de sostenibilidad.

## 5.5. Política energética

Como política sectorial de gran relevancia ambiental cabe destacar la política energética de Navarra. El Plan Energético de Navarra (1995-2000), aprobado por Resolución de 31 de enero de 1996, de la Comisión de Industria del Parlamento de Navarra, ha obtenido unos logros sobresalientes en la potenciación de las energías renovables: existen 107 minicentrales eléctricas, que representan el 15% del consumo global de electricidad, se han puesto en marcha 28 parques eólicos, cuya potencia equivale al 45% del consumo eléctrico total de Navarra, y otras iniciativas para el aprovechamiento de la biomasa, del biodiesel y de la energía foltovoltaica y termoeléctrica.

Especialmente destacada es el sector de la energía eólica, impulsada a través de diversas empresas, destacando por su carácter público la empresa EHN (Corpo-

ración Energía Hidroeléctrica de Navarra) –hoy privatizada e integrada en Acciona Energía– cuya trayectoria en la promoción y explotación de las energías renovables llegó a ser premiada por el Centro de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (UN-HABITAT). Buena muestra del éxito de las energías renovables y, en particular de la eólica es que, a finales de 2003, la potencia eólica de Navarra suponía el 2,5% del total mundial.

Ello explica también que –de acuerdo con la previsión del Plan Energético y del DF 125/1996, de 26 de febrero por el que se regula la implantación de los parques eólicos– habiendo superado los objetivos de potencia instalada y de producción energética, se acordara la suspensión de la aprobación de nuevos Parques Eólicos, para evitar la saturación del entorno natural de Navarra (DF 685/1996, de 24 diciembre). Lo que sí se admite (DF 200/2004, de 10 mayo, desarrollado por OF 634/2004, de 21 junio) es la modificación de Parques Eólicos para introducir en ellos medidas correctoras de las afecciones ambientales.

El Borrador del nuevo Plan Energético de Navarra prevé lograr para el año 2010 una producción de un total de 5.600 GWh de energías renovables, evitando unas emisiones de aproximadamente 5.258.000 toneladas de $CO_2$ a la atmósfera, dando sobrado cumplimiento al Protocolo de Kyoto. Además, se pretende conseguir que el 100% de abastecimiento eléctrico se obtenga a través de energías limpias. Por todo ello, en el 2004 se otorgó a la Comunidad Foral de Navarra el premio a la mejor política regional en energía renovable de la Unión Europea.

## 6. EDUCACIÓN E INFORMACIÓN AMBIENTAL

### 6.1. Educación ambiental

Otro de los ámbitos más destacados de la política ambiental de Navarra es el de la educación ambiental. El instrumento básico de la misma es la Estrategia Navarra de Educación Ambiental (ENEA) aprobada en 2001 con una amplia participación (144 entidades de diverso tipo y naturaleza). Desde entonces, cada sector ha fijado los objetivos y tareas necesarias para ponerla en marcha y todo ello se ha plasmado en el Plan de Acción 2001-2006.

Otros Planes de educación ambiental importantes han sido el *Plan de Formación Ambiental Permanente de Navarra* (comenzó a impartirse en el 2002 con la participación de 400 técnicos y se prolongó hasta el 2004, habiendo sido seleccionado por el Congreso Nacional de Medio Ambiente de 2002 como ejemplo de educación ambiental autonómico) y el *Plan de Voluntariado Ambiental de Navarra.*

Además de las citadas acciones de formación y la importante labor realizada por los Centros de Interpretación de la naturaleza que se ubican en diversos espacios naturales significativos (parques naturales, humedales, etc.), destaca la creación de una organización específica para desarrollar acciones de educación ambiental: el Centro de Recursos Ambientales de Navarra (CRAN). Es una fundación

promovida por el Departamento de Medio Ambiente, que desarrolla acciones de formación y de información ambiental. Sus actuaciones más destacadas han sido: el Foro «*Sumando Energías*» (dirigido a contribuir a un cambio en la cultura energética de la sociedad navarra mediante el trabajo de entidades privadas y públicas en diversas mesas temáticas), el Programa educativo «*La Apuesta Energética: una respuesta ciudadana contra el cambio climático*» (para la sensibilización de los ciudadanos) y el Programa *Consumo Responsable* (que mediante un foro, de talleres diversos y de otras acciones de concienciación, trata de educar y formar para el consumo responsable).

### 6.2. Información ambiental

De acuerdo con las memorias anuales del Departamento de Medio Ambiente, las solicitudes de información ambiental en los últimos cinco años ha sido la siguiente: 1.842 en 2000; 3.916 en 2001, 3.867 en 2002, 2.552 en 2003 y 2.551 en 2004. El descenso de solicitudes de los dos últimos años se achaca a la mejora de la información suministrada a través de la página *web* del Departamento, dado que el objeto de las solicitudes era mayoritariamente información de tipo general y documentación.

La actuación del Departamento de Medio Ambiente resulta correcta si se tiene en cuenta que un 60% de las solicitudes se responde en menos de un mes y sólo un 10% de ellas necesitan más de 2 meses para ser respondidas (son expedientes archivados fuera de la sede del Departamento o que requieren información de técnicos con recopilación de datos). Prueba de esta buena gestión es que durante el 2003 sólo tuvieron lugar tres reclamaciones y dos requerimientos al Defensor del Pueblo.

## 7. RETOS ACTUALES Y DE FUTURO

Las conclusiones que, a modo de valoración general de la política ambiental de Navarra en el período 1978-2005, cabe hacer son las siguientes:

1º La biodiversidad es el área que mayor dedicación ha recibido, tanto desde el punto de vista normativo, como desde el punto de vista presupuestario y de la gestión. El alto grado de biodiversidad de Navarra puede considerarse bien conservado y aprovechado. Cabe resaltar, a este respecto, la importancia (en número y en superficie) de los LICs propuestos, el incremento de la superficie forestal, las actuaciones para la conservación de la fauna silvestre, la exigente depuración de las aguas residuales, así como la excelente calidad atmosférica y acústica.

2º La calidad ambiental ha sido un área más descuidada desde el punto de vista normativo. No obstante, la reciente Ley Foral de Intervención para la Protección Ambiental moderniza y adapta a la realidad social, institucional y ambiental de Navarra los distintos instrumentos de intervención ambiental (evaluación de impacto, autorización ambiental integrada, actividades clasificadas, inspección, re-

paración de daños ambientales, etc.). Siguen huérfanos de regulación legal aspectos sectoriales de gran importancia como la producción y gestión de residuos o el ruido.

3º Los aspectos más positivos en el área del control de la contaminación son las inspecciones ambientales (planificadas desde el 2004) y la promoción de los sistemas de gestión ambiental tanto en el sector industrial (ISO 14.000 y EMAS), como en el institucional (Agenda 21). Asimismo, cabe subrayar el hecho de que no se ha producido ninguna condena penal por delito ecológico en Navarra.

4º Aunque no han sido objeto de análisis en este estudio, las políticas sectoriales deben seguir avanzando en la integración de las exigencias ambientales. Una de ellas está siendo ejemplar: la política energética, que con su decidida apuesta por las energías renovables está generando, además, de las ventajas ambientales, importantes beneficios tecnológicos y económicos para la Comunidad Foral de Navarra.

5º La educación ambiental es otro de los sectores que cabe evaluar positivamente tanto por las acciones realizadas, como por la reciente creación de una entidad específica (una fundación pública) para atender las necesidades formativas y de educación ambiental desde el Gobierno de Navarra.

Los retos que tiene planteados la política ambiental de Navarra son los siguientes:

a) En el área de la biodiversidad:

– Nuevo marco legal de la biodiversidad. La reciente Ley Foral 17/2005, de 22 de diciembre, de Caza y Pesca ha extraído de la LF de protección de la Fauna Silvestre y sus Hábitats una parte importante de su regulación. Además, la regulación europea de los LICs incorpora una filosofía nueva de los espacios naturales protegidos, a la que no se ha adaptado la LF de Espacios Naturales Protegidos de Navarra. Es necesario, en definitiva, dar coherencia legal a la regulación de los espacios naturales protegidos de Navarra con una nueva Ley Foral que armonizara las distintas categorías de espacios y su régimen de protección y utilización.

– Necesidad de reformular la Red de Espacios Naturales de Navarra, relacionando e integrando los distintos espacios ya declarados conforme a las distintas normas aplicables (LFENP, LFFSH, Directiva Hábitats, etc.) y otros que puedan resultar de interés (vías pecuarias).

b) En el área de la calidad ambiental:

– Desarrollo reglamentario de la LF de Intervención para la Protección Ambiental e implementación de los medios materiales y humanos para que el Departamento de Medio Ambiente pueda cumplir eficaz y eficientemente con sus ambiciosas previsiones.

– Marco legal de los residuos. Es necesario una Ley Foral que, conforme al modelo europeo y estatal, y de acuerdo con las características propias de la produc-

ción y gestión de residuos en Navarra, establezca el marco legal general para todo tipo de residuos, sin perjuicio de la posterior reglamentación de tipos específicos de residuos o de actividades de gestión.

– Marco legal de la contaminación acústica. La única norma reglamentaria navarra sobre el ruido debe dejar paso a una regulación legal de la evaluación y gestión del ruido ambiental, de acuerdo con la nueva estrategia contra el ruido diseñada por la normativa europea.

c) En el área de la educación e información ambiental es necesario hacer frente a las nuevas exigencias sobre el acceso a la información ambiental y su difusión, así como la participación en la toma de decisiones ambientales, que vienen impuestas por el Convenio de Aarhus, las Directivas europeas y la inminente legislación estatal en la materia (Proyecto de Ley por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente).

## BIBLIOGRAFÍA


- Sobre la protección de la biodiversidad en Navarra y sus elementos véanse: Armendáriz Martínez, F.: «La Estrategia Navarra para la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica: sus implicaciones para el desarrollo de la legislación ambiental de la Comunidad Foral de Navarra», *RADA*, núm. 3, 2003, pp. 273-281; Razquin Lizarraga, M. Mª.: «Un ejemplo de biodiversidad: las Bardenas Reales de Navarra», *Actas del V Congreso Nacional de Derecho Ambiental*, Aranzadi, Cizur (Navarra), 2004, pp. 219-240; Setuain Mendía, B.: «Un aspecto de la política del agua en Navarra: el saneamiento y depuración de aguas residuales», *RJN*, núm. 17, 1994, pp. 81-104.

- Sobre el caso de Itoiz pueden verse: Jiménez de Cisneros Cid, F. J. y Bermúdez Sánchez, J.: «La ejecución de obras públicas sobre zonas de especial protección de aves: el supuesto del embalse de Itoiz», *RDUMA*, núm. 142, 1995, pp. 131-159; Razquin Lizarraga, J. A.: «La naturaleza jurídica de la declaración de impacto ambiental», *RJN*, núm. 26, 1998, pp. 201-222; Razquin Lizarraga, J. A.: «La constitucionalidad de la Ley Foral 9/1996, de 17 de junio, de espacios naturales de Navarra «, *RJN*, núm. 29, 2000, pp. 123-144. Una versión de los hechos por parte de la Coordinadora de Itoiz puede verse en Beaumont, Mª. J.; Beaumont, J. L.; Arrojo, P. y Bernal, E.: *El embalse de Itoiz, la razón o el poder*, Bakeaz, Bilbao, 1997.

- Sobre los instrumentos de intervención ambiental de la LFIPA véanse Alenza García, J. F.: «Aproximación a la nueva Ley Foral de intervención para la protección ambiental de Navarra», *RADA*, núm. 8, 2005, pp. 27-38; y el libro de próxima aparición *Comentarios a la Ley Foral de intervención para la protección ambiental*, que coordino y que editará el Instituto Navarro de Administración Pública.

En particular, sobre la sentencia del Tribunal Supremo que declaró aplicable el RAMINP en Navarra, véanse, además del artículo sobre la LFIPA citado en el párrafo anterior, los siguientes comentarios: Ruiz de Apocada Espinosa, A.: «El Plan Gestor de Residuos Especiales y la aplicabilidad del RAMINP en la Comunidad Foral de Navarra», *RJN*, núm. 38, pp. 155-167; Lazcano Brotons, I.: «Licencia de actividad y distancia mínima

de dos mil metros: aplicación judicial y problemas competenciales», *RVAP*, núm. 70, pp. 395-406; y SANTAMARÍA ARINAS, R. J.: «La técnica del alejamiento de actividades clasificadas en las Comunidades Autónomas y otras cuestiones suscitadas por la STS de 19 de julio de 2004», *Justicia Administrativa*, núm. 29, 2005, pp. 57-73.

Y sobre el conflicto de las granjas instaladas en núcleos urbanos pueden verse: ALENZA GARCÍA, J. F.: «El Derecho agrario foral navarro: cuatro elementos para un desarrollo agrario sostenible», *RJN*, núm. 34, 2002, pp. 9 a 61; y HUALDE MANSO, T.: «Inmisiones provocadas por establecimientos industriales autorizados (Comentario a la sentencia TSJ de Navarra de 3 de mayo de 2004)», *RJN*, núm. 39, 2002, pp. 177-191.

• Sobre la jurisprudencia ambiental relativa a Navarra véanse las «Crónicas jurisprudenciales de la Comunidad Foral de Navarra en materia ambiental», de los años 2003 y 2004 de SARASÍBAR IRIARTE, M.: en *RADA*, núms. 5 (2004) y 7 (2005), pp. 243-244 y pp. 221-227; y la «Jurisprudencia del Tribunal Superior de Justicia de Navarra en materia ambiental», de los años 2002, 2003 y 2004, de SANTAMARÍA ARINAS, R. J.: en *Ingurugiroa eta Zuzenbidea*, núms. 1 (2003), 2 (2004) y 3 (2005) pp. 195-211; 187-208; y 201-220.

*XXX*

# Política ambiental del País Vasco

Demetrio Loperena Rota

## *Sumario*

*Página*

1. Trayectoria y valoración general ..... 854
2. Legislación y Reglamentos ..... 856
   2.1. Legislación general ..... 856
   2.2. Biodiversidad ..... 856
   2.3. Aguas y litoral ..... 857
   2.4. Residuos ..... 857
   2.5. Aire y ruido ..... 858
3. Aspectos organizativos ..... 858
   3.1. El Departamento de Medio Ambiente del Gobierno Vasco ..... 858
   3.2. El IHOBE ..... 859
   3.3. La red de gobiernos regionales para el desarrollo sostenible (NRG4SD) ..... 860
   3.4. La ComisiónAambiental del País Vasco ..... 860
   3.5. EL Consejo Asesor de Medio Ambiente ..... 860
4. Planes y programas ..... 860
   4.1. Las Directrices de Ordenación Territorial (DOT) ..... 861
   4.2. Estado del medio ambiente en la CAV ..... 861
   4.3. La Estrategia Ambiental Vasca de Desarrollo Sostenible (2002-2020) y el Programa Marco Ambiental (2002-2006) ..... 861
5. Jurisprudencia ..... 862
   5.1. Tribunal Justicia de la Comunidades Europeas ..... 862
   5.2. Tribunal Constitucional ..... 862
   5.3. Tribunal Supremo ..... 863
   5.4. Tribunal Superior de Justicia del País Vasco ..... 863

Página

6. Conflictos y estado de los recursos naturales ..... 864
Notas auxiliares ..... 865

* * *

## 1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL

La puesta en vigor de la Constitución de 1978 trajo consigo, como es generalmente admitido, un nuevo régimen político que, a los efectos que aquí interesan, se caracterizaba por la descentralización política del Estado (Tít. VIII) y el reconocimiento de varios tipos de Derechos fundamentales entre los que se encuentra el art. 45.1, donde por primera vez en una Constitución se expone con una claridad meridiana: «Todos tienen derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado...». La doctrina se ha dado cuenta muy tarde de la importancia y del contenido profundo de este último precepto. Sin embargo el proceso de descentralización se produjo de inmediato y con él el traslado a las Comunidades Autónomas de algunas competencias relativas al medio ambiente. Recordemos que el 149.1 de la Constitución reserva al Estado «la Legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección» (epígrafe 23, inciso primero).

Pues bien, en este marco normativo se aprobó el llamado Estatuto de Gernika, LO 3/1979. En el citado instrumento normativo se reserva, en su artículo 11.1.a) a la Comunidad Autónoma Vasca el desarrollo legislativo y la ejecución dentro de su territorio de Medio ambiente y ecología. Sin embargo, debe recordarse que la CAV tiene una estructura regionalizada de tal modo que no sólo forman parte de ella las Instituciones Centrales (Gobierno y Parlamento), sino también los Territorios Históricos con sus propias instituciones provinciales (3 Gobiernos Forales con sus Parlamentos, llamados Diputaciones Forales y Juntas Generales). En el propio artículo 37.3 del Estatuto de Gernika se les reserva la competencia exclusiva sobre el régimen de los bienes provinciales, tanto de dominio público como patrimoniales o de propios y comunales. Como se ve, sin referencias al medio ambiente en las competencias, se abre una puerta para separar al menos en algunos apartados las competencias que sobre medio ambiente iban a desarrollar las Instituciones Centrales y los Territorios Históricos. La Ley del Parlamento Vasco 27/1983, de 25 de noviembre, de Relaciones entre las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma y los Órganos Forales de sus Territorios Históricos (conocida como Ley de Territorios Históricos, LTH) establece un régimen de reparto competencial muy proclive a la conflictividad. Así, no se les otorgan a los Territorios Históricos competencias sobre medio ambiente como rótulo general. Sin embargo se les otorgan competencias que pueden solaparse: Art. 7.a).8: Competencia exclusiva en carreteras y caminos; Art. 7.a).9: Competencia exclusiva sobre montes, aprovechamientos forestales y mejora de los suelos agrícolas; Art. 7.b).1: Competencia de

desarrollo normativo y ejecución de sanidad vegetal y desarrollo agrario; Art. 7.b).2: Competencia de desarrollo normativo y ejecución de producción y sanidad animal; Art. 7.b).3: Competencia de desarrollo normativo y ejecución sobre riqueza piscícola continental y cinegética; Art. 7.b).4: Competencia de desarrollo normativo y ejecución sobre policía de aguas públicas; Art. 7.c).4: Competencias ejecutivas sobre defensa contra incendios; Art. 7 c): Competencias ejecutivas en la calificación, señalización de medidas correctoras, inspección o sanción en relación con la licencia de actividad en suelo urbano residencial.

A este complejo marco hay que añadir el derivado de la Ley de Bases del Régimen Local, en lo que se refiere a competencias provinciales y municipales.

Con este singular sistema para el reparto competencial puede preverse una tormentosa catarata de conflictos. Y, sin embargo, no se han dado con la frecuencia deducible de los textos señalados. Por un lado, ha intervenido la legislación básica y sus correspondientes Sentencias del Tribunal Constitucional, instancia a la que hace muchos años renunció el Gobierno Vasco al entenderla como parcial y centralista. Pero, ¿y el problema interno de reparto?, ¿cómo es posible que no alcanzase ordinariamente la vía judicial? Evidentemente ha existido la negociación interna y los acuerdos no escritos, o al menos no publicados, entre las Instituciones de los Territorios Históricos y los Órganos Comunes. Ha facilitado, sin duda, esta labor el que hasta 1999 los presidentes, tanto de las Instituciones Forales como del Gobierno Vasco, han pertenecido al mismo partido.

Desde la aprobación del Estatuto de Gernika la evolución de la política ambiental en la CAV no ha sido muy distinta de la de otras Comunidades Autónomas. Los sucesivos Gobiernos, como todavía ocurre en la actualidad, han optado siempre, en caso de contradicción entre protección ambiental o desarrollo económico, por este último. En el caso de la CAV el paisaje era desolador a principios de los ochenta: alta contaminación atmosférica e hidrológica, altas tasas de desempleo, gravísima crisis industrial, conflictos políticos... Resolver estos problemas que se consideraban básicos dejaron parcialmente aparcada la política ambiental. Es preciso, sin embargo, hacer dos puntualizaciones. En primer lugar, la CAV no se compone territorialmente sólo de una costa superindustrializada con antecedentes en los siglos XVIII y XIX, y que es la imagen tópica que se presenta del país. Existen las zonas del interior que podríamos llamar a todo el territorio que está a más de 50 kilómetros de la costa que se habían mantenido y se mantienen en un estado de conservación aceptable. En segundo lugar, comenzó la mejora de la calidad de la atmósfera, especialmente en el Área denominada entonces del Gran Bilbao. Igualmente la calidad de las aguas fluviales se mejoró notablemente. Además se declaró reserva de la Biosfera por la UNESCO a la bahía de Urdaibai y se protegieron diversos espacios naturales.

Pero hay que llegar a mediados de los noventa para apreciar con nitidez la recuperación económica que permitirá pensar ya seriamente en política ambiental y sobre todo en el nuevo paradigma universal: el desarrollo sostenible. Así tomando

como base 100 el año 1990, para el 2002 el PIB había subido un 45%; y el paro había disminuido en un 49%. Por el contrario, el consumo de energía se había elevado un 26%; la generación de residuos urbanos, un 29%; y la emisión de gases de efecto invernadero, un 28,5%. Esto es, la mejora económica trae consigo una mayor presión sobre los recursos. Y ello es lógico, ya que nuestro modelo económico se fundamenta en el consumo; para los economistas convencionales un aumento del consumo es una buena noticia. Para el medio ambiente y la sostenibilidad es una mala noticia. Esta esquizofrenia gubernamental, común a todos los gobiernos del mundo, resulta insuperable. En el caso de la CAV, veremos más adelante algunas cifras elocuentes. Digamos, de todos modos, que en la actualidad en la UE-15 nuestro PIB per cápita es un 7,4% superior a la media europea y, consiguientemente nos lleva a una presión ambiental equivalente al de las regiones europeas de las mismas características económicas. Ello no obstante, el punto de inflexión normativo y político en la CAV, respecto de la política ambiental y el desarrollo sostenible, lo ha dado la Ley General de Medio Ambiente aprobada por el Parlamento Vasco en 1998. Una vez puesta en ejecución sabemos en qué y cuánto mejoramos o empeoramos y, para ello, se aprueban Estrategias y Programas orientados a la sostenibilidad.

## 2. LEGISLACIÓN Y REGLAMENTOS

### 2.1. Legislación general

Ley 3/1998, de 27 de febrero, General de Protección del Medio Ambiente en el País Vasco; Decreto 5/1996, por el que se aprueba el Reglamento Regulador de Establecimientos Industriales de la Comunidad Autónoma de Euskadi y el régimen para su instalación, ampliación y traslado; Decreto 165/1999, por el que se establece la relación de actividades exentas de obtención de la licencia de actividad prevista en la Ley 3/1998, General de Protección del Medio Ambiente del País Vasco; Decreto 171/1985, de 11 de junio, por el que se aprueban las normas técnicas de carácter general, de aplicación a las actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas a establecerse en el suelo urbano residencial.

### 2.2. Biodiversidad

Ley 16/1994, de Conservación de la Naturaleza del País Vasco (BOPV, 27 de julio de 1994). Trata de establecer un régimen jurídico de conservación de la naturaleza y sus recursos compatibles con un desarrollo económico y social ordenado. Modificada por Ley 2/1997; Decreto 115/2000, de 20 de junio, sobre Restauración del espacio natural afectado por actividades extractivas; Decreto 275/1989, de declaración del Parque Natural de Urkiola; Decreto 4/1992 por el que se declara Parque Natural el área de Valderejo; Decreto 228/1994, por el que se declara Parque Natural el área del Gorbeia; Decreto 254/1998, por el que se declara parque natural el área de Pagoeta; Decreto 168/1994, por el que se declara Parque

Natural el área de Aralar; Decreto 241/1995, por el que se declara Parque Natural el área de Aiako-Harria; Decreto 65/1998, por el que se declara Parque Natural el área de Izki; Decreto 229/1998, por el que se declara Biotopo protegido el área de Gaztelugatxe; Decreto 368/1995, por el que se declara Biotopo protegido el macizo de Itxina; Decreto 417/1995, por el que se declara Biotopo protegido las lagunas de Carralogroño, Carravalsera y Prao de la Paúl, en Laguardia; Decreto 40/1997, por el que se declara Biotopo protegido el área de Inurritza; Decreto 167/1996, por el que se regula el Catálogo Vasco de Especies amenazadas de la Fauna y Flora, Silvestre y Marina; Ley 5/1989, de 6 de julio, de Protección y Ordenación de la Reserva de la Biosfera de Urdaibai, modificada por Ley 15/1997; Orden de 1 de marzo de 1994, relativa al Plan especial de protección y ordenación de los recursos naturales del área de Txingudi, recayente en los términos municipales de Irún y Hondarribia.

En los Territorios Históricos existen normas aprobadas en aplicación de las del Gobierno Vasco. Cabe, sin embargo, citar la Norma Foral 1/1991, de 6 de febrero, del Territorio Histórico de Bizkaia, sobre Régimen específico de diversas especies forestales autóctonas.

Por otra parte se han aprobado las siguientes Normas Forales: Norma Foral 13/1986, de 4 de julio, reguladora del Régimen Jurídico de los montes del Territorio Histórico de Alaba; Norma Foral 3/1994, de 2 de junio, de Montes y Administración de espacios naturales protegidos de Bizkaia; Norma Foral 6/1994 de montes de Gipuzkoa.

### 2.3. Aguas y litoral

Decreto 216/1996, por el que se aprueba el Acuerdo de la Comisión Mixta de Transferencias de 29 de julio de 1996, sobre traspasos de funciones de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de medio ambiente y vertidos; Decreto 216/1997, por el que se regula la licencia de pesca fluvial de la Comunidad Autónoma del País Vasco; Decreto 49/1988, de 1 de marzo, sobre fluoración de aguas potables de consumo público; Decreto 196/1997, por el que se establece el procedimiento para el otorgamiento de autorizaciones de uso en la zona de servidumbre de protección del Dominio Público-Terrestre y de vertido desde la tierra al mar; Ley 6/1998, de pesca marítima; Decreto 304/1998, por el que se aprueba el reglamento de pesca marítima recreativa.

En la actualidad se está tramitando en el Parlamento Vasco el Proyecto de Ley Vasca de Aguas. Se calcula que para la primavera de 2006 estará en vigor.

### 2.4. Residuos

En esta materia se siguen las Directivas europeas y la legislación estatal. Todo lo que se ha encontrado son propiamente actos de ejecución de las normas antes expuestas. En todo caso en la ya citada Ley Vasca General de Medio Ambiente se

contiene el epígrafe sobre esta materia aunque no desarrollada normativamente de forma apreciable. En todo caso, es destacable una ley más vinculada a los residuos. Se trata de la Ley 1/2005, de 4 de febrero, para la prevención y corrección de la Contaminación de suelo.

### 2.5. Aire y ruido

Como en el caso anterior se aplica la normativa europea y estatal, siguiendo lo preceptuado en la Ley General de Medio ambiente. No ha existido normativa de desarrollo en el ámbito del Aire y Ruido, en relación con la Ley citada.

## 3. ASPECTOS ORGANIZATIVOS

### 3.1. El Departamento de Medio Ambiente del Gobierno Vasco

La presencia poderosa del Departamento de Medio Ambiente en el Gobierno Central tiene relativamente pocos años. Con carácter general puede afirmarse que los Departamentos de Industria, Agricultura y Obras Públicas han tenido que ceder competencias para que el de Medio Ambiente adquiriera la importancia que hoy se requiere.

El Gobierno Vasco se conformó desde el principio a imagen y semejanza del Central, lo cual produjo que las transferencias fueran realizadas a los Departamentos homónimos y sólo una vez, concluidas estas transferencias, como hemos dicho antes, se concentran en el Departamento de Medio Ambiente. Así podemos ver la evolución orgánica sintética del Departamento de Medio ambiente. Consejo General Vasco (1978-1980) el Departamento se llamaba de Ordenación Territorial, Urbanismo y Medio Ambiente. Primera Legislatura (1980-1984), no existe el rótulo medio ambiente en ninguna Consejería. II Legislatura (1984-1987), no existe el rótulo medio ambiente en ningún departamento. III Legislatura (1987-1991). Aparece la Consejería de Urbanismo, Vivienda y Medio Ambiente. En la misma legislatura se cambia, por motivos de estrategia parlamentaria, a Consejería de Economía, Planificación y Medio Ambiente. IV Legislatura (1991-1995). En Gobiernos de coalición se vuelve a ver la penosa imagen de reparto de poder entre los partidos, ajenos a cualquier organización eficiente, y vuelve a aparecer la Consejería de Urbanismo, Vivienda y Medio Ambiente. Pero poco tiempo después se reforma la estructura del Gobierno y vuelve a aparecer la Consejería de Economía, Planificación y Medio Ambiente. V Legislatura (1995-1998). Nueva reforma, Consejería de Ordenación del Territorio, Vivienda y Medio Ambiente. VI Legislatura (1999-2002). Se repite Ordenación del Territorio, Vivienda y Medio Ambiente. VII Legislatura (2002-2005). Se desgaja Vivienda constituyendo el Departamento de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente. VIII Legislatura (2005...). Se consagra aparentemente la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio. Obsérvese,

de todos modos, que cambia el orden de las responsabilidades para dar prioridad al medio ambiente.

De acuerdo con el Decreto último de estructura del Gobierno, corresponden al Departamento de Medio ambiente y Ordenación del Territorio las siguientes funciones y áreas de actuación: Ordenación del Territorio y del Litoral; Medio Ambiente; Aguas; Canales y regadíos; Ordenación de recursos naturales y conservación de la naturaleza; dirigir, de acuerdo con las leyes y reglamentos, los organismos autónomos, entes públicos de derecho privado y las sociedades públicas adscritas o dependientes del Departamento; y las demás facultades que le atribuyen las Leyes y los reglamentos.

Está adscrita al Departamento la Sociedad Pública de Gestión Ambiental, IHOBE, SA Ingurugiro Hobekuntza/Mejora del Medio Ambiente.

### 3.2. El IHOBE

En el año 1983 se creó esta Sociedad Pública para la gestión y recuperación de los suelos contaminados. Su eficacia en la gestión hizo que el Departamento le encargase la gestión de gran parte de las tareas del mismo. Así, desde 1990, se acordó ampliar su objeto social encomendándosele el desarrollo de funciones en otras áreas del medio ambiente. Citemos, a título de ejemplo, algunas de las actividades que ha desarrollado en los diez últimos años: 1996, creación del Centro Avanzado de reciclaje de Zamudio, para la gestión de ciertos residuos industriales; 1997-2000, publicación de 11 Libros Blancos para la minimización de residuos y emisiones en los principales sectores industriales; 1998-2003, publicación de 11 Guías Técnicas metodológicas relativas a la contaminación del suelo; 1999-2002, construcción de dos celdas de seguridad para almacenar más de 50.000 metros cúbicos de tierras contaminadas con residuos de lindane; 1999, creación del servicio gratuito de información IHOBE On Line; 2000, puesta en marcha del Banco Vasco de indicadores ambientales (más de 500 empresas participan en él); 2000-2001, Primer programa de Investigación y recuperación de suelos contaminados; 2001, Primer inventario de Gases de efecto invernadero de la CAV; 2001, Proyecto Udaltalde 21, para la promoción de los Agendas Locales 21. En este momento 186 municipios vascos participan en el programa, agrupando a más del 90% de la población; 2001-2002, diagnósticos de la situación ambiental de la CAV y elaboración de la Estrategia Vasca de Desarrollo sostenible 2002-2020; 2002, inicio del proceso metodológico y de consenso para la definición de Acuerdos Sectoriales voluntarios de la Industria Vasca; 2003, creación y coordinación de la Comisión Técnico-científica relacionada con los efectos en la costa vasca del hundimiento de Prestige, a finales del 2002. Como empresa, además, ha obtenido el Certificado ISO 14001, ISO 9001/2000 y el ISO 17025.

### 3.3. La red de gobiernos regionales para el desarrollo sostenible (NRG4SD)

En la Cumbre Mundial sobre Desarrollo sostenible un grupo de Regiones entre las que se encontraban Euskadi y Cataluña crearon esta asociación con el objetivo de dar voz en el ámbito internacional a las regiones, que en la mayoría de los países, por cierto, son las competentes en muchas áreas ambientales. Su documento fundacional es la Declaración de Gauteng, a cuyos principios han de adherirse las Regiones que quieran formar parte de la Red. Posteriormente se aprobaron los Estatutos y se nombró el Consejo Ejecutivo. Una de las dos copresidencias está ejercida en la actualidad por la CAV.

### 3.4. La Comision Ambiental del País Vasco

De acuerdo con los artículos 9, 10 y 11 de la Ley General de Protección del Medio Ambiente este órgano consultivo estará compuesto por representantes de las distintas Administraciones que actúan en la CAV. Sus funciones, lógicamente, son: Promover la coordinación interinstitucional; Elevar propuestas de actuación; Informar de anteproyectos normativos; Informar el Programa Marco Ambiental; Informar de planes y programas elaborados en desarrollo del Programa Marco Ambiental; e informar de los catálogos de recursos ambientales.

### 3.5. El Consejo Asesor de Medio Ambiente

Su creación, composición y funciones están en los artículos 12 a 15 de la Ley que estamos comentando. Se trata de un órgano de naturaleza consultiva para favorecer la participación de los sectores representativos de intereses sociales y económicos.

Sus funciones más importes son: Asesorar en materia de política ambiental; Emitir informes y propuestas; Impulsar la participación de la Universidad y centros de investigación en la política ambiental; y conocer el Anteproyecto de Presupuestos del Departamento.

Debe señalarse que existe también un Consejo del Agua derivado de la existencia de esta competencia en el Departamento de Obras Públicas. Es voluntad del Gobierno fusionar ambos Consejos en un solo, aunque no está elaborado todavía el Borrador.

## 4. PLANES Y PROGRAMAS

La verdadera planificación global no empieza hasta muy tarde en la CAV. No vamos a citar, pues, alguna planificación sectorial y temporal que ha sido superada hace ya muchos años.

### 4.1. Las Directrices de Ordenacion Territorial (DOT)

Aprobadas por Decreto 28/1997, de 11 de febrero, por el Gobierno Vasco, y aun no tratándose de una planificación estrictamente ambiental, supuso una primera limitación a la intervención urbanística, al separar las infraestructuras posibles de aquellas que pudieran significar un uso abusivo del suelo. En los Planes Sectoriales y Planes Territoriales ha habido una cierta polémica y litigios ante el TSJPV en los que el Gobierno Vasco ha salido indemne en cuanto a la legalidad de las DOT y sus instrumentos de aplicación.

### 4.2. Estado del medio ambiente en la CAV

El artículo 62 de la Ley 3/1998 General de Protección del Medio Ambiente establece que deberá publicarse con carácter trienal una Memoria sobre el Estado del Medio Ambiente en el País Vasco. Hasta la fecha se está cumpliendo el compromiso y ya existen las Memorias de 1998, 2001 y 2004. todas disponibles en formato papel y también pueden descargarse desde la página web del Departamento. En la elaboración del publicado en último lugar se ha tenido en cuenta la metodología utilizada por la Agencia Europea del Medio Ambiente y la OCDE. Su contenido puede sintetizarse así:

– Descripción del marco de actuación de la política ambiental de la CAV.

– Estudio de vinculación entre el contexto social y económico general y el sistema ambiental, especialmente vinculado al estilo de vida.

– Interacciones de relevancia ambiental de los principales sectores económicos de la CAV: Sector primario, energía, industria, construcción y turismo.

– Evolución de los temas ambientales de mayor relevancia: cambio climático, aire y ruido, flujo de materiales y residuos, agua, suelo y biodiversidad.

– Capítulo final de conclusiones y tendencias.

En definitiva el último informe ratifica que estamos mejorando la calidad de nuestros recursos naturales, pero las presiones derivadas del consumo intenso neutralizan esas mejoras, pudiendo decirse que todavía no hemos llegado al punto de inflexión de la insostenibilidad, debido a que la presión consumista crece desorbitadamente.

### 4.3. La Estrategia Ambiental Vasca de Desarrollo Sostenible (2002-2020) y el Programa Marco Ambiental (2002-2006)

El Gobierno Vasco aprobó la Estrategia referenciada en el Consejo de Gobierno del 4 de junio de 2002, siguiendo las concepciones europeas aprobadas en la Cumbre de Goteburgo de junio de 2001, denominada «Estrategia de la Unión Europea para un desarrollo sostenible».

Por otro lado, el artículo 6 de la Ley 3/1998 exige que cuatrienalmente se apruebe un Programa Marco Ambiental. Así, el primero de ellos abarca temporalmente el periodo 2002-2006. Como puede comprenderse, hay unos objetivos a largo plazo y otros a corto. Así, la Estrategia señala las siguientes *metas* para el 2020.

1ª *Garantizar un aire, agua y suelos limpios y saludables.* Para ello establece unos objetivos a cumplir a largo plazo y unos compromisos muy minuciosos en este campo para el cuatrienio 2002-2006, que constituyen, estos últimos, propiamente el Programa Marco Ambiental. Esta metodología se sigue en todas las metas planteadas.

2ª *Gestión responsable de los Recursos Naturales y de los Residuos.*

3ª *Protección de la Naturaleza y la Biodiversidad; un valor único a potenciar.*

4ª *Equilibrio Territorial y Movilidad; Un enfoque común.*

5ª *Limitar la influencia en el cambio climático.*

Asimismo, señala las *Condiciones necesarias para avanzar hacia la sostenibilidad*

1ª) *Integrar la Variable ambiental en otras políticas.* Del mismo modo que en el anterior caso, se señalan objetivos a largo plazo y compromisos igualmente meticulosos generalmente para cumplirse antes del 2006. Cada condición tiene sus Objetivos y sus Compromisos.

2ª) *Mejorar la legislación vigente y su aplicación.*

3ª) *Incitar al Mercado a actuar a favor del Medio Ambiente.*

4ª) *Capacitar y corresponsabilizar a la ciudadanía, Administración y empresas y modificar sus comportamientos hacia una mayor sostenibilidad.*

5ª) *Investigación, Desarrollo tecnológico e innovación en materia Medio ambiental.*

Lo más llamativo de estos Documentos es que se planteen objetivos y compromisos tan concretos. Porque ya podemos apreciar los numerosos incumplimientos o retrasos que se están produciendo. Y, en actuación política, es casi insólito bajar a terrenos de tan al día a día, porque evidencian las incapacidades del Gobierno. Con todo, espero que el Gobierno Vasco siga con estas pautas para que pronto empecemos con ilusión el camino hacia la sostenibilidad.

## 5. JURISPRUDENCIA

### 5.1. TRIBUNAL JUSTICIA DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Sentencia caza a contra pasa de la paloma. En efecto la única Sentencia verdaderamente atañente a la CAV es la STJCE, de 9 de junio de 2005 (TJCE 2005, 177) en la que declara el incumplimiento de la Directiva 1979/135 por parte del Reino de España en virtud de una Orden Foral de Gipuzkoa.

### 5.2. TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Como se adelantó anteriormente, sólo durante los primeros años de vigencia del Estatuto de Gernika el Gobierno Vasco planteaba conflictos de competencia, posteriormente se abstuvo. De ello se deriva que los conflictos en la actualidad se

reducen a impugnaciones realizadas por el Presidente del Gobierno Central. En este momento se encuentran pendientes de decisión: Recurso de inconstitucionalidad núm. 2870/98 contra determinados preceptos de la Ley General de Protección Ambiental de 1998, ya citada (BOE de 8 de julio de 1998); Recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 1/2005, de 4 de febrero, para la prevención y corrección de la contaminación del suelo. Pocos preceptos, pero, como en el caso anterior, suspendidos cautelarmente (BOE de 20 de junio de 2005).

La Jurisprudencia del TC sobre medio ambiente no afecta específicamente a la CAV sino a toda España Por ello no ha de tratarse aquí.

### 5.3. Tribunal Supremo

– STS, 27 febrero 2003 (RJ 2003, 2616)

Casa Sentencia del TSJPV que declaraba nulo el «Proyecto de trazado de la variante de Marquina», aprobado por la Diputación Foral de Vizcaya.

– STS, de 5 de marzo de 2001 (RJ 2001, 1459)

Es una de las varias sentencias que tratan sobre la caza de palomas. Anula una Orden Foral de la Diputación de Guipúzcoa. Este asunto parece definitivamente resuelto por el TJCE.

### 5.4. Tribunal Superior de Justicia del País Vasco

Como puede imaginarse son cientos las Sentencias que se han dictado en este período 1978-2005. Por ello haremos una breve selección de las más recientes.

– STSJPV núm. 377/2005, de 5 de marzo (RJCA 2005, 762). En esta Sentencia el Tribunal declara nulo el Decreto 181/2003, de 22 de julio, del Gobierno Vasco por el que se sacan varios terrenos del ámbito de la Reserva de la Biosfera de Urdaibai convirtiéndolos en urbanos o urbanizables, por violar varios preceptos de la Ley Vasca 5/1989, de Protección y Ordenación de la Reserva de la Biosfera de Urdaibai. Esta Sentencia sigue la línea ya marcada por la STSJPV 374/2005 (RJCA 2005, 763) y por la STSJPV 342/2005 (RJCA 2005, 212474).

– STSJPV 736/2004 (RJCA 2004, 1159) En este caso se estudian las competencias que sobre residuos, concretamente sanitarios, tienen las Mancomunidades. Cuando se trata de la Ordenanza de Gestión de los Residuos Urbanos de la Mancomunidad de Servicios Txingudi, el Tribunal señala que el régimen sancionatorio no es conforme con el principio de habilitación legal previa, por lo que algunos preceptos son nulos.

– STSJPV 873/2003 (RJCA 2004, 412). Se declara legal la licencia otorgada por el Ayuntamiento de Bilbao para obras para la construcción de Planta de Valoración Energética de Residuos Sólidos Urbanos (Incineradora). Reiteración de la 219/2003, de 17 de marzo (RJCA 2003/858).

– STSJPV 836/2003, de 13 de noviembre (RJCA 2004, 411). Se declara legal un Plan Especial para ubicación de Incineradora.

– STSJPV 760/2003, de 17 de octubre. Acepta con todas sus consecuencias la acción pública para la impugnación de los asuntos tratados en la tantas veces citada

Ley 3/1998. Además acepta con naturalidad su art. 44.2 que señala que las DIA corresponde aprobar a las Diputaciones Forales cuando a ellas pertenezca la competencia sustantiva.

– STSJPV 691/2002, de 11 de julio (RJCA 2003, 551). Examina el principio de información pública en la DIA de un puerto deportivo.

## 6. CONFLICTOS Y ESTADO DE LOS RECURSOS NATURALES

La conflictividad social está en este momento producida por las Incineradoras de Residuos Urbanos; la creación de puertos deportivos; y sobre todo por la construcción de la Y vasca (Tren de Alta Velocidad).

Por lo que se refiere al Estado de los recursos *naturales*, en la CAV desde 2001 viene publicándose un informe anual sobre los indicadores de sostenibilidad. El último, publicado en 2005, es de 2004. Expone las siguientes conclusiones:

1ª *Calidad de las aguas*: Mejora leve de la calidad de los ríos y estabilización en estuarios y aguas costeras.

2ª *Calidad del aire*: Niveles aceptables, excepto en partículas en suspensión.

3ª *Emisiones de contaminantes atmosféricos*: Mejora generalizada, excepto NOx cuyas emisiones han aumentado en un 8% desde 1990.

4ª *Suelos contaminados*: Desde 1990 se han recuperado 227 hectáreas en 95 emplazamientos.

5ª *Biodiversidad y paisaje*: 34 especies de vertebrados en peligro de extinción; el 11% del territorio está protegido; el 14%, propuesto para formar parte de la Red de corredores ecológicos; y un 45% se encuentra sometido a impactos visuales negativos.

6ª *Gases de efecto invernadero*: Desde 1990 han aumentado un 35%.

7ª *Generación de residuos urbanos*: En el período 1998-2004 la generación de residuos por habitante ha aumentado un 14%.

8ª *Gestión de residuos*: Entre 1998 y 2004 se ha doblado la cantidad de residuos domésticos recogidos de forma selectiva. En 2003 se consiguió gestionar el 100% de los residuos peligrosos.

9ª *Ruido*: el 9,3% de la superficie de la CAV está expuesta a niveles elevados derivados de carreteras y autopistas. Un 2,9%, a causa del ferrocarril.

10ª *Salud y Medio ambiente*: Entre 1990 y 2004 no se ha obtenido ninguna muestra de metales pesados por encima de los límites establecidos.

11ª *Consumo de agua*: Estabilizado en las tres capitales vascas.

12ª *Consumo de energía*: Aumento del 39% desde 1990.

13ª *Consumo de materiales*: Entre 1990 y 2003, el consumo total de materiales se ha incrementado un 24%, en la actualidad 97 toneladas por habitante.

14ª *Artificialización del suelo*: Entre 1994 y 2005 la superficie total artificializada en la CAV ha pasado del 5,2% al 6,5%; esto es, un 13% de aumento.

15ª *Gasto público en medio ambiente*: Entre 1995 y 2004 el gasto público en este apartado ha aumentado un 68% en términos reales. En relación con otras Comunidades Autónomas, la CAV ocupa el tercer puesto en gasto en medio ambiente por habitante. A pesar de ello, el Departamento de Medio Ambiente y Ordenación del Territo-

rio es el que menos dotación presupuestaria tiene de todos los Departamentos. Y está escandalosamente infradotado de personal.

16ª *Agendas Locales 21*: Todos los municipios de más de 5.000 habitantes tienen elaborada su Agenda 21.

17ª *Empresa*: En 2004, un total de 710 empresas tenían algún certificado de gestión ambiental.

18ª *Movilidad*: Entre 1998 y 2003 el número de pasajeros que usan transporte público ha aumentado un 29%. No tenemos datos del crecimiento del transporte privado.

19ª *Economía, en general*: En el período 1990-2004 se observa una pequeña desvinculación entre crecimiento económico y medio ambiente, dado que el PIB ha crecido más que el impacto ambiental.

20ª *Transporte*: Incremento incesante de sus presiones ambientales.

21ª *Industria*: Aumenta su producción y disminuye su impacto ambiental.

22ª *Vivienda*: Aumento incesante de sus impactos ambientales.

23ª *Transformación de energía*: Incremento muy significativo de las emisiones de efecto invernadero.

## NOTAS AUXILIARES

Para un estudio más detallado véase la obra colectiva *Derecho Ambiental* dirigida por el profesor Iñaki Lasagabaster y publicada por el IVAP, en dos volúmenes en 2004.

Para conocer mejor la Red de Gobiernos Regionales para el Desarrollo Sostenible véase mi artículo con Xabier Ezeizabarrena en *Actualidad Administrativa Aranzadi* núm. 685, de 13 de octubre de 2005.

De todos modos, una gran parte de la documentación utilizada puede descargarse de las siguientes webs:

– *www.ingurumena.net*

– *www.ihobe.net*

– *www.nrg4sd.net*

*XXXI*

# Política ambiental del Principado de Asturias

Rosario Alonso Ibáñez

## *Sumario*

*Página*

1. Trayectoria y valoración general ..... 867
2. Legislación ..... 874
   2.1. Agricultura, ganadería, montes y zonas de montaña ..... 874
   2.2. Pesca y caza ..... 875
   2.3. Abastecimiento y saneamiento de aguas ..... 876
   2.4. Espacios naturales ..... 877
3. Organización administrativa ..... 878
4. Ejecución ..... 881
   4.1. Conservación de especies ..... 881
   4.2. Espacios naturales, lugares de importancia comunitaria y reservas de la Biosfera ..... 882
   4.3. Calidad del aire ..... 884
   4.4. Agua ..... 885
   4.5. Restauración ambiental ..... 886
   4.6. Residuos ..... 886
   4.7. Estrategia Asturiana de Desarrollo Sostenible ..... 888
5. Jurisprudencia ..... 888
6. Problemas: conflictos y estado de los recursos naturaes ..... 889

* * *

## 1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL

Partiendo de la consideración de que el medio ambiente debe ser interpretado como concepto estructural, tal como dejó establecido el Tribunal Constitucional en su Sentencia 102/1995, esto es, como asociación de elementos cuyas relaciones

mutuas determinan el ámbito y las condiciones de vida, naturales y urbanas, de las personas y de las sociedades, donde los recursos naturales son sólo los elementos del medio ambiente, pero no éste mismo, y donde semejante concepto se ha establecido para reconducir a unidad los diversos componentes de una realidad en peligro, por lo que su protección consiste en la entera acción reconducible a su amparo, ayuda, defensa y fomento, guarda y custodia, tanto preventivas como represivas, la trayectoria y valoración general de la acción llevada a cabo por el Principado de Asturias en relación al medio ambiente, veinticinco años después de su constitución en Comunidad Autónoma, no puede ser satisfactoria, a pesar de que la preocupación ambiental ha estado presente en el ordenamiento jurídico asturiano desde un principio, como vamos a ver.

Son muchas y variadas las razones que pueden dar explicación a esta situación, pero de entre todas ellas creemos que ocupa un lugar destacado el hecho de que no haya existido un acercamiento globalizador al medio ambiente, abordando con un enfoque integral la tutela ambiental, a través de medidas de protección horizontal. Por el contrario, la atención ha sido desigual y se ha focalizado selectivamente en sectores ambientales muy concretos, como los espacios naturales o, en menor medida, las aguas superficiales o el aire, dejando prácticamente inabordados otros sectores, como el suelo.

Cierto es que en esta materia, el hecho de que haya que tomar en consideración títulos competenciales plurales, que concurren de forma diversa con otros muchos, particularmente con los que corresponden al Estado, tanto en relación con la materia en sí como en relación con sus distintos componentes, dificulta extraordinariamente la intervención medioambiental integral. Cierto también que Asturias no ha contado con competencias normativas que le hayan permitido el desarrollo de una política medioambiental de carácter global hasta la entrada en vigor de la Ley Orgánica 1/1994, de 24 de marzo, de reforma de su Estatuto de Autonomía. Hasta entonces, sólo ha dispuesto de títulos competenciales «*de desarrollo legislativo y ejecución, en el marco de la legislación básica del Estado*», respecto de «MONTES Y APROVECHAMIENTOS FORESTALES, CON ESPECIAL REFERENCIA AL RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS MONTES VECINALES EN MANO COMÚN, A LOS MONTES COMUNALES, VÍAS PECUARIAS Y PASTOS, ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS Y RÉGIMEN DE LA ZONA DE MONTAÑA» [art. 11.b) EAAst, Ley Orgánica 7/1981, de 30 de diciembre]. Respecto de la materia medio ambiente en sí misma considerada, su título competencial alcanzaba meramente a «*la función ejecutiva*» para la «PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE, INCLUIDOS LOS VERTIDOS INDUSTRIALES Y CONTAMINANTES EN RÍOS, LAGOS Y AGUAS TERRITORIALES» [art. 12.a) EAAst, Ley Orgánica 7/1981, de 30 de diciembre]. Y sólo disponía de competencias «*exclusivas*» respecto de «LOS PROYECTOS, CONSTRUCCIÓN Y EXPLOTACIÓN DE LOS APROVECHAMIENTOS HIDRÁULICOS, INCLUIDOS LOS HIDROELÉCTRICOS, CANALES Y REGADÍOS DE INTERÉS DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA, CUANDO EL CAUCE INTEGRAL DE LAS AGUAS SE HALLE DENTRO DEL TERRITORIO

DEL PRINCIPADO. LAS AGUAS MINERALES Y TERMALES» [art. 10.1.g) EAAst, Ley Orgánica 7/1981, de 30 de diciembre] y «PESCA EN AGUAS INTERIORES, FLUVIALES Y LACUSTRES, MARISQUEO, ACUICULTURA, ALGUICULTURA, ASÍ COMO EL DESARROLLO DE CUALQUIER OTRA FORMA DE CULTIVO INDUSTRIAL. CAZA. PROTECCIÓN DE LOS ECOSISTEMAS EN LOS QUE SE DESARROLLAN DICHAS ACTIVIDADES» [art. 10.1.h) EAAst, Ley Orgánica 7/1981, de 30 de diciembre].

Desde 1994, las competencias asumidas estatutariamente en el texto consolidado hoy vigente son, por el contrario, más amplias. Según establece en la actualidad el artículo 11 del Estatuto de Autonomía, «*en el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que la misma establezca*», corresponde al Principado de Asturias el desarrollo legislativo y la ejecución, entre otras, de la «PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE, INCLUIDOS LOS VERTIDOS INDUSTRIALES Y CONTAMINANTES EN RÍOS, LAGOS Y AGUAS INTERIORES Y NORMAS ADICIONALES DE PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE», «MONTES, APROVECHAMIENTOS Y SERVICIOS FORESTALES, VÍAS PECUARIAS, PASTOS Y ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS», «RÉGIMEN MINERO Y ENERGÉTICO», Y «ORDENACIÓN DEL SECTOR PESQUERO». Por su parte el artículo 10, le atribuye, entre otras, la competencia «*exclusiva*" sobre «PROYECTOS, CONSTRUCCIÓN Y EXPLOTACIÓN DE LOS APROVECHAMIENTOS HIDRÁULICOS, INCLUIDOS LOS HIDROELÉCTRICOS, CANALES Y REGADÍOS DE INTERÉS PARA LA REGIÓN. AGUAS MINERALES Y TERMALES. AGUAS SUBTERRÁNEAS CUANDO DISCURRAN ÍNTEGRAMENTE POR EL ÁMBITO TERRITORIAL DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA. ORDENACIÓN Y CONCESIÓN DE RECURSOS Y APROVECHAMIENTOS HIDRÁULICOS CUANDO LAS AGUAS DISCURRAN ÍNTEGRAMENTE POR EL ÁMBITO TERRITORIAL DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA», «OBRAS PÚBLICAS QUE NO TENGAN LA CALIFICACIÓN LEGAL DE INTERÉS GENERAL DEL ESTADO NI AFECTEN A OTRA COMUNIDAD AUTÓNOMA», «PESCA EN AGUAS INTERIORES, FLUVIALES Y LACUSTRES, MARISQUEO, ACUICULTURA, ALGUICULTURA, ASÍ COMO EL DESARROLLO DE CUALQUIER OTRA FORMA DE CULTIVO INDUSTRIAL. CAZA. PROTECCIÓN DE LOS ECOSISTEMAS EN LOS QUE SE DESARROLLAN DICHAS ACTIVIDADES»; «ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y LITORAL, URBANISMO Y VIVIENDA», «AGRICULTURA, GANADERÍA E INDUSTRIA AGROALIMENTARIA, DE ACUERDO CON LA ORDENACIÓN GENERAL DE LA ECONOMÍA», o «TRATAMIENTO ESPECIAL DE LAS ZONAS DE MONTAÑA».

Ahora bien, a pesar de que la acción desarrollada por el Principado de Asturias no se ha materializado en una política medioambiental horizontal y transversal, sí se puede afirmar que la «unidad de gestión del medio ambiente» se ha manifestado, casi desde su origen, como principio informante de la organización de la Administración regional. La primera estructura orgánica de la Administración de la Comunidad Autónoma, creada por la Ley 1/1982, de 25 de mayo, y desarrollada mediante Decreto 6/1982, de 25 de mayo, apostó por llevar el medio ambiente al

nombre de una Consejería, aunque no únicamente dedicada a estos temas –Consejería de Ordenación del Territorio, Vivienda y Medio Ambiente– y cuya estructura era directamente tributaria tanto de las funciones y servicios procedentes de la Diputación Provincial o de los transferidos previamente al Consejo Regional de Asturias como, y esto es lo más destacable, de la idea misma que sobre el que fuera el medio ambiente entonces se tenía. Sólo así se entiende que se asignara al Servicio de Medio Ambiente, dentro de la Consejería citada, «el desarrollo de las competencias atribuidas a la Comunidad Autónoma en materia de protección del medio ambiente, y en especial las derivadas de la aplicación del Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas», pero se llevaran al Servicio de Conservación de la Naturaleza, en el seno de la Consejería de Agricultura y Pesca, «las competencias y funciones en materia de conservación y administración de masas forestales, conservación y mejora de suelos agrícolas y forestales, administración de vías pecuarias, defensa contra los incendios forestales, mantenimiento y reconstitución de equilibrios biológicos en el espacio natural, la protección del paisaje, así como la vigilancia y control de las riquezas piscícolas continentales y cinegéticas». Para el desarrollo de las funciones relativas a las actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas, que correspondían al Servicio de Medio Ambiente, se creó, asimismo, una Comisión de Medio Ambiente (Decreto 417/1982, de 29 de julio), quedando adscrita a la Consejería de Ordenación del Territorio, Vivienda y Medio Ambiente. Traemos a colación estos antecedentes porque ya en aquellos primeros años se toma conciencia de que era preciso alcanzar «unidad de gestión en medio ambiente», y desde esta consideración, tempranamente, se van a aglutinar la mayor parte de las competencias que relacionadas con aspectos medioambientales se hallaban dispersas en distintos órganos. De esta manera, va a ser la Agencia de Medio Ambiente del Principado de Asturias, órgano desconcentrado creado mediante Decreto 114/1984, de 4 de octubre, adscrita a la citada Consejería, la que desde entonces se ha encargado de la gestión medioambiental hasta su supresión en 1991, aglutinando las competencias autonómicas en esta materia. Posteriormente, y salvo el período 1995-1999, en el que la gestión medioambiental del Principado de Asturias quedó dispersa en departamentos diferentes –básicamente, Consejería de Fomento y Consejería de Agricultura– la acción sobre el medio ambiente en el Principado de Asturias se ha llevado a cabo desde departamentos que han tenido por título el medio ambiente, sólo o agrupado con otras materias, y desde niveles orgánicos, en teoría, suficientes para poder imponer la defensa del punto de vista ambiental a cualquier otro sector.

El problema, no obstante, no ha estado en el «sitio» en que se ha ubicado a la gestión medioambiental, sino en el peso que el medio ambiente ha tenido en la acción del Gobierno. Si su peso hubiera sido otro, la concentración de competencias que desde el punto de vista organizativo ha existido, hubiera permitido una política ambiental integrada más clara y coherente, sobre todo teniendo en cuenta que casi siempre la concentración se ha producido en Consejerías que han aglutinado, junto al medio ambiente, las competencias sobre ordenación del territorio.

La ordenación del territorio no es sólo el marco en el que ha encontrado –y encuentra– encaje organizativo la gestión medioambiental en Asturias, sino también el propio de una de las principales técnicas jurídicas predispuestas por el ordenamiento para hacer frente a la protección del medio ambiente desde un enfoque integral. Así, desde la inicial Ley 1/1987, de 30 de marzo, de Coordinación y Ordenación Territorial, las evaluaciones de impacto ambiental constituyen un instrumento de política territorial, con la misma consideración que tienen las directrices de ordenación del territorio, los planes territoriales especiales y los programas de actuación territorial. Pero este esfuerzo de integración de esta técnica de protección medioambiental en el contexto de la ordenación del territorio, absolutamente novedoso en el panorama normativo español, no se ha visto acompañado de una regulación integral de la prevención y la recuperación ambiental. Al contrario, la regulación de las evaluaciones de impacto ambiental se encuentra fragmentada y dispersa en disposiciones de distinto rango normativo y diferente ámbito, que obligan a cuantos intervienen en la materia a efectuar un considerable esfuerzo interpretativo e integrador. Las evaluaciones de impacto cuentan con un doble régimen jurídico: el que pudiéramos considerar régimen general, que es el establecido con carácter básico por la legislación estatal, y que apenas ha sido objeto de desarrollo normativo en el Principado, y el que pudiéramos denominar régimen especial, que es el relativo a los llamados «estudios previos de impacto ambiental», establecido en la Ley 5/1991, de 15 de abril, de Espacios Naturales Protegidos, y desarrollado en los Decretos 11/1991, de 24 de enero, de aprobación de las Directrices Regionales de Ordenación Territorial, y 38/1994, de 19 de mayo, de aprobación del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de Asturias. Pero, más allá de estas disposiciones, Asturias carece de una regulación propia de carácter preventivo sobre las actividades potencialmente contaminantes, limitándose, hasta la fecha, a gestionar las funciones que en su día le fueron transferidas por la Administración estatal desde el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas, funciones, a su vez, se ha posibilitado mediante Ley 12/1984, de 21 de noviembre, que sean objeto de delegación en los Concejos asturianos, a petición de los mismos o por iniciativa del Consejo de Gobierno.

En general, en sentido estricto, no puede hablarse de la existencia en el Principado de Asturias no ya de una política medioambiental globalizadora, sino tampoco de un Derecho ambiental asturiano, a pesar que desde 1994, la Comunidad Autónoma tiene títulos competenciales normativos para ello.

Sí cabe hablar de planes, programas y normativa que, desde enfoques sectoriales, pueden calificarse de medioambientales por su conexión con algunos de los elementos del medio ambiente, y que sólo en este sentido limitado pudieran presentarse dotadas de unidad. Éste es el caso de lo sucedido en relación a la política desarrollada con los espacios naturales, con el abastecimiento y saneamiento del agua y con la gestión de los residuos.

El redescubrimiento de los recursos naturales del Principado, con el apoyo de un lema turístico exitoso («Asturias, paraíso natural»), ha permitido una percep-

ción global de Asturias como titular de una oferta de calidad ligada a la naturaleza, la combinación de mar, ríos salmoneros, altas cumbres, bosques privilegiados [...], y el atractivo singular de un conjunto arquitectónico exclusivo, como el del prerrománico asturiano, al que la UNESCO otorga el reconocimiento de Patrimonio de la Humanidad en dos fases: 1985 y 1998. La creación de Parques y Reservas Naturales –Somiedo, el primero de una larga lista, en 1988–, la extensión a los tres macizos de los Picos de Europa del antiguo Parque Nacional de la Montaña de Covadonga, la inclusión de la ría del Eo en la Lista de Humedales de Importancia Internacional, las distintas medidas de protección de su flora y fauna con la elaboración a partir de 1990 de los Catálogos Regionales de Especies Amenazadas, sirvieron de estandartes al resurgir de una conciencia naturista, que se acrecentó con la concesión por el programa «Hombre y Biosfera» (MAB) de la UNESCO de la acreditación como Reservas de la Biosfera al Parque Natural de Somiedo y a la Reserva Natural Integral de Muniellos en 2000 y al Parque Natural de Redes en 2001.

No obstante, en este punto también se observan contradicciones, en la medida en que Asturias parece enfrentada a una eterna disyuntiva entre su condición netamente industrial y su naturaleza. La Comunidad Autónoma, que ha hecho bandera de sus privilegiados paisajes y de tener un 35 por 100 de su territorio sometido a protección ambiental, es al tiempo, y pese a su condición uniprovincial, la segunda autonomía española que más residuos peligrosos genera (1,45 toneladas anuales), equivalentes al 10 por 100 del total producido en España, y ello a pesar de que la fórmula creada en Asturias para llevar a cabo la gestión de los residuos fue pionera en los 80 y en la actualidad sigue plenamente vigente. La solución adoptada en 1982 fue la creación del Consorcio para la Gestión de los Residuos Sólidos de Asturias (COGERSA) con la participación de ocho municipios y del Gobierno del Principado de Asturias, dejando abiertas las puertas a posteriores incorporaciones del resto de Ayuntamientos de Asturias. La ubicación elegida para el Depósito Central de Residuos Urbanos de Asturias fue el Valle de la Zoreda, situado en la zona central de Asturias. Las obras del Vertedero Central comenzaron en agosto de 1984 y finalizaron en octubre de 1985. En 1986 todas las basuras de los consorciados se depositaban en el Vertedero Central de COGERSA. En la actualidad, todos los municipios del Principado de Asturias (78) pertenecen a dicho Consorcio.

Hemos identificado también al abastecimiento y saneamiento del agua como otro de los ámbitos donde es posible encontrar una cierta trayectoria de intervención autonómica destacada. Cosa distinta es que se pueda hablar de una política de aguas en el Principado de Asturias que trascienda los límites del dominio público hidráulico, que sea multidisciplinar e integradora, política que por el momento le resulta imposible desarrollar a esta Comunidad puesto que, aunque dispone de títulos competenciales para desarrollarla siempre y cuando las aguas «discurran íntegramente por el territorio de la Comunidad Autónoma» –al resultar incluidos tanto los aspectos normativos («ordenación») como de gestión («concesión») de los recursos y aprovechamientos hidráulicos–, mientras la Administración del Es-

tado no lleve a cabo la transferencia de las correspondientes funciones y servicios y no se reforme la normativa estatal para acomodarse a la nueva organización administrativa, la mera aprobación del Estatuto de Autonomía no es título bastante para que el Principado de Asturias pueda ejercer ninguna de las funciones que a tenor de la Ley de Aguas corresponden al Estado, y desplegar en toda su intensidad una política de aguas propia. Al día de hoy, el título competencial del artículo 10.1.12 EAAst carece de efecto útil, con lo que la ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos, independientemente del carácter intercomunitario o intracomunitario de las cuencas se mantiene en el ámbito de la Administración hidráulica estatal, a la que corresponde el control de los usos del agua, lo que implica concesión de aprovechamientos y autorización de vertidos, y la policía de embalses, cauces y riberas.

Con lo que sí cuenta la Comunidad Autónoma asturiana es con los servicios traspasados por el Estado en virtud del Real Decreto 485/1985, de 6 de marzo, referidos a obras hidráulicas de abastecimiento y saneamiento, amén de los títulos competenciales respectivos, lo que la ha permitido gestionar los sistemas de saneamiento y abastecimiento, contando, desde 1990, con una planificación al respecto –Plan Regional de Infraestructuras Hidráulicas de Asturias, Plan de Saneamiento–, y desde 1994, con una regulación normativa propia –Ley 1/1994 de 21 de febrero, sobre Abastecimiento y Saneamiento de Aguas, desarrollada mediante Decreto 19/1998, de 23 de abril–. Dicha normativa ha determinado la creación de la Junta de Saneamiento y del canon de saneamiento como instrumento económico para garantizar la viabilidad del sistema. Recientemente, se ha aprobado también el Plan Director de Obras de Saneamiento del Principado de Asturias 2002-2013, y está pendiente de hacerlo el Plan Director de Obras de Abastecimiento.

En relación a la gestión del agua debemos, por último, destacar también la labor pionera desarrollada en Asturias para contribuir a la solución de las necesidades de abastecimiento y saneamiento de agua en la zona central de Asturias, donde está asentada la mayor parte de la población, más de 740.000 habitantes y la casi totalidad de la industria asturiana. En este caso, la solución adoptada ha sido la creación del Consorcio de Aguas de Asturias –cuyo origen se remonta a 1967– y que en la actualidad está integrado por el Principado de Asturias, la Confederación Hidrográfica del Norte y los Concejos existentes en la zona central asturiana. Presta básicamente el servicio de aducción a los Concejos consorciados, complementando las necesidades que éstos no cubren con sus propios recursos. En dicho servicio se incluyen las funciones de captación y regulación, tratamiento del agua y su conducción por arterias y ramales hasta los depósitos municipales. Además proporciona suministro directo a grandes consumidores como Aceralia, Asturiana de Zinc, Corporación Alimentaria Peña Santa SA, Du Pont de Nemours, etc. Gestiona las Estaciones Depuradoras de Agua Residual (EDAR) de Frieres y Baiña, donde se depuran respectivamente las aguas sucias de los valles del Nalón y del Caudal.

## 2. LEGISLACIÓN

### 2.1. AGRICULTURA, GANADERÍA, MONTES Y ZONAS DE MONTAÑA

En esta materia, el desarrollo normativo del Estatuto de Autonomía ha sido desigual y discontinuo. Una de las principales normas que se han producido ha sido la Ley 4/1989, de 21 de julio, de Ordenación Agraria y Desarrollo Rural, que en su momento vino a ser la cuarta ley de ámbito autonómico, junto con las de Aragón, Extremadura y Andalucía, y que en estos momentos está siendo objeto de reforma con vista a la elaboración de una nueva ley que se acomode al nuevo marco comunitario europeo. Asimismo, la entrada en vigor de la reciente Ley 3/2004, de 23 de noviembre, de Montes y Ordenación Forestal, ha venido a derogar parte de su articulado.

La Ley de Ordenación Agraria y Desarrollo Rural tiene por objeto la regulación de la actividad agraria en el Principado de Asturias con la finalidad de mejorar las explotaciones agrarias en la región, reordenando su base territorial e incrementando con ello su rentabilidad en orden al cumplimiento de la función social de la propiedad de la tierra, tendiendo al óptimo uso de ésta, procediendo, cuando sea necesario, a su expropiación y posterior distribución, previa declaración de la tierra como manifiestamente mejorable. A ello hay que añadir su propósito de reducir el minifundismo y la parcelación a través de diversos mecanismos, entre ellos, la creación del Banco de Tierras, formado por las aportaciones de tierras de propietarios, públicos o privados, y adquisiciones procedentes de expropiaciones, con destino en todos los casos al uso público o privado, con el fin de mejorar las estructuras productivas agrarias. Muy positiva ha sido la regulación que en esta norma se hace de los cultivos y plantaciones forestales, que ha dado ya sus frutos desde la promulgación de la Ley. Se declara de utilidad pública e interés regional la realización de obras y plantaciones forestales, aunque la actuación de la Administración regional será en todo caso supletoria de la del titular de la explotación, quien podrá proponer al ser requerido para ello, la ejecución de un plan de mejora que deberá comprender una serie de labores, recogidas en el artículo 86. También merece un juicio favorable el régimen de ordenación de pastos y la creación de una ordenanza tipo sobre ordenación de aprovechamiento de pastos, con desarrollo en el Decreto 52/1990, de 17 de mayo.

La Ley 3/2004, de 23 de noviembre, de Montes y Ordenación Forestal, pretende conservar, aumentar, restaurar y mejorar la riqueza forestal de la región, en directa conexión con el derecho de los ciudadanos a disfrutar de un medio ambiente adecuado, y cumpliendo así el mandato que ordena a los poderes públicos velar por la utilización racional de los recursos naturales. Esta Ley ha venido a desarrollar en el ámbito de la Comunidad Autónoma la legislación básica estatal en la materia, así como a incorporar los principios internacionales y comunitarios. Así pues, se contemplan los montes de forma integral, al conjugarse todas sus funciones, tanto las productivas como las sociales, ecológicas o ambientales, con lo

que se dota de unidad y armonía al monte y al bosque asturiano. Objetivo de la Ley es igualmente la liquidación de tradiciones y prácticas viciosas de explotación forestal o ganadera que desde antiguo vienen impidiendo el adecuado desarrollo forestal, partiendo de conceptos amplios de monte y bosque. Pretende revitalizar el Catálogo de Montes de Utilidad Pública, con la inclusión de todos los que sean declarados en lo sucesivo con tal carácter y con el compromiso de mantenerlo permanentemente actualizado y revisado. Se crea el Registro de Montes Protectores, con la misma filosofía que tiene el Catálogo, si bien su objetivo son los montes privados. Se crea una compleja y ordenada serie de instrumentos de planificación, ordenación y gestión, entre los que destacan el Plan de Ordenación de los Recursos Forestales del Principado de Asturias, los Planes Forestales Comarcales, los Proyectos de Ordenación, los Planes Técnicos y los planes Anuales de Aprovechamientos. Junto a ellos, la Ley pone en pie todo un sistema de ayudas y fomento destinadas a quienes trabajan en el monte, alentando fórmulas de participación y concierto en la gestión forestal que involucren a los habitantes del mismo, y ello, con el declarado objetivo de limitar al máximo los incendios forestales.

Además de cuanto se refiere al monte, la Ley se ocupa también de una vieja institución de la tierra asturiana muy conexa con el ámbito forestal, cual es la de los montes vecinales en mano común, acomodándola a la realidad actual y a las exigencias que impone la moderna economía y los principios generales antes invocados, innovando en este punto aspectos de la Ley estatal 55/1980, de 11 de noviembre, de Montes Vecinales en Mano Común.

### 2.2. Pesca y caza

La Ley 3/1998, de 11 de diciembre, establecerá por primera vez en el Principado las normas para su debido ejercicio de la pesca fluvial, regulando el régimen de protección de los ecosistemas acuáticos, las medidas de conservación y fomento de las especies, las prohibiciones, las condiciones de repoblación, los requisitos para la práctica de la acuicultura, la ordenación de los recursos acuáticos, la clasificación de las aguas en razón de su aprovechamiento pesquero y los títulos administrativos para pescar.

La Ley 3/1998 fue derogada por la posterior Ley 6/2002, de 18 de junio, sobre Protección de los Ecosistemas Acuáticos y la Regulación de la Pesca en Aguas Continentales, donde se instituyen los instrumentos de actuación en relación con dichos ecosistemas –el llamado Plan de Ordenación de los Ecosistemas Acuáticos y los Inventarios–, y se fijan los principios generales de protección que permitan su conservación y mejora. Entre las medidas que esta norma contempla destacan la prohibición legal de comercialización de la trucha, haciéndola extensiva a todas las especies objeto de pesca, como el salmón. La Ley determina las especies objeto de pesca desde un planteamiento protector que difiere notablemente, en su favor, de la que en su día dispusiera la Ley estatal de 1942 de Fomento y Conservación de la Pesca Fluvial. Respecto de las artes de pesca la Ley opta por señalar aquellas

que están permitidas, considerándose prohibidas las restantes. Del mismo modo, la Ley opta por dividir las zonas de pesca en aguas libres y cotos, introduciendo áreas vedadas, fundamentalmente para fines educativos y científicos.

En materia de pesca en aguas marítimas interiores, y para superar las claras insuficiencias de la normativa reglamentaria estatal (Real Decreto 681/1980, de 28 de marzo), se cuenta con la Ley 2/1993, de 29 de octubre, que disciplina en el Principado la Pesca Marítima en Aguas Interiores y el Aprovechamiento de Recursos Marinos, modificada sin mayores singularidades y en dos de sus preceptos por la Ley 15/2002, de 27 de diciembre, sobre medidas presupuestarias, administrativas y fiscales. Junto a ella, hay que mencionar al Decreto 35/1998, de 18 de junio, por el que se regula la actividad de marisqueo a pie de aguas competencia del Principado, y el Decreto 76/2000, de 2 de noviembre, por el que se regula la pesca marítima de recreo, modificado a su vez mediante el Decreto 16/2002, de 8 de febrero.

Por lo que se refiere a la caza, la práctica de esta actividad se rige en el Principado de Asturias por la Ley 2/1989, de 6 de junio, cuyo artículo 46.2 fue declarado inconstitucional por la STC 16/1997. Esta norma ha sido modificada a su vez en su artículo 29 por la Ley 6/1999, de 14 de abril. El desarrollo reglamentario se aprobó por Decreto 24/1991, de 7 de febrero. Siguiendo lo dispuesto en su día por la Ley estatal de caza de 1970, la norma asturiana clasifica a las zonas donde se practica la caza en terrenos de aprovechamiento cinegético común y terrenos sometidos a régimen cinegético especial. Entre estos últimos se consideran no sólo los cotos locales, sociales o privados reflejados en la ley estatal citada, sino a diversas figuras, como los refugios de caza, las reservas regionales de caza, las zonas de seguridad, los cotos regionales de caza, y los cercados. La Ley dispone también el régimen de protección y conservación de la caza, basado fundamentalmente en un sistema de vedas.

### 2.3. Abastecimiento y saneamiento de aguas

Por Ley 1/1994, de 21 de febrero, se promulgó la Ley de Abastecimiento y Saneamiento de Agua, disposición posteriormente objeto de múltiples modificaciones parciales por las leyes de acompañamiento a los presupuestos autonómicos 18/1999, de 31 de diciembre; 4/2000, de 30 de diciembre; 14/2001, de 28 de diciembre; y 15/2002, de 27 de diciembre. Ha sido desarrollada reglamentariamente por Decreto 19/1998, de 23 de abril.

En esta normativa se regula la planificación y coordinación del sistema de abastecimiento y saneamiento en el Principado de Asturias desde la zona central de la Comunidad hacia el resto y a través de los llamados planes directores y sus programas de ejecución, en los que se concretan, territorialmente, las infraestructuras hidráulicas a realizar, la Administración pública encargada en cada caso de su ejecución, y el modo de financiarlas. Al respecto, la Ley crea el canon de saneamiento, configurado como tributo propio de la Hacienda del Principado de Astu-

rias, gestionado y recaudado en las condiciones contempladas en la Resolución de 13 de noviembre de 2000, y afecto a la financiación de los gastos de inversión en obras e instalaciones de depuración de aguas residuales, así como a los de explotación y mantenimiento de las mismas. La Ley también crea la Junta de Saneamiento, regulada en su funcionamiento interno por el Decreto 52/1998, de 13 de agosto. Se configura como un organismo autónomo que cumple funciones básicas en la aplicación de lo dispuesto por la Ley, y de cuyo Consejo de Administración forman parte representantes de la Administración regional y de los Ayuntamientos.

Por su parte, los vertidos de aguas residuales a los sistemas públicos de saneamiento asturianos se rigen por la Ley 5/2002, de 3 de junio, como complemento de la Ley 1/1994, de cara a optimizar el funcionamiento de las instalaciones que los integran y, en particular, el de las estaciones depuradoras de aguas residuales, al afectar los vertidos hechos fuera de parámetros aceptables no sólo a las redes de alcantarillado y de colectores, sino también y principalmente a las propias depuradoras. La Ley pretende también garantizar que los sistemas colectores, las instalaciones de tratamiento y los equipos instalados en ellas no se deterioren, asegurar que no se obstaculice el funcionamiento de las plantas de tratamiento, conseguir que los efluentes de las plantas de tratamiento no tengan efectos negativos sobre el medio ambiente y la salud y contribuyan a que las aguas receptoras cumplan los objetivos de calidad determinados en la normativa vigente.

### 2.4. Espacios naturales

La Ley 5/1991, de 5 de abril, de Protección de los Espacios Naturales, es el instrumento jurídico general para la conservación y gestión específica de los espacios naturales del Principado de Asturias, reproduciendo los principios y reglas establecidos en la legislación básica estatal. En ella se definen las medidas para la conservación del medio natural asturiano, la clasificación de los distintos espacios naturales protegidos, según sus elementos y finalidades diferenciadores, y las normas para ordenar adecuadamente su gestión, orientada hacia la protección, conservación, restauración y mejora de los mismos. Crea como elemento planificador de los recursos naturales el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de Asturias (PORNA), el cual habrá de contener como mínimo un importante y plural número de cuestiones, como la delimitación del ámbito territorial objeto de ordenación, la descripción de sus características físicas y biológicas, la determinación del estado de conservación de los recursos, los ecosistemas y los paisajes, formulando un diagnóstico del mismo y una previsión de su evolución futura, la especificación de las limitaciones que de los usos y actividades hayan de establecerse, el señalamiento y justificación de las zonas sobre las que proceda aplicar los regímenes especiales de los espacios protegidos previstos, la proposición de inclusión de especies de flora y fauna en los correspondientes catálogos de especies amenazadas, la concreción de las actividades, obras e instalaciones a las que deban aplicarse los procedimientos de evaluación de impactos, y la formulación de criterios orientadores de las políticas sectoriales y ordenadoras de las actividades económicas y sociales para que

sean compatibles con los objetivos de conservación de la naturaleza en el ámbito territorial de aplicación del Plan.

En cuanto a los mecanismos de protección de los espacios naturales, la Ley orienta el uso del suelo con fines agrícolas, forestales y ganaderos al mantenimiento de su potencial biológico y la capacidad productiva del mismo, con respecto a los ecosistemas del entorno.

## 3. ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA

Como hemos señalado, la Agencia de Medio Ambiente del Principado de Asturias, creada en 1984, adscrita a la Consejería de Ordenación del Territorio, Vivienda y Medio Ambiente primero, y desde 1987, a la Consejería de la Presidencia, nació con el cometido de «desarrollar los principios y criterios que informan la política del Gobierno Regional en materia de protección de la naturaleza y medio ambiente, así como velar por su ejecución; evaluar el impacto ambiental de las actividades proyectadas por las distintas Consejerías de la Administración de Principado; estudiar e inventariar los recursos naturales renovables; impulsar la promoción y ejecución de la política recreativa y educativa de la naturaleza; fomentar la educación ambiental de los asturianos y realizar estudios e investigaciones de ámbito local y regional en materia de medio ambiente». Para el cumplimiento de este cometido, se dotó a la citada Agencia de amplias competencias, desde las referidas a actividades clasificadas, medio ambiente industrial, residuos sólidos urbanos, instalaciones de vertederos industriales, elaboración de programas de aprovechamiento de la riqueza piscícola y cinegética, reconstrucción de equilibrios biológicos en el medio natural, control de calidad de las aguas continentales litorales, vertidos de aguas residuales, lucha contra la contaminación atmosférica, fomento de tecnologías adaptadas al entorno. Igualmente, la Agencia emitía informes preceptivos en relación a autorizaciones referidas a energía eléctrica, yacimientos de hidrocarburos y explotaciones mineras a cielo abierto, y propuestas de declaración y aprovechamientos de reservas mineras, y era el órgano medioambiental en la realización de evaluaciones de impacto ambiental.

A partir de 1991 sus funciones ejecutivas pasaron a ser ejercidas por la Consejería de Medio Ambiente y Urbanismo, a través de las distintas Direcciones Regionales predispuestas a tales efectos, y durante el período 1999-2003, por la Consejería de Medio Ambiente.

En la actualidad, la destinataria de las funciones que anteriormente venía desempeñando la Consejería de Medio Ambiente ha pasado a ser la Viceconsejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, que ejerce la dirección y coordinación del medio ambiente en el seno de la Consejería de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio e Infraestructuras, cuya estructura orgánica está establecida en el Decreto 86/2003, de 29 de julio.

De la Viceconsejería dependen las Direcciones Generales de Recursos Naturales y Protección Ambiental, de Ordenación del Territorio y Urbanismo, y de Calidad Ambiental y Obras Hidráulicas, así como, con nivel orgánico de Servicio, el Centro de Cartografía Ambiental y Territorial.

A la Dirección General de Recursos Naturales y Protección Ambiental le corresponde contribuir al desarrollo sostenible, proponer y desarrollar la política regional en materia de protección de los espacios naturales y especies protegidas; informar y, en su caso, promover y ejecutar las obras e instalaciones que se pretendan realizar en los espacios naturales; desarrollar los principios y criterios que informan la política del Gobierno en materia de conservación y aprovechamiento de los recursos cinegéticos y piscícolas en aguas continentales; la programación, ejecución y fomento de las actuaciones dirigidas a mejorar el nivel de conocimiento sobre el medio ambiente en general y la vigilancia y custodia de los recursos y espacios naturales y aquellos otros que se le encomienden.

En el seno de esta Dirección General, el Servicio de Conservación del Medio Natural tiene encomendado el ejercicio de las funciones relativas a la protección y gestión de las especies protegidas y de la red regional de espacios naturales protegidos, y el Servicio de Caza y Pesca Fluvial el desarrollo de las actuaciones relativas a la gestión de los recursos cinegéticos y piscícolas.

A la Dirección General de Calidad Ambiental y Obras Hidráulicas compete la propuesta y ejecución de las políticas de vigilancia, control y corrección de la contaminación en materia de aire, agua y suelo para el control y prevención integral de la contaminación, así como de las políticas para la gestión de los residuos, y el desarrollo de procedimientos de evaluación de impacto ambiental y regeneración del medio ambiente. Igualmente, le corresponde la propuesta y coordinación de las actuaciones relativas al tratamiento integral del ciclo del agua en lo referente a la planificación y construcción de infraestructuras de abastecimiento, saneamiento y explotación de las mismas y evaluación y gestión de la calidad del aire ambiente con arreglo a la Directiva 96/62/CE.

A través del Servicio de Gestión Ambiental se lleva a cabo la ejecución de las actuaciones para la vigilancia y corrección de la contaminación del aire y la gestión de los residuos, así como la elaboración de informes en materia de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas. Mediante el Servicio de Calidad del Agua, la ejecución de las actuaciones para la vigilancia y corrección de la contaminación de las aguas marítimas y continentales, y en particular, la tramitación de las autorizaciones de vertido a las aguas interiores y mar territorial; inspección de las instalaciones de tratamiento y vertido; control y vigilancia de la calidad de las aguas marinas; el control de la calidad de las aguas continentales y de los vertidos realizados a las mismas; el control y vigilancia de la calidad de las aguas de baño y de las potables de consumo público, en colaboración con la red de vigilancia de la Consejería de Salud y Servicios Sanitarios; la tramitación de las autorizaciones de vertido a las conducciones de saneamiento cuya titularidad corresponda a la Administra-

ción del Principado de Asturias y asesoramiento a los Ayuntamientos en materia de vertidos a las redes municipales. Control e inspección de dichos vertidos; el control de la eficacia del proceso de tratamiento en las instalaciones de depuración financiadas total o parcialmente por la Administración del Principado de Asturias. Al Servicio de Restauración y Evaluación de Impacto Ambiental le corresponden las actuaciones relativas a las obras para la regeneración del medio natural que se acometan desde la Consejería y la tramitación de los procedimientos de evaluación de impacto ambiental y seguimiento del correspondiente plan de vigilancia de las medidas correctoras derivadas de dicho procedimiento. Al Servicio de Planificación, la ejecución y seguimiento de la planificación hidráulica, la supervisión de los estudios y proyectos de construcción, y la recepción administrativa de las obras. También, el seguimiento y control de las instalaciones de saneamiento y de depuración de las aguas y, en su caso, de las instalaciones de abastecimiento. Y, por último, al Servicio de Obras Hidráulicas, las funciones relativas a la ejecución, dirección y control de las inversiones y obras en materia de abastecimiento y saneamiento de carácter supramunicipal o de gran envergadura, no correspondientes a proyectos de infraestructura municipal en pequeños y medianos núcleos de población atribuidos a otros órganos de la Administración del Principado de Asturias.

Al Centro de Cartografía Ambiental y Territorial le corresponde la asistencia a la Consejería en los estudios, programación y tramitación de las actuaciones que le competen en la materia, en coordinación con los órganos de la Administración del Principado de Asturias con funciones en materia de atención a la ciudadanía y sistemas de información, así como las funciones de documentación, archivo y estadísticas medioambiental. En particular, la selección y clasificación de la información ambiental existente en la Administración, realización de inventarios y archivos de información ambiental, y la centralización de las estadísticas que elaboren las distintas unidades y su gestión y disposición para su uso por los distintos servicios y público en general.

El Consejo Regional de Medio Ambiente, creado por Decreto 30/1991, de 7 de marzo, como órgano de representación y de participación de los distintos sectores sociales y profesionales en esta materia, como sindicatos, organizaciones agrarias, empresariales, grupos conservacionistas y ecologistas, las Administraciones regional y local, las Juntas de los Parques Naturales, los Consejos Regionales de Caza y Pesca, la Federación de Montaña y la Universidad de Oviedo. Entre otras funciones, se encarga de realizar la propuesta de las directrices generales de planificación ambiental, así como debatir e informar sobre los temas que sean sometidos a su consideración

La Comisión para Asuntos Medio Ambientales, creada por Decreto 10/1992, de 7 de febrero, es un órgano consultivo y asesor en planificación y gestión ambiental, compuesto por representantes de distintas Administraciones y sin participación de organizaciones representativas de intereses sociales. Emite informes con carácter preceptivo.

Por último, la Guardería Rural, unidad administrativa con rango de Sección, dependiente de la Dirección General de Recursos Naturales y Protección Ambiental, y formada por 147 personas distribuidas por toda la Comunidad Autónoma, lleva a cabo la vigilancia y control de los aprovechamientos cinegéticos y piscícolas, de las especies amenazadas de flora y fauna, de los impactos ambientales de diferentes tipos de actividades, de los espacios naturales protegidos, especialmente de los previsiones contenidas en los Planes Rectores de Usos y Gestión, colabora en las actividades necesarias para la prevención y extinción de incendios forestales, y controla los trabajos gestionados por la Administración regional en le medio natural.

## 4. EJECUCIÓN

### 4.1. Conservación de especies

El Principado de Asturias ha reglamentado muy distintos planes de manejo, conservación y gestión de especies de flora y fauna. En cuanto a la fauna, continua vigente el Catálogo Regional de Especies Amenazadas de la Fauna Vertebrada del Principado de Asturias, contenido en el Decreto 32/1990, de 8 de marzo. Este Catálogo recoge veinte especies, en cuatro categorías: especies en peligro de extinción, especies sensibles a la alteración de sus hábitats, especies vulnerables y especies de interés especial. Por Decreto 60/1993, de 15 de julio, se aprueba el plan de manejo de la especie avión zapador. El de la nutria se encuentra en el posterior Decreto 73/1993, de 29 de julio. Otras especies con plan de manejo regulado son el murciélago (Decreto 24/1995, de 2 de marzo), paiño común (Decreto 134/2001, de 29 de noviembre), alimoche común (Decreto 135/2001, de 29 de noviembre), cormorán (Decreto 136/2001, de 29 de noviembre), azor (Decreto 149/2002, de 28 de noviembre), y halcón peregrino (Decreto 150/2002, ed 28 de noviembre). Planes de conservación de especies constan respecto de los hábitats oseros (Decreto 49/1995, de 30 de marzo) y del águila real (Decreto 137/2001, de 29 de noviembre), entre otros. Los Planes de gestión se refieren al oso pardo (Decreto 9/2002, de 24 de enero) y al lobo (Decreto 155/2002, de 5 de diciembre).

En atención a la flora, las primeras normas se recogen en una Resolución de la Consejería de Agricultura y Pesca de 27 de noviembre de 1985, a las que se sumarían luego más de treinta especies vegetales por Resolución de la misma Consejería de 30 de diciembre de 1986. En la actualidad, las especies de flora protegida son las contenidas en el Decreto 65/1995, de 27 de abril, crea el Catálogo Regional de Especies Amenazadas de la Flora del Principado de Asturias, estableciendo normas de protección. Este Catálogo recoge sesenta y tres especies, en cuatro categorías: especies en peligro de extinción, especies sensibles a la alteración de sus hábitats, especies vulnerables y especies de interés especial. Por Decretos 144, 145 y 146/2001, de 13 de diciembre, se aprueban, respectivamente, los planes de manejo del alcornoque, tejo, encinas y acebo.

En el año 2003 se ha dado un impulso definitivo a la aportación de la región asturiana a la lista europea de ZEPAs. Más concretamente se ha ampliado la superficie declarada ZEPA en Asturias del 5,7 % al 21,2 % del territorio, como resultado de la ampliación de 4 de las 5 ZEPAs existentes en 2002 (tan sólo se ha mantenido la ZEPA de Somiedo) así como de la creación de 8 nuevas ZEPAs. De este modo las ZEPAs asturianas dan cobijo a un total de 36 especies incluidas en el Anexo I de la Directiva Aves.

La ampliación de las ZEPAs asturianas se ha realizado atendiendo a criterios ornitológicos habiéndose tenido en especial consideración el inventario de Áreas Importantes para las Aves (IBAs) realizado por la Sociedad Española de Ornitología (SEO). Así mismo se ha basado fundamentalmente en la Red de Espacios Naturales Protegidos de Asturias, que coincide en gran mediada con las IBAs identificadas en Asturias, además de otros lugares de elevada importancia ornitológica. Este planteamiento permite dotar al territorio cubierto por las ZEPAs de un marco jurídico de protección de la avifauna.

### 4.2. Espacios Naturales, Lugares de Importancia Comunitaria y Reservas de la Biosfera

Con la declaración del Parque Nacional de la Montaña de Covadonga, en julio de 1918, Asturias se convirtió en una región pionera en la protección de espacios naturales.

El Parque Natural de Somiedo fue el primer espacio protegido de la región declarado por el Gobierno Autonómico. Dicha declaración, llevada a cabo en 1988, se basó tanto en la protección de los valores naturales y paisajísticos existentes en su ámbito, como en el mantenimiento de las formas tradicionales de vida de la población local. Sin embargo, no cabe duda de que el año clave en la historia de los espacios naturales protegidos de Asturias fue 1994, momento en el que se procedió a la aprobación del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de Asturias, mediante Decreto 38/1994, de 19 de mayo. El PORNA supuso, por primera vez, la realización de un análisis de la biodiversidad ambiental de Asturias y el diseño de una red de espacios protegidos que incluyese la mayor parte de la misma. El PORNA es el documento marco para la protección de los recursos naturales en Asturias. En relación a la protección de espacios naturales, el PORNA propone como vía de actuación más racional la constitución de una Red Regional de Espacios Naturales Protegidos (RRENP), estructurada en diferentes tipos y niveles de protección, que responda a las necesidades de conservación de los recursos naturales de la región.

Para abordar la construcción de una Red de Espacios Protegidos que albergase la mayor parte de los ecosistemas y regiones naturales, se llevó a cabo una síntesis de la información existente sobre aspectos tales como biogeografía, geología, vegetación, población y actividades económicas de la región. Tras el análisis de dicha información, se procedió a delimitar Unidades Ambientales homogéneas, procu-

rando que la red de espacios fuera representativa de cada una de esas Unidades. Para la configuración de la RRENP se tomaron como punto de partida los espacios protegidos con los que ya contaba la región, es decir, el Parque Nacional de los Picos de Europa, la Reserva Biológica de Muniellos y el Parque Natural de Somiedo. A estos elementos se añadieron 2 Parques Naturales, 9 Reservas Naturales Parciales, 10 Paisajes Protegidos y 35 Monumentos Naturales, lo que supone más de un 30% de la superficie total del territorio. En la actualidad se encuentran declarados 47 de los 59 espacios de la Red Regional de Espacios Naturales Protegidos propuestos en el PORNA, además del Paisaje Protegido de las Cuencas Mineras y de seis Monumentos Naturales más cuyas declaraciones no se contemplaban en dicho documento.

En lo referente a los Parques se encuentran declarados el Parque Nacional de Picos de Europa (Declarado por Ley 16/95), el Parque Natural de Somiedo (Declarado por Ley 2/88. III Plan Rector de Uso y Gestión aprobado por Decreto 87/2000), el Parque Natural de Redes (Declarado por Ley 8/96. I Plan Rector de Uso y Gestión, aprobado por Decreto 27/99), el Parque Natural de las Fuentes del Narcea, Degaña e Ibias (declarado por Ley 12/2002) y el Parque Natural de Ponga (Declarado por Ley 4/2003). Además se encuentra en fase de estudio el Parque Natural de Peña Ubiña-La Mesa.

Entre los diez Paisajes Protegidos propuestos en el PORNA está declarado el de Cabo Peñas, mientras que de las diez Reservas Naturales únicamente están pendientes de declaración las Reservas Naturales Parciales de la Ría del Eo, el Cueto de Arbás, y Peloño. En cuanto a los monumentos naturales, de los 35 espacios que se proponían en el PORNA han sido declarados 34, habiéndose hecho efectiva además la declaración de seis nuevos enclaves del territorio asturiano: el Tejo de Pastur, los Yacimientos de Icnitas, los Meandros del Nora, el Conjunto Lacustre de Somiedo, la Cueva Deboyo y el Tabayón de Mongayo.

Hasta la fecha el Principado de Asturias ha propuesto tres listas de Lugares de Importancia Comunitaria. La Primera de ellas fue incluida en la Propuesta Inicial de LICs de la Región Atlántica que el Estado Español remitió a la comisión europea en diciembre de 1997. Para Asturias esta propuesta incluía buena parte de los espacios naturales protegidos ya declarados: Picos de Europa, Somiedo, Redes, Muniellos, Barayo, Villaviciosa, Cueva Rosa y Cabo Peñas. Paralelamente a la elaboración de esta lista, se acometió la revisión del Inventario Nacional de Hábitats y Especies en el Principado de Asturias. Tras esta revisión se concluyó que esta Lista Inicial resultaba insuficiente de acuerdo a los criterios empleados por el Estado Español, por lo que se elaboró una segunda lista.

En la Segunda Propuesta de Lugares de Importancia Comunitaria del Principado de Asturias, aprobada por Consejo de Gobierno en el año 1999, se ampliaba la propuesta inicial a un total de 21 espacios Naturales Protegidos, 2 enclaves propiedad de la Administración Regional (Folguera Rubia y Pumar de Las Montañas)

y 13 cursos fluviales. De esta forma se propuso la integración de más de un 20% del territorio asturiano en la Red Natura 2000.

En el año 2004 se ha aprobado la Tercera Propuesta de Lugares de Importancia Comunitaria del Principado de Asturias con el objeto de mejorar la representatividad de los tipos de hábitats y taxones para los que las propuestas realizadas por el Principado de Asturias en 1997 y 1999 eran insuficientes. Esta última propuesta incluye 49 enclaves del territorio asturiano, albergando la mayor parte de los espacios de la Red Regional de Espacios Protegidos así como 17 cauces fluviales de la red hidrográfica.

La Administración del Principado de Asturias promovió ante el comité MaB en España la propuesta de declaración del Parque Natural de Somiedo y la Reserva Natural Integral de Muniellos como Reservas de la Biosfera. Dichas propuestas, realizadas en noviembre de 1999 y mayo de 2000 respectivamente, fueron aprobadas por el Consejo Internacional de Coordinadores del Programa MaB el 9 de noviembre del año 2000. En el Principado de Asturias, la lista se completa con la declaración de la Reserva de la Biosfera de Redes en septiembre de 2001 y la de Picos de Europa en el año 2003.

### 4.3. Calidad del aire

Las líneas de actuación llevadas a cabo por el Gobierno del Principado de Asturias en materia de calidad atmosférica están encaminadas fundamentalmente a la vigilancia de las emisiones a la atmósfera, control de la calidad del aire y corrección de la contaminación.

En el año 2001 se ha realizado un primer Inventario de Focos de Emisión a la Atmósfera, lo que permitirá en un futuro obtener indicadores sobre emisiones de los distintos contaminantes.

El Principado de Asturias acomete en el presente la realización periódica de un inventario de emisiones gaseosas, que pretende ser un instrumento eficaz para el conocimiento de la realidad existente en nuestra Comunidad.

El control de la calidad del aire o control de inmisiones se efectúa por medio de la Red de Vigilancia y Previsión de la Contaminación Atmosférica, en la cual se encuentran integradas la Red Automática de estaciones gestionadas por el Principado, las Redes de los ayuntamientos, compuestas principalmente por estaciones manuales y las Redes de las Empresas, gestionadas directamente por las grandes empresas que constituyen importantes focos de contaminación atmosférica, y que pueden ser estaciones manuales o automáticas. La Red de Vigilancia de la Contaminación Atmosférica gestionada por el Principado de Asturias está formada por 19 Estaciones Remotas, ubicadas en 8 localidades, un Centro de Proceso de Datos y varios Subcentros Concentradores en los ayuntamientos más importantes, contando además con el apoyo de un Laboratorio Móvil de Control de Inmisión.

La Red tiene como finalidad el cumplimiento de los siguientes objetivos: medición, evaluación y cuantificación de la concentración de los contaminantes presentes en el aire; identificación de la procedencia, prevención y reducción de los mismos; vigilancia del cumplimiento de la legislación; comunicación y alerta de posibles episodios, que pudieran alterar la calidad del aire en perjuicio de la salud, o el bienestar de la población, fauna, flora, etc.; predicción de la calidad del aire en el futuro, ya sea a corto, medio o largo plazo.

### 4.4. Agua

La planificación en materia de saneamiento por parte del Principado corre paralela a la planificación en materia de abastecimiento y su desarrollo temporal se resume en las actuaciones expuestas a continuación.

Con fecha de 10 de septiembre de 1990, el Consejo de Gobierno aprobó el Plan Regional de Infraestructura Hidráulica de Asturias, PRIHA. En el año 1995 se elabora un Avance del Plan Director de Obras Hidráulicas, referido al saneamiento, si bien no llega a ser aprobado. Y más recientemente el Plan Director de Obras de Saneamiento del Principado de Asturias 2002-2013 ha sido aprobado por el Pleno de la Junta General del Principado en sesión de 27 de febrero de 2003. Dicho Plan pretende alcanzar niveles de saneamiento conformes con la normativa comunitaria para el año 2007 y el saneamiento integral de todos los núcleos de población para el año 2013. Este Plan contiene los mecanismos que garantizan el saneamiento y depuración de las aguas residuales vertidas en el ámbito territorial de la comunidad autónoma del Principado de Asturias y sus objetivos generales son: Proteger los recursos hidráulicos existentes en Asturias, permitiendo los usos y demandas actuales y futuras tanto en cantidad como en calidad; Proteger el litoral asturiano de los efectos negativos de la emisión de vertidos no depurados, mejorando la calidad de sus aguas y posibilitando los usos actuales y futuros de las mismas en condiciones sanitarias adecuadas; Extender los sistemas de saneamiento y depuración de las aguas residuales a toda la población del Principado de Asturias; Adecuar los sistemas de depuración existentes y las nuevas infraestructuras a los objetivos de calidad de las aguas en los plazos establecidos por la normativa vigente.

El Plan incluye la construcción de 43 nuevas aglomeraciones, donde se agrupan los vertidos de varios núcleos dispersos para su tratamiento conjunto en una nueva depuradora o su conexión a un sistema de saneamiento existente. Se construirán 69 nuevas depuradoras, 21 de ellas en espacios protegidos. Se actuará sobre más de 360 depuradoras existentes para garantizar su correcto funcionamiento. Finalmente, se reservan dotaciones presupuestarias para actuar sobre núcleos de menos de 250 habitantes y para poner en marcha un sistema de gestión de lodos.

### 4.5. Restauración ambiental

En materia de restauración, el Principado de Asturias está llevando a cabo diversas actuaciones enmarcadas en tres líneas generales de actuación: restauración de zonas degradadas, acondicionamiento de pasos para peces y sendas verdes.

Recuperación de zonas degradadas. Actualmente los proyectos de restauración se centran principalmente en actuaciones en espacios degradados por actividades mineras. Además de los proyectos de restauración en sí mismos, se han llevado a cabo diversos estudios encaminados a la identificación y caracterización de zonas degradadas, entre los que destacan la Propuesta de criterios ambientales para la recuperación de áreas degradadas por la minería de espato fluor, o el Inventario de Canteras y Minas a cielo abierto.

Acondicionamiento de pasos para peces. El salmón atlántico está íntimamente ligado a la historia, la cultura y a la vida de los ríos asturianos. La presencia del salmón, además de un valor en sí mismo, constituye un excelente indicador de calidad ambiental. Por ello se está realizando un fuerte esfuerzo para eliminar las principales causas de su declive poblacional; la fragmentación de su hábitat y la contaminación de las aguas continentales. En este sentido se han elaborado distintos proyectos y estudios, de los que destacan el Plan de recuperación y Protección de los cursos Fluviales del Principado de Asturias, el Inventario de obstáculos artificiales en ríos salmoneros del Principado de Asturias y los Estudios sobre caudales ecológicos en las cuencas del Narcea y Caudal. En la actualidad, las numerosas escalas salmoneras que han sido instaladas en la red fluvial asturiana han permitido recuperar gran parte de su área de distribución.

Sendas verdes. Se están realizando numerosas actuaciones encaminadas a facilitar el uso y disfrute del patrimonio natural de la región asturiana a todos los ciudadanos. Se han creado infraestructuras adecuadas que permiten la percepción de nuestro medio ambiente desde la óptica senderista y cicloturista, de modo que se facilita su análisis y comprensión, constituyendo una útil herramienta para la educación ambiental. Hasta el momento se han ejecutado un total de catorce sendas, estando en fase de ejecución otras cuatro.

### 4.6. Residuos

Ya hemos hecho referencia anteriormente que en 1982, y ante el problema que representaban los residuos urbanos para los principales Ayuntamientos de la zona central de Asturias, se decidiera agrupar para resolverlo a las autoridades autonómicas y municipales. La colaboración a comienzos de los años 80 entre el Gobierno del Principado y los Ayuntamientos impulsó el nacimiento del Consorcio para la Gestión de los Residuos de Asturias (COGERSA) para dar una solución centralizada al problema de los residuos de Asturias. Desde entonces, la actividad de COGERSA ha estado ligada al medio ambiente por definición, intentando dar en cada momento la solución más adecuada y ágil a las necesidades de Asturias en materia de gestión de residuos. Esta capacidad de respuesta y de solucionar proble-

mas destacó especialmente en episodios como la crisis de las «vacas locas» y la crisis del Prestige.

Para dinamizar las instalaciones del Consorcio, cuya dimensión y complejidad hacían imprescindible dotar dicha explotación de la suficiente agilidad administrativa y ejecutiva, fue creada en 1985 COGERSA, SA. Es la Compañía para la Gestión de los Residuos Sólidos en Asturias, Sociedad Anónima, y el Consorcio es el titular del 100% de su capital social. Si bien COGERSA se creo inicialmente para gestionar residuos urbanos, pronto se vio que podrían aprovecharse sus ventajas para dedicarse a la gestión de otros residuos, y así, el Gobierno del Principado encomendó a COGERSA la realización de estudios para una posible gestión de los Residuos Industriales, coincidiendo con los planes de saneamiento de los ríos de la zona central de Asturias. La gestión de Residuos Industriales Peligrosos en COGERSA comenzó su singladura en el año 1989.

Por lo que se refiere a la planificación regional en materia de residuos, se resume en el Plan Básico de Gestión de Residuos en Asturias (aprobado por Consejo de Gobierno el 14 de junio de 2001) cuyo ámbito temporal se extiende hasta el año 2010. El objetivo principal de este Plan es: «definir y programar las directrices que deben seguir las diversas actuaciones, públicas o privadas, relativas a la gestión integrada de los residuos, dentro del marco propuesto por la Ley estatal 10/1998, de Residuos, y demás normativa nacional y comunitaria sobre residuos, con el fin de proteger el medio ambiente y la salud de las personas».

El Plan Básico de Gestión de Residuos en Asturias se rige por los principios emanados de la legislación vigente en la materia, tanto a escala comunitaria como nacional: responsabilidad del productor, proximidad, participación, gestión integrada, mejores técnicas disponibles, desarrollo sostenible, etc. Mención especial merece el principio de jerarquía: prevenir en la medida de lo posible, reutilizar lo que se pueda, reciclar lo que no pueda reutilizarse, y valorizar energéticamente lo que no pueda reutilizarse o reciclarse.

En el Plan se ha tenido en cuenta la necesidad de garantizar la gestión de los residuos producidos en cualquier punto del territorio. Para algunos residuos esto no podrá conseguirse con el simple juego de las fuerzas del libre mercado, por razones de ineficiencia económica, por lo cual habrá que establecer sistemas de gestión obligatorios, encomendados a un ente público local o autonómico. Por ello, en Asturias se ha optado generalmente por una gestión centralizada a cargo de COGERSA, cuya figura se mantendrá y reforzará durante la vigencia de este Plan.

El Plan agrupa las corrientes de residuos en: urbanos, industriales y otros. Los objetivos en todas estas corrientes están condicionados por la legislación vigente y el cumplimiento de distintos planes nacionales, muchos de ellos aún en fase de borrador en el momento de la aprobación del Plan. No son objeto del Plan los residuos radiactivos, los residuos procedentes de actividades mineras, ni los suelos contaminados.

### 4.7. Estrategia Asturiana de Desarrollo Sostenible

Por Resolución de la Consejería de Medio Ambiente del Principado de Asturias, de 5 de junio de 2002, se constituyó una Comisión en el seno de la Consejería de Medio Ambiente con el objetivo de: elaborar una Declaración por el Desarrollo Sostenible para su presentación y aprobación, si procede, por parte de la Junta de Gobierno, y avanzar en los contenidos de la Estrategia de Desarrollo Sostenible del Principado de Asturias, así como en la definición del procedimiento para su elaboración y aprobación.

Posteriormente, por Acuerdo de Consejo de Gobierno de 20 de junio de 2002, se aprueba la Declaración Institucional por el Desarrollo Sostenible, donde se recogen los principios que deben regir la política regional para lograr la sostenibilidad de nuestro modelo de desarrollo. En esa misma fecha, el Consejo de Gobierno acuerda constituir también una Comisión Intersectorial para la elaboración de la Estrategia de Desarrollo Sostenible del Principado de Asturias. Esta comisión está integrada por representantes de distintas direcciones generales de las consejerías implicadas en materias con incidencia sobre el medio ambiente y aspectos sociales.

Señalar también que, paralelamente, Asturias se ha adherido a la acción específica denominada *A Pan – European Regional Network for Sustainable Development* (Red Regional Pan Europea de Desarrollo Sostenible) incluida en el programa *ERDF Innovative Actions 2000-06* de la Comisión Europea. Esta acción está promovida por la región de Gales (Gran Bretaña) y participan en ella las regiones de Emilia-Romagna y Sardinia (Italia); Stockholm y Gotenborg (Suecia); Shannon (Irlanda); Limburg (Holanda); Aquitaine (Francia); Tampere (Finlandia); Thessalia (Grecia) y La Rioja (España). Esta Red pretende poner en contacto a un equipo de expertos y organizaciones vinculados al desarrollo sostenible. Permitirá compartir sus respectivas experiencias y conocimientos, reflejar cómo el concepto de desarrollo sostenible es llevado a la práctica a escala regional y de qué forma cada región interpreta este reto.

## 5. JURISPRUDENCIA

Poco significativos desde el punto de vista de la doctrina jurisprudencial que puedan contener han sido los pronunciamientos judiciales que el Tribunal Superior de Justicia de Asturias ha producido en relación al medio ambiente. Entre los más representativos destacaremos, en primer lugar, el relacionado con el proyecto de explotación minera promovida por Río Narcea Gold. Mines SA, que dio lugar a la Sentencia 205/2002, de 13 de marzo, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª. En ella se desestima el recurso interpuesto por la Asociación Ciudadana Independiente Patrimonio Asturiano contra la Resolución del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias, desestimatoria de los recursos de súplica contra Resolución de la Consejería de Fomento de 22 de agosto de 1996, relativa a la declaración de impacto ambiental del citado proyecto de explotación, y frente a la

Resolución de la misma Consejería, de 23 de agosto de 1996, que aprueba el proyecto de explotación minera.

Para sostener este recurso se alegaba, entre otras, el que el proyecto aprobado infringía frontalmente la normativa sobre seguridad minera, viabilidad económica de la explotación, la vulneración del plan general del oso pardo, la destrucción de especies protegidas, y la vulneración de la Ley de Patrimonio Histórico Español, por afectar a yacimientos arqueológicos. La administración demandada se opuso a las alegaciones invocando la falta de legitimación activa de la recurrente. La Sala desestimó el recurso.

Igualmente, destacaremos toda la serie de pronunciamientos referidos a la autorización de la construcción de un funicular de Poncebos a Bulnes, en el territorio del Parque Nacional de los Picos de Europa. El Acuerdo del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias de 2 de abril de 1998, desestimatorio de los recursos de súplica interpuestos contra la declaración de impacto ambiental de la Consejería de Fomento de 20 de noviembre de 1997 y contra la autorización del proyecto de trazado ferroviario, de 28 de noviembre de 1998, han dado lugar a las Sentencias de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª, núms. 333/2002, de 25 de abril, 485/2002, de 18 de junio, 776/2002, de 29 de octubre, y 336/2003, de 16 de abril. En todos ellas se desestima el recurso, interpuesto en cada caso por distintos colectivos ecologistas. En todos ellos se alegaba la vulneración de la Ley de declaración del Parque y el PORNA.

## 6. PROBLEMAS: CONFLICTOS Y ESTADO DE LOS RECURSOS NATURALES

Los principales conflictos que se han generado en el Principado de Asturias en relación a sus recursos naturales son los que giran en torno a los Picos de Europa, al conformar un espacio físico en el que confluyen numerosas peculiaridades jurídicas, sociales y políticas. El precedente del actual Parque Nacional de Picos de Europa, el Parque Nacional de la Montaña de Covadonga, declarado por Ley de 22 de julio de 1918, y vinculado en su mismo origen a la exaltación de un hecho histórico –IX centenario de la Reconquista– se situaba ya en un contexto de concepción de la intervención pública en este espacio muy distinta de la que hoy debe presidirla, en los términos que establece la legislación vigente, y en cualquier caso, el hecho mismo de que la protección se extendiera inicialmente sólo al macizo occidental, correspondiente con la parte asturiana de los Picos, hizo que surgiera desde entonces el debate acerca de la necesidad de ampliar la delimitación para que quedara comprendido todo el macizo en su conjunto. En efecto. Los tres macizos de Picos de Europa (oriental, central y occidental) conforman una unidad ambiental básica, tal como ha venido a sancionar expresamente la Ley del Principado de Asturias 5/1991, de 5 de abril, de Protección de Espacios Naturales. Y presentan la singularidad de ocupar territorio de tres provincias distintas, pertenecientes a su vez a tres Comunidades Autónomas también diferentes: Asturias, León y Cantabria, aunque sea en la parte asturiana la que aporta más territorio, más

historia, la que contribuye con las zonas de más alto interés, las más visitadas, las más singulares, y las que albergan mayor población.

La oposición vecinal y la falta de acuerdo entre las entidades administrativas implicadas frenaron tradicionalmente la ampliación del Parque Nacional de la Montaña de Covadonga, siendo el rechazo a la gestión llevada a cabo por el desaparecido ICONA una de las razones que más ha protagonizado este histórico debate. Finalmente, la ampliación se decidió por una mayoría parlamentaria impuesta sin consenso político y social, y sin ninguna propuesta seria para gestionar su territorio. Un largo proceso escasamente consensuado respecto a qué figura de protección aplicar al espacio en su conjunto condujo en última instancia a la aprobación de la Ley estatal 16/1995, de 30 de mayo, de declaración del actual Parque Nacional de Picos de Europa, declaración que vino precedida, al amparo del artículo 15 de la Ley estatal 4/1989, de la aprobación por el Consejo de Ministros de un Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de los Picos de Europa, mediante Real Decreto 640/1994, de 8 de abril. La aprobación del citado PORN dio lugar a la presentación ante el Tribunal Constitucional de un conflicto de competencias por las Comunidades Autónomas de Castilla y León y Cantabria, resuelto por la Sentencia 306/2000, de 12 de diciembre, que lo estimó parcialmente.

Situándose la Administración General del Estado, en 1994, en la perspectiva de la ampliación de la protección, tal como se acaba de indicar, mal se entiende que el Consejo de Ministros aprobase ese mismo año un Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Nacional de la Montaña de Covadonga, mediante Real Decreto 2305/1994, de 2 de diciembre, en este caso de acuerdo con lo establecido en el artículo 19.1 de la Ley 4/1989, dado que el órgano gestor del espacio protegido, en la redacción entonces vigente de la Ley 4/1989, era la propia Administración estatal.

Pero el debate sobre la figura de protección más adecuada para este espacio sólo en parte se cierra con la aprobación de la Ley estatal 16/1995, puesto que para la protección del mismo coexisten en este momento declaraciones de distintos entes administrativos. Así, parte del espacio declarado Parque Nacional –la parte leonesa– fue previamente objeto de declaración de Parque Regional por la Comunidad Autónoma de Castilla y León, mediante la Ley 12/1994 de 18 de julio. También en este caso, la declaración vino precedida de la aprobación por la citada Comunidad Autónoma de un Plan de Ordenación de los Recursos Naturales, mediante Decreto 9/1994, de 20 de enero. La parte leonesa de los Picos de Europa gozaba incluso con anterioridad de un Plan de Protección Preventiva, aprobado por la Junta de Castilla y León mediante Decreto de 21 de noviembre de 1989.

Este solapamiento de figuras protectoras, al amparo de normativas distintas, gestionadas por organismos distintos, y acompañadas de instrumentos planificatorios distintos, repercute claramente en la ordenación de usos como la caza, la pesca, los aprovechamientos forestales o la planificación urbanística, posibilitando la utili-

zación de criterios distintos por las autoridades autonómicas y central, como ha sido el caso.

Paralelamente al solapamiento de figuras protectoras, la Ley estatal 4/1989 ha venido siendo reformada en sucesivas ocasiones, en algunos casos, obligada por pronunciamientos del Tribunal Constitucional, como ocurrió con la modificación llevada a cabo por las Leyes 40 y 41/1997. Como consecuencia de estas modificaciones, los criterios definidores del modelo de gestión de los Parques Nacionales que dejó establecidos inicialmente la Ley 4/1989 han cambiado, y con ellos, los propios órganos de gestión. Se ha pasado, así, de un modelo inicial de gestión exclusiva correspondiente a órganos estatales, a un modelo de gestión conjunta, no exclusiva de la Administración estatal, mediante una Comisión Mixta de Gestión integrada por representantes de la Administración estatal y de las tres Comunidades Autónomas implicadas, para llegar en la actualidad a un modelo de gestión enteramente autonómico, una vez declarada la inconstitucionalidad de los anteriores por sucesivas Sentencias del Tribunal Constitucional (SSTC 102/1995 y 194/2004). Este último pronunciamiento aboca a una nueva modificación de la Ley 4/1989, que todavía no se ha producido, subsistiendo mientras tanto la situación anterior.

Los nuevos criterios que ha dejado establecidos el Tribunal Constitucional repercuten también en el resto de la normativa que resulta aplicable en el Parque. En particular, en la propia Ley 16/1995 que lo declara, cuyo artículo 6 estableció, adelantándose a la reforma de los artículo 22 y 23 de la Ley 4/1989 llevada a cabo por la Ley 41/1997, el principio de unidad de gestión, correspondiendo a la Administración estatal, asistida por el Patronato y una Comisión Mixta integrada a partes iguales por representantes del Ministerio de Medio Ambiente y de las Comunidades Autónomas de Asturias, Cantabria y Castilla y León, modelo que ahora ha perdido legitimidad constitucional y para el que no hay precedentes, estando por definir, al día de hoy, la fórmula de la implicación de la Administración estatal en la gestión del Parque, aunque el título competencial directo para declarar y gestionar espacios naturales corresponda a las Comunidades Autónomas. Necesariamente, y dado que la circunstancia de que un espacio protegido se prolongue más allá de los límites territoriales de una sola Comunidad Autónoma no es un título competencial estatal, serán los mecanismos de coordinación y cooperación los que deban presidir con absoluto protagonismo la futura gestión.

Por último, debemos señalar que el Consejo de Ministros, basándose en la ordenación establecida en la Ley 16/1995 –que, insistimos, atribuye la gestión del espacio a la Administración estatal, asistida por la Comisión Mixta paritaria–, incumpliendo el plazo de un año establecido a tales efectos, procedió a la aprobación de un Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Nacional de Picos de Europa siete años después, mediante el Real Decreto 384/2002, de 26 de abril, y al cabo de 32 borradores y casi dos años después de que el documento definitivo hubiese sido aprobado por la Comisión Mixta del Parque y por el Patronato. Un reciente pronunciamiento del Tribunal Supremo, mediante Sentencia de 27 de abril de 2005, da un nuevo vuelco al marco jurídico que rodea al Parque, al declarar la nulidad

de la disposición adicional del citado Real Decreto que preveía la entrada en vigor del PRUG, nulidad que viene motivada por el incumplimiento del artículo 3.2 de la Ley 16/1995, al no haberse aprobado, con anterioridad, o simultáneamente al PRUG, el régimen económico y de compensaciones en el área de influencia socioeconómica del espacio protegido. En estas circunstancias, la eficacia del PRUG queda diferida a la aprobación del citado régimen, régimen que debería establecerse, a tenor del artículo 9.5 de la Ley 16/1995, en conexión con el Plan de desarrollo sostenible del Parque Nacional de los Picos de Europa.

Hasta la fecha, el Parque Nacional de los Picos de Europa carece ya no de instrumentos específicos de planificación de desarrollo, sino de una política territorial que sirva de referencia para alcanzar un desarrollo sostenible de este espacio protegido.

# The observatory of environmental policies 1978-2006. General assesment

Fernando López Ramón

## *Sumario*

*Página*

1. Introduction: presentation, environmental policy and Law ..... 894
2. The international environmental commitments: general development, national position, international jurisprudence ..... 896
3. The environmental policy of the European Union: origin and development, influence, jurisprudence ..... 898
4. Comparative environmental policies: United Kingdom, Italy and France . 900
5. The role of the Spanish State in environmental matters: basic legislation, constitutional jurisprudence, civil and criminal regulation ..... 902
6. The environmental legislation of the Autonomous Communities: general Laws, protected natural areas, water quality, waste, environmental taxation ..... 903
7. The organisational trends of the Autonomous Communities in environmental matters: agencies, departments and privatisation ..... 905
8. The implementation of the Autonomous Communities environmental policies: strategies, funding, planning, management and assessment ..... 907
9. The environmental jurisprudence of the Supreme Court and the High Courts of Justice ..... 908
10. The environmental issues: institutional conflicts, social claims and ecological disasters ..... 909

* * *

## 1. INTRODUCTION: PRESENTATION, ENVIRONMENTAL POLICI AND LAW

The Observatory of Environmental Policies is a research initiative organised by the Ecology and Development Foundation created to periodically assess the environmental policies of both the national and the Autonomous Communities governments in an international, European Union and comparative context. It is endorsed by the Ministry of Environment, which has collaborated with Thomson-Aranzadi publishers in the publication of the first analysis containing a total of 31 papers ordered in three sections: «International and European Union environmental policies» "National environmental policies» and «Autonomous Communities environmental policies» (Observatorio de Políticas Ambientales 1978-2006, Pamplona, 2006).

The Observatory of Environmental Policies is divided into two separate units: the Advisory Committee and the Working Group. The Advisory Committee comprises representatives of the sponsors, creating an environment for the exchange of ideas and experiences and for setting forth research priorities and criteria. The Working Group currently comprises 40 professors specialised in Environmental Law at 25 universities who draft and discuss their various studies(*).

(*). The idea for this project arose at the beginning of 2005 over the course of some extremely enjoyable workshops in Cadiz. The team of organisers were: José Francisco Alenza García, Francisco Delgado Piqueras, Agustín García Ureta, Jesús Jordano Fraga, Demetrio Loperena Rota, Fernando López Ramón, Blanca Lozano Cutanda, Alba Nogueira López, Luis Ortega Álvarez, Juan Rosa Moreno, Íñigo Sanz Rubiales and Germán Valencia Martín.
At the present time the Working Group of the Environmental Policy Watchdog Committee comprises the following:
Alastuey Dobón, Carme: Professor of Criminal Law, University of Zaragoza.
Alli Turrillas, Juan Cruz: Professor of Administrative Law, National University of Distance Education.
Alenza García, José Francisco: Professor of Administrative Law, Public University of Navarre.
Alonso García, Consuelo: Professor of Administrative Law, University of Castilla-La Mancha, Toledo Campus.
Alonso Ibáñez, Rosario: Professor of Administrative Law, University of Oviedo.
Bermejo Latre, José Luis: Professor of Administrative Law, University of Zaragoza.
Bouazza ariño, Omar: Assistant Professor of Administrative Department, Complutense University of Madrid.
Caro-Patón Carmona, Isabel: Professor of Administrative Law, University de Valladolid.
Comella Dorda, Rosa: Fellowship of the Jean Monnet Centre at the University of New York.
Delgado Piqueras, Francisco: Professor of Administrative Law, University of Castilla-La Mancha, Albacete Campus.
Esteve Pardo, José: Professor of Administrative Law, University of Barcelona.
Fernández de Gatta Sánchez, Dionisio: Professor of Administrative Law, University of Salamanca.
Fernández Ramos, Severiano: Professor of Administrative Law, University of Cadiz.
Fernández Salmerón, Manuel: Professor of Administrative Law, University of Murcia.
García Álvarez, Gerardo: Professor of Administrative Law, University of Zaragoza.
García Ureta, Agustín: Professor of Administrative Law, University of the Basque Country, Bilbao Campus.
Gómez Puente, Marcos: Professor of Administrative Law, University of Cantabria.
Gutiérrez Llamas, Antonio: Professor of Administrative Law, University of Murcia.
Herráiz Serrano, Olga: Associate Professor of Administrative Law, University of Zaragoza.
Jiménez Jaén, Adolfo: Professor of Administrative Law, University of Las Palmas de Gran Canaria.

The first research of the Observatory has addressed environmental policies developed in Spain from 1978 to the present. The initial date was determined by the approval of the Constitution which addresses sustainable development in the three main clauses of article 45: the right of all citizens to an adequate environment for the development of their personality, the corresponding guarantee role of the authorities and the establishment of criminal, administrative and civil liabilities. From this starting point, many and different elements have been incorporated into different environmental policies and have defined their content as it shall be successively explained: international commitments, EU environmental policy, basic State legislation, complementary and additional legislation of the Autonomous Communities, public authorities specialising in the protection of the environment, various enforcement mechanisms –particularly those relating to planning and finance–, the influence of jurisprudence of the various Spanish Courts in the matter and the environmental issues requiring suitable responses provided by the public policies.

Environmental policies are public policies created and applied throughout that period. Prior to the Constitution of 1978 there only were a short series of partially protectionist policies, such as those of national parks, which were introduced in 1916 in accordance with the predominantly aesthetic criteria. The contemporary Spanish State has now genuine environmental policies in place, with those of the Autonomous Communities being more general in nature, combining international, European Union and national elements and from where the environmental policies of Local Authorities are coordinated. The efforts made in this respect have been extremely important, despite the need for external stimulus and models

---

Jordano Fraga, Jesús: Professor of Administrative Law, University de Sevilla.
Loperena Rota, Demetrio: Senior Professor of Administrative Law, University of the Basque Country, San Sebastian Campus.
López Ramón, Fernando: Senior Professor of Administrative Law, University of Zaragoza.
Lozano Cutanda, Blanca: Senior Professor of Administrative Law, University of the Basque Country.
Marraco Espinos, José Manuel: Environmental Lawyer, Zaragoza.
Martín Fernández, Jacobo: Deputy General Director, General Technical Office Ministry of the Environment.
Nogueira López, Alba: Professor of Administrative Law, University of Santiago de Compostela.
Ortega Álvarez, Luis: Senior Professor of Administrative Law University of Castilla-La Mancha, Toledo Campus.
Parra Lucán, María Ángeles: Senior Professor of Civil Law, University of Zaragoza.
Plaza Martín, Carmen: Assistant Professor of Administrative Law, Complutense University Madrid.
Rosa Moreno, Juan: Professor of Administrative Law, University of Alicante.
Santamaría Arinas, René Javier: Professor of Administrative Law, University of La Rioja.
Sanz Larruga, Francisco Javier: Professor of Administrative Law, University of La Coruña.
Sanz Rubiales, Iñigo: Professor of Administrative Law, University of Valladolid.
Socias Camacho, Joana M.: Professor of Administrative Law, University of the Balearic Islands.
Tarrés Vives, Marc: Assistant Professor of Administrative Law, University of Girona.
Trias Prats, Bartomeu: Assistant Professor of Administrative Law, University of the Balearic Islands
Vadrí i Fortuny, María Teresa: Professor of Administrative Law, University of Barcelona.
Valencia Martín, Germán: Professor of Administrative Law, University of Alicante.
Vera Jurado, Diego: Professor of Administrative Law, Universidad of Malaga.

in so far they have served largely to create goals and even means for the Spanish authorities. In any case, the fact that there has been such progress is not to be taken as a satisfactory observation since there is still an alarming workload to undertake in this area.

The implementation of environmental policies has led to the development of corresponding areas of knowledge one of which, Environmental Law, has attained remarkable importance. From the pioneering studies of Professor Martín Mateo, numerous doctoral theses addressing different developments of environmental policy mean that today there are many research groups dedicated to Environmental Law. There is a large number handbooks and treatises published and regularly updated, several specialised scientific and professional journals, which regularly inform on innovations and initiate debate, scientific conferences where different opinions are exchanged etc. The logical consequence of formation of such a scientific community should be the recognition of a specific area of knowledge which might address the needs of research and teaching of this matter in a stable manner.

The Spanish legal environmental doctrine shows singular links with the constitutional undertakings in the matter. This highlights the fact that interpretations of article 45 of the Constitution produced over time tend towards a continuous extension of its meaning. Initially, the normative value of this provision stood out, included as part of the governing principles of social and economic policy. This has led to a remarkable doctrinal work, as in other comparative experiences, attempting to deduce further consequences in an effort to create collective and subjective rights to the environment and even leading to linking the constitutional protection of the environment with a characterisation of the so-called «Ecological State». Nevertheless the Spanish State cannot be characterised now as one fully aware of the need to protect the Environment, although within the State itself there are circles of authorities, ways of thinking and trends attempting to give priority to achieving such objectives.

## 2. THE INTERNATIONAL ENVIRONMENTAL COMMITMENTS: GENERAL DEVELOPMENT, NATIONAL POSITION, INTERNATIONAL JURISPRUDENCE

The creation and consolidation of environmental policies accord a relevant role to International Law, a fact that enlights the idea that the environment constitutes the heritage and common task of mankind. The three main World Conferences on the environment (Stockholm, 1972; Rio de Janeiro, 1992; Johannesburg, 2002), despite the lack of any binding nature in the approved documents resulting from these events, have served to strengthen and to develop environmental policies all over the planet. At the same time, they have provided cover for the signing of a relevant group of international multilateral treaties, the sources of the International Environmental Law. These define world standards of protection for diverse

natural resources, providing various mechanisms designated to ensure national enforcement of the corresponding undertakings.

Achievements begin to appear significant, although there are some glaring gaps in specific sectors. Thus the failure to induce the USA and other developed countries to reduce carbon dioxide emissions as established by the Kyoto Protocol (1997), whose entry into force was delayed until 2005, assuming the first undertakings of countries to reduce emissions for the period 2008-1012. The disappointment at the absence of a general global measure for protecting forests is also noteworthy, despite the important renewal of the Forestry Law issued from the Conference on Environment and Development (Rio de Janeiro, 1992), which spread the awareness of the need to take effective action against deforestation.

However, it is clear that, at present, the international environmental commitments assume a predominant position in democratic States. International treaties are key elements for the interpretation of the legal sources of different environmental sectors. The International Environmental Law has thus been incorporated into national environmental policies, including those from arising from countries themselves and those established by other territorial entities.

Spain has shown a somewhat more passive attitude albeit never overtly hostile to the processes of the creation and application of international environmental treaties. Some elements may highlight this lukewarm attitude. For example, Spain has barely been used for hosting environmental events and treaties, with only a few examples such as the Barcelona Convention for protection of the Mediterranean Sea against pollution (1976), and the Madrid Protocol on Environmental Protection to the Antarctic Treaty (1991). Furthermore, there has been remarkable delay in ratifying some environmental treaties: 20 years for the Antarctic Treaty (Washington, 1959) and 7 years for its subsequent Protocol (Madrid, 1991); 11 for the Convention on International wetlands (Ramsar, 1971); again, eleven for the CITES (Bern, 1975); 6 for the Convention on the conservation of migratory species (Bonn, 1979); 15 for the Convention on the Law of the Sea (Montego Bay, 1982), or 9 for the Agreement on the conservation and planning of specific fish stocks (New York, 1995). An unusual case is the European Landscape Convention (Florence, 2000), which has not yet been ratified by Spain whereas the findings of the convention have been assumed by the legislation of the Community of Valencia (2004) and in Catalonia (2005).

Nevertheless, there have been cases of Spain's rapid ratification of environmental treaties such as the Biodiversity Treaty (Rio, 1992) or the Desertification Treaty (Paris, 1994), both of which were ratified in the same year they entered into force (1993 and 1996, respectively). In addition, in recent times the growing international role played by the European Community has led to Member States following suit in any action the Community takes, as may be seen from the Convention on participation rights in environmental matters (Aarhus, 1998), ratified almost simultaneously by the European Community and Spain in 2005.

The inclusion of Spanish sites in the various lists of protected places is also remarkable with regard to the process of national enforcement of international convention requirements. For example, over 50 sites have been included in the List of International Wetlands (Ramsar Convention, 1971), as well as being subject to a strategic national plan for their conservation and use; almost 40 sites are included in the World Heritage List issuing from the Paris Convention (1972); and 9 of 14 specially protected zones of Mediterranean importance issuing from one of the protocols of the Barcelona Convention (1976) are located in Spain.

Finally, jurisprudence of the European Court of Human Rights has a remarkable influence on the process of affirmation of Spanish environmental policies, specifically in the *López Ostra Case* (Decision of 9 December 1994), which required an effective confirmation of the principle which ensures that protection of the environment is linked to the fundamental rights. Specially it was considered that a home which was persistently subjected to an invasion of smell, noise and smoke over some years without the authorities taking any remedy action, was deemed to be an infringement of the right to privacy granted by article 8 of the European Convention on Human Rights. The spectacular nature of this argument has led to its establishment in Spanish doctrine and jurisprudence: a fine example is the Decision of the Constitutional Court 119/2001, of 24 May, which admits noise levels as a fundamental right of physical and moral integrity and the inviolability of the home, so that when the damage is caused by public authorities, an administrative claim may be lodged before the municipality. In this case, however, the Constitutional Court did not appreciate the relation between the noise and the damages alleged by the claimant, and the matter was ultimately assessed by the European Court of Human Rights which deemed the damage to the human right to privacy to be sufficiently proven as a result of municipal breach of duty of care of the lowest nightly noise levels (Moreno Gómez case, Decision of 16th November 2004).

## 3. ENVIRONMENTAL POLICY OF THE EUROPEAN UNION: ORIGIN AND DEVELOPMENT, INFLUENCE, EU JURISPRUDENCE

Since 1971, the European Commission, despite the silence of the constitutional treaties on the matter, has maintained the need to implement an EU environmental policy in order to avoid distortions in the common market. Not less than three environmental action programmes were approved before 1986 as well as approximately a hundred Directives in the matter, all of them approved in accordance with those principles. The presence of this body of regulations in the Spanish Law was extremely important at the beginning, although it did not receive any special attention in negotiations prior to or during the Act of Accession. Thus when Spain signed up to the Treaties, it needed to undergo important regulatory reforms: the regulation on the water system was brought forward in time with the approval of the Water Act of 1985 which amended former proposals on the authorisation of water disposal, protection of subterranean waters, the water disposal tax, or the requirements of waste treatment; in 1986, there were remarkable innovations regar-

ding air protection (new Regulations of the former Act of 1972) and waste (Toxic and Hazardous Waste Act). However, the most significant of these was the approval of the Legislative Decree of Environmental Impact Assessment (1986), regulating an institution called to occupy a central role in the matter.

The foregoing was just the beginning of a policy which was to grow considerably in the following years. The accession of Spain to the European Economic Community coincided with the inclusion of the chapter on environmental policy in the Rome Treaty, pursuant to the terms of the Single European Act (1986). Since then, the processes for adapting Spanish environmental legislation to the EU Law requirements are constant; in so far the European environmental policies may be identified as the first regulatory framework in the matter. A solid body of regulations has brought a breath of fresh air to the stagnant attitude towards the environment assumed by traditional Spanish Law requiring action of the Spanish public authorities in much more effective terms. With successive environmental action programmes it has been necessary to acquire a body of regulations which have been gradually approved affecting various sectors of the environment. With regard to general instruments for environmental protection, some of them may be quoted: the regulation of the right to access environmental information (1995), the regulation on ecological labelling (1994), a system of environmental auditing and management (1996) or the important reform of assessment of environmental impact (2001). The defence of water quality has imposed the regulation of solid waste dumping in the sea (1989) and of urban waste water (1995). With regard to various types of pollution, it can be underlined the new Waste Act (1998), the system for prevention of serious accidents caused by hazardous substances (1999), the Integrated Pollution Prevention and Control Act (2002) and the Noise Act (2003). The protection of natural areas set out in the Natural Protected Areas Act (1989), which did not comply with the EU regulations in the matter, has led to the recent reform established by the Forestry Act (2003), in order to facilitate the implementation of the ecological network Natura 2000. The list of special conservation areas, although not exhaustive, is sufficient to understand the deep significance that the EU environmental policy has had on the set up and scope of environmental rights and duties in the Spanish legal system.

It should nevertheless be pointed out that the Spanish authorities have not always been very enthusiastic in implementing EU requirements in this matter. Spanish delays in incorporating EU environmental Law are frequent. Currently there are significant questions pending approval such as the reform of the right to access environmental information (Directive 2003/4) or environmental liability (Directive 2004/35).

Also on several occasions the Kingdom of Spain has been penalised by the European Court of Justice for failure to comply with the EU environmental Law requirements. A particular case in point is that of the Directive on Wild Birds (Directive 79/409), which imposes on countries the need for conservation of specific habitats, especially wetlands, constituting areas for special protection which

should be managed according to ecological requirements and should form a «coherent network». In general, the most prevalent criterion among countries was that identification of the affected zones was discretionary. This idea was discredited in the case of Spain in the Decision of 2nd August 1993 in the case of the Santoña Marshes, where the duty of Member States to protect areas with the characteristics set forth in the Directive was identified, and to this effect conservation measures were ordered and the effects of the protective declaration were not be prevented except in the case of general interests of an exceptional nature. These jurisprudential proposals serve to provide an idea of the effects issuing from the European Ecological Network Natura 2000, comprising special conservation areas which are regulated by the Habitats Directive (Directive 92/43).

Spain was the second Member State ordered to pay a coercive fine, for failure to comply with Directive 76/160 on the quality of indoor bathing water, as was made possible by the Maastricht Treaty (Decision of 25th November 2003). Nevertheless, in 2005 the European Commission decided not to charge the fine, recognising that compliance with this water-quality regulation had improved.

In general, there is a disparity between Spanish authorities and EU environmental regulations. Administrative bodies adapt only in an incomplete manner to their requirements, despite the fact that clear obligations to provide results are frequently stated.

Also, the Spanish judiciary shows substantial distancing from EU, with remarkable failure to address preliminary questions to the Luxembourg Court concerning environmental issues, despite the complexity of some EU regulations on this matter. Sometimes it seems to be forgotten that such regulations must be applied even if they have not been invoked by the parties, or that the Decisions which declare non-compliance of the State with the EU Law have *ex tunc* effect, i.e. they take effect from the date on which the regulation should have been applied.

## 4. COMPARATIVE ENVIRONMENTAL POLICIES: UNITED KINGDOM, ITALY AND FRANCE

The recent introduction of environmental policies in different countries and their strong links to multilateral international treaties explains the importance that Comparative Law has had in their formation and development. With regard to the environment, countries have been required to exchange information in order to ensure the enforcement of common international commitments or to provide solutions to similar problems. In all elements of the environmental policies there are significant common trends, from legislation to organisation, planning, programming and enforcement. Therefore, it is appropriate to consider expressly some of the relevant comparative polices in the European arena.

The development of environmental policy in the United Kingdom was initially linked to the influence of international conferences on the subject, and is now

particularly linked to the environmental policy of the European Union. This fact should be noted since the high level of British compliance with the European Community obligations coincides with its history of criticising the invasive effects of EU Law. However, the most important measures were adopted after 1990, when the first general reports on the matter were submitted, the Environmental Protection Act was approved and the Environmental Agency was set up. Some remarkable elements in this experience are the measures to strive pollution and, within this sphere, action relating to climate change, the emphasis on voluntary agreements to adopt new environmental protection requirements, public participation linked to a strong trend towards the creation of associations, municipal environmental polices expressed in Local Agenda XXI and the action of expert committees which provide reasoned opinions on environmental problems.

A noteworthy characteristic of environmental policy in Italy appears to be the permanent contrast between proposing and enforcing legislation. It is one of the European States with the highest levels of association activism in defence of the environment, yet at the same time has one of the greatest numbers of complaints due to infringement of EU environmental requirements. One of the peculiarities of Italy is the distinction it makes between the concepts of landscape and environment, which are subject to different regulations and organisations. This differentiation initially arose due to the predominance of aesthetic criteria in the protection of the countryside as opposed to the cleanliness-centred basis of the first environmental regulations. Since 1977 the Italian Regions have developed complex environmental policies, particularly active in matters of the protection of natural areas. On a national level, the recent creation of the ecological tax on the consumption of fossil fuels (1999) should be noted, as should the approval of the Strategy for Sustainable Development, which aims to integrate care of the environment into economic and sector policies (2002). In any case, the proliferation of regulations produced at various levels of public authority has led to the approval of consolidated texts in the various environmental sectors (2004) in order to integrate an Environmental Code incorporating the EU legislation and systemising the current provisions, putting into order the various types of environmental permits and general discipline of the assessment procedures for environmental impact.

France has attempted to make protection of the environment one of its political priorities. An example of this concern was the early creation of the Ministry for the Protection of Nature and the Environment (1971), which was established to coordinate authorities concerning the environment with other ministries, and the approval of a general Law on the matter incorporating the procedure for environmental impact studies (1976). It was therefore one of the first countries to consider protection of the environment a public interest comparable to economic and social development, adopting an active international policy for sustaining these values. This conceptual trend seem to have inspired the Law on guidelines on planning and sustainable development of land (1999), the Environmental Code (2000-2003)

and the recent constitutional reform carried out for the purpose of approving the Environment Charter (2005).

## 5. THE ROLE OF THE SPANISH STATE IN ENVIRONMENTAL MATTERS: BASIC LEGISLACION, CONSTITUTIONAL JURISPRUDENCE, CIVIL AND CRIMINAL REGULATION

Environmental Law in Spain was created throughout the period considered. There are still some earlier regulations in force, such as the Regulation on Disagreeable, Unhealthy, Harmful and Hazardous Activities (1961) or the Atmospheric Environment Protection Law (1972) which provide the basic elements for protecting the quality of the environment. However, most environmental legislation is recent.

The scope of this recent national environmental legislation was determined by its authority in the matter, which is restricted to «basic legislation on protection of the environment notwithstanding the competences of the Autonomous Communities to establish additional protective regulations» (article 149.1.23 of the Constitution). In reality, until equal powers were accorded in this matter to all Autonomous Communities (Organic Law 9/1992), the State held full legislative power, except in the case of the «first-degree» Autonomous Communities, given that the «second-degree» ones were granted competences only in «management in matters of environmental protection» (article 148.1.9 of the Constitution).

In any case, the definition of the State's role in environmental matters has meant a laborious task of conceptual refining carried out by constitutional jurisprudence. Some important cases concern the Water Act (JCC 227/1988), the Coastal Act (JCC 149/1991), polluted atmosphere areas (JCC 329/1993), the Conservation of Natural Areas Act (JCC 102/1995), assessment of environmental impact (JCC 13/1998) and national parks (JCC 194/2004 and 101/2005).

The Constitutional Court has differentiated between proper environmental legislation and legislation of other sectors of public intervention which have some environmental relevance. In this respect the same principle of the Treaty of the European Community (article 6) has been incorporated into the Spanish legal system, in that environmental protection becomes an objective which cuts across other public policies. Thus environmental features play an important role in mining, urban, agricultural, fishing, energy, industrial and public works legislation, among other regulatory sectors.

Within the environmental sector itself, constitutional jurisprudence has undergone acknowledged development. At first it considered that the State had authority to regulate in detail all environmental questions, without any input from Autonomous Communities, since it assumed that their competences did not include the constitutionally-recognised possibility of approving environmental protection regulations (JCC 149/1991). However, such a broad interpretation of the State autho-

rity was explicitly corrected four years later by the Court itself, which stated that the «State duty to leave a margin of development of basic legislation to the regulations of Autonomous Communities, although smaller than in other matters, may not become so small as not to permit any legislative development by the Autonomous Communities, contrary to Decision 149/1991, of which we hereby dissent» (JCC 102/1995).

At the margins of this approach there remain environmental issues relating to state competence in criminal and civil legislation.

Environmental Criminal Law has developed considerably during this phase, from the introduction of an extremely restricted definition of an environmental felony (1983) to the inclusion of a chapter of offences against natural resources and the environment in the new Criminal Code (1995: articles 325 to 331). It should be noted, for example, that modern criminal jurisprudence seems to strengthen the environment-protecting element, viewing the basic type of offence of pollution as an infringement of abstract danger, the legal nature of its protection being the balance of natural systems, without any need for damage to result or a hazard to be specified (Decision of the Supreme Court of 25th October 2002).

Environmental Civil Law has also developed considerably, based on laborious interpretations of doctrine and jurisprudence of civil liability actions for damages, and for halting or reversing polluting activities. In both cases, the Autonomous specialised Law on the matter issuing from some competent Communities must be mentioned (Navarre and Catalonia).

## 6. THE ENVIRONMENTAL LEGISLATION OF THE AUTONOMOUS COMMUNITIES: GENERAL LAWS, PROTECTED NATURAL AREAS, WATER QUALITY, WASTE, ENVIRONMENTAL TAXATION

Environmental legislation in the Autonomous Communities had a rather shy start. Even today some Autonomous Communities appear to have very little interest in setting up their own regulations in this area. However, at the beginning of the 1990s there was rapid growth in most Autonomous legislation. The fact that this coincided with extensive environmental competence being granted to Autonomous governments (1992) may have contributed to this, with the formulation of remarkable constitutional jurisprudence when the scope of these powers established (1995).

The objects of the Autonomous Communities legislation coincide in terms of subject matter. Firstly, in general legislation approved with the prime objective of regulating various public interventions in the sector, both from territorial bodies and those attributed to other administrative sectors. Special regulations have remarkable importance in some matters such as protected natural areas, water quality, waste and environmental taxes. Finally, on some occasions, the Laws of the Autonomous Communities merely transcribe the content of the basic national Law, wit-

hout quoting it as such and without differentiating it from their own regulatory developments, a practice which has been frowned upon by the constitutional jurisprudence, due to the difficulties this raises from the perspective of the certainty of legal regulations.

The creation of a general Law on environmental matters has now been achieved by the Andalusia (1994), Galicia (1995), Murcia (1995), the Basque Country (1998), Catalonia (1998), La Rioja (2002) and Navarre (2005). Nevertheless, none of these Communitys have established a proper environmental code, neither a Law governing all of the environmental sectors. The main function of general Laws has been to govern the administrative intervention in the environment based on the degree of relevance of the various projects, activities, plans and programmes considered. Autonomous Communities authorisations, municipal licences and mere instances of notification to the authorities are therefore issued. In view of this fact, the Laws on procedures for assessing environmental impact and other environmental interventions perform a similar function to the general Laws in the Valentian Community (1989), the Canary Islands (1990), Castille-La Manche (1999), Madrid (2002), Castille and Leon (2003) and Navarre (2005).

The most recent systems of the Environment Protection Act of Castille and Leon (2003) and the Intervention for Protection of the Environment Act of Navarre (2005) clearly show the attempts to articulate the various official actions on the environment. As a preventive measure, environmental authorisations of the Autonomous Government, assessments and reports of the Autonomous Government and municipal permits for classified activities are regulated, establishing different systems for each category and their interrelation. In order to ensure the efficacy of the system, detailed environmental inspection systems have been devised, along with restoration to comply with the Law, repairs to damages and administrative sanctions and penalties.

One sector governed by a large amount of Autonomous legislation is that of protected natural areas, pursuant to the basic national Laws (1989). These Autonomous Laws aim to support complex conservationist policies: Catalonia (1985), the Valentian Community (1988; replaced in 1994), Andalusia (1989), Asturias (1991), the Balearic Islands (1991 and 2005), Castille and Leon (1991), the Basque Country (1994), the Canary Islands (1994; substituted in 2000), Navarre (1996), Aragon (1998), Extremadura (1998), Castille-La Manche (1999), Galicia (2001) and La Rioja (2003). Spain therefore has detailed regulations for national parks and other protected natural areas, which lay down the purpose and type, declaration procedures, regulatory and planning systems for activities and organisational elements with their corresponding participatory channels. However, there is a lack of a complete legal system for setting up the European Ecological Network Natura 2000 (Directive 92/43), which is currently the subject of only extremely essential provisions. This lack of attention contrasts with the importance of this issue, since the European Network may eventually affect almost forty percent of the territory of some Autono-

mous Communities. One issue related to natural areas is the protection of landscape, which has been the subject of innovative regulation in Catalonia (2005).

Autonomous Communities have been particularly concerned with water quality, as opposed to traditional water policies, which have traditionally aimed at increasing available water resources. Madrid (1984), Valencia (1992), La Rioja (1994 and 2000), Asturias (1994), Navarre (1998), Aragon (2001), Galicia (2001) and Castille-La Manche (2002) and others have passed their own legislation on this matter. These regulations design complex measures for planning, funding, execution and exploitation of the public works of water supply and sanitation, paying special attention to the regulation of waste disposal. As a result taxes have been introduced, such as the sanitation tax, and organisational models such as the sanitation boards.

Autonomous legislators have also been particularly concerned with waste, even prior to approval of the national basic regulation in the matter (1998). Thus the following Communities have passed their own Laws on waste: Catalonia (1993), Andalusia (1994), Navarre (1994, repealed in 2005), Galicia (1997), the Basque Country (1998), the Canary Islands (1999), the Valentian Community (2000) and Madrid (2003). This legislation establishes specific integral and area-specific planning mechanisms, generating particular systems for waste management.

Finally, environmental tax systems have been established in several Autonomous Communities (Andalusia, Castille-La Manche, Galicia, Murcia, Aragon). Their creation has been accelerated somewhat in recent years in an endeavour to create genuine Autonomous environmental policies although at times they appear to be used rather to raise extra financial resources. Taxable activities include polluting emissions, dumping of hazardous or radioactive wastes or the currently repealed Balearic «eco-tax» formerly levied on stays in hotel accommodation.

## 7. THE ORGANISATIONAL TRENDS OF THE AUTONOMOUS COMMUNITIES IN ENVIRONMENTAL MATTERS: AGENCIES, DEPARTMENTS AND PRIVATISATION

At first, the environmental organisation of the Autonomous Communities appeared to assume the US model, by creating several environmental agencies (Andalusia, 1984; Murcia, 1986; Cantabria, 1986; Madrid, 1988; the Valentian Community, 1989; Extremadura, 1989). However, while similar in name, their realities were very different, as some environmental agencies had legal character, some were representative or participatory in nature or held functional autonomy, while others were simply administrative bodies integrated into the hierarchy of a department.

Subsequently, coinciding, it would seem, with the creation of the Ministry of Environment (1996), the idea gained credence of including a councillor with administrative authority exclusive to this sector. This is the option chosen by the Governments of Andalusia, Aragon, Cantabria, Castille and Leon, Galicia and the Balearic

Islands. Some of these departments, which are specifically dedicated to the protection of the environment, have concentrated their efforts on fighting pollution, on the quality of natural resources and on biodiversity protection.

Nevertheless, organisational variants abound. Recently there has been a trend towards establishing departments which link the environment and land planning, as in Asturias, the Canary Islands, Madrid and the Basque Country, with additional variants such as the integration of these two sectors with that of housing in Valencia and Navarre or with tourism in La Rioja. Finally, the environment is placed in the same department as housing in Catalonia, with rural development in Castille-La Manche, with agriculture in Extremadura and with industry in Murcia.

All these organisational formulae may obey the requirements of political balance, which do not necessarily influence the activities of environmental management. However, at times they may cause tensions in certain administrative sectors which seek to dominate the main themes in order to more easily legitimise specific projects or activities. Therefore, it might be helpful in government of the Autonomous Communities to disassociate structures concerned with the creation and management of environmental infrastructures from those which have responsibility for controlling the former. It does, however, appear clear that organisational aspects of the environment should enter into the sphere of public and political debate, as public interests involved are unlikely to be indifferent to these.

Together with the environmental enforcement body, associated organisations have been created in all Autonomous Communities as representatives in environmental matters. With various names and predominantly in an advisory capacity, they generally play a discreet role in channelling social issues. With the coming into force of the Aarhus Convention, it would seem clear that participatory activities need to assume a greater role in public organisations relating to the environment. Mediatory tasks might even be taken on by the institutional elements of these organisations, thus ensuring coordination between various collective interests which frequently come into play in environmental conflicts.

Finally, it should be stated that environmental departments have a tremendously heavy workload. Public environmental intervention has increased manifold, including environmental impact assessment procedures, waste disposal programmes and management, with a growing amount of waste requiring special treatment, planning and execution of waste water treatment plants, declaration and management of protected areas, among others. In particular, there is a lack of investment in human and material resources for control and inspection functions relating to the enforcement of environmental Laws. In some Autonomous Communities, greater efficiency is sought by «fleeing Administrative Law», either by creating public companies or organisations which assume environmental management tasks (Andalusia, Aragon), or by transferring environmental control functions to private entities (Catalonia).

## 8. THE INPLEMENTATION OF THE ENVIRONMENTAL POLICIES BY THE AUTONOMOUS COMMUNITIES: STRATEGIES, FUNDING, PLANNING, MANAGEMENT AND ASSESSMENT

In compliance with the proposals laid down by the European Union, some Autonomous Communities have approved documents which define the main principles and guidelines of activity which makes up their sustainable development policies. Examples include Strategies for Sustainable Development of Castille and Leon (1999) and the Basque Country (2002), or the Institutional Declaration on Sustainable Development of Asturias (2002).

In general, slight increases have been noted in public spending on environmental programmes in the budgets of the Autonomous Communities, although there are still exceptions to this trend (Valentian Community). On occasion, more significant increases in environmental costs curiously coincide with the procedures avoiding the rule of Administrative Law referred hereinabove (Aragon). In addition little importance is attached to economic issues in attempts to seek new taxation sources linked to environmental protection. The sole exceptions are water sanitation taxes, which are widely spread among the Autonomous Communities for the purpose of the funding large-scale investments needed for waste water treatment.

One area which has required greater efforts by the Autonomous Communities is the creation of lists of sites to be included in the European Ecological Network Natura 2000. Despite the fact that all the authorities involved, whether of the EU, State or Autonomous Communities, have considerably exceeded the schedules, it should be acknowledged that documented studies conducted have enabled the selection of areas of ecological interest representing the various bio-geographic regions, chosen using scientific criteria. Thus the European Commission was able to approve the Lists of Sites of Community Importance for the Macaronesian (2001), Alpine (2003), Continental (2004), Atlantic (2004) Boreal (2005) areas, all of which –except the latter–, include places located in the various Autonomous Communities. The lists for the Mediterranean area, which includes territory in many Autonomous Communities, are pending approval, as are those corresponding to the Pannonian region. It is to be hoped that the experience generated in this field will be used to designate special conservation areas, which constitute the following phase of the process, and also to establish an adequate legal system and management for such sites. Therefore, it would be advisable to form the multidisciplinary teams from legal experts who will provide conservationist objectives with the appropriate legal framework.

Environmental planning has developed considerably regarding some matters which require a combination of new infrastructures with adequate management which will guarantee continuity of the affected natural elements. All Autonomous Communities have had to draft plans for waste treatment, which have gradually assumed the objectives of clean production, re-use, recycling and safe treatment.

From initial plans relating to all waste or distinguishing solely between urban and industrial waste, programmes are now being devised for various particular types of waste which require specific treatments. In all cases, it is necessary to establish broad frameworks for collaborating with municipalities, as shown with the selective collection of paper, plastics, and glass. Another sector in which planning has developed is that concerning water sanitation, in accordance with the obligations imposed by the European environmental policy; to this end the Autonomous authorities have also had to collaborate with local authorities. Conversely, the remarkable work done by Autonomous Governments on the designation of protected natural areas has not always come along with the creation and approval of the necessary plans for use and management of the natural resources.

The environmental management of the Autonomous Communities has included some interesting experience. There are remarkable attempts at promoting alternative energy sources, particularly wind power (Galicia, Navarre, Castille and Leon, Castille-La Manche). However, at the same time, energy consumption has increased considerably, from which it may be deduced that little is being achieved in promoting changes in high energy demanding living habits. Other fields of activity worth noting are efforts being made to improve air quality (Cantabria, Asturias, Madrid), the restoration of areas spoilt by mining (Catalonia, Galicia, Asturias), the recovery of damaged coastline (Andalusia, Cantabria, Catalonia) and the conservation of endangered wildlife species (Aragon, Asturias, the Canary Islands, Cantabria, Castille-La Manche, Castille and Leon, Madrid, Navarre). There have also been some attempts to encourage environmental education, drafting plans and creating special centres for this purpose (Castille-La Manche, Castille and Leon, Navarre, Valencia).

Measures for assessing environmental impact have been gradually assumed into government of the Autonomous Communities, although there is a visible lack of means available. Anticipating even European regulations, some Autonomous Communities have a history of strategic environmental assessment, particularly concerning urban planning (the Balearic Islands, the Canary Islands, Cantabria, Castille-La Manche, Castille and Leon, Madrid). Nevertheless, there have been some setbacks in this respect, arguing the easement of the administrative procedures as an waiver.

## 9. THE ENVIRONMENTAL JURISPRUDENCE OF THE SUPREME COURT AND THE HIGH COURTS OF JUSTICE

Jurisprudence generated in the field of Contentious Administrative Jurisprudence has not had a deep influence in the creation of environmental public policies. Expectations were somewhat raised by the breadth of the arguments in a pioneering jurisprudential trend shown by the Supreme Court, led by Professor –and Justice– González Navarro, on the meaning of the right to the environment granted in article 45 of the Constitution. However, the practical effects have gone

no further than a few interpretations favourable to environmental interest in matters of active legitimacy and precautionary protection in environmental lawsuits. In general, declarations of the Supreme Court on the matter refer to questions related to the administrative competences and procedures, for example with regard to the competence to levy an environmental impact assessment, to the non-contestability of the environmental impact declaration procedure itself, or the reversal of the designation of protected natural areas due to failure to approve the necessary natural resources management plan.

However, the legal doctrine of the Supreme Court, although it is not particularly involved in the protection of environmental values, is sometimes useful for this purpose. One recalls the traditional classification of environmental permits as ongoing administrative acts, being their legal content likely to be updated according to technological progress. A more recent jurisprudence has excluded speculative compensation claimed for the prohibition of an urban use of the natural protected areas; also an environmental impact study has been judicially required for certain urban development plans; finally, the Supreme Court has also deemed the system of distances of classified activities still in force.

The requirement for guarantees concerning environmental sanctions has had remarkable importance in the work of the High Courts of Justice, although this is simply the manifestation in this area of the principles of modern administrative disciplinary Law. Some of the more significant lines of jurisprudence include, for example, the long and conscientious series of Decisions of the High Court of Cantabria on the natural resource planning systems, or the decision of the Andalusian and Valentian Courts in granting the right to compensation for damages caused by noise, which explicitly discredited the passive attitude of municipal authorities.

## 10. THE ENVIRONMENTAL ISSUES: INSTITUTIONAL CONFLICTS, SOCIAL CLAIMS AND ECOLOGICAL DISASTERS

The problem raised by environmental policies is a very extensive one, due necessarily to the varied elements they contain. Institutional conflicts, in particular those which have placed the State and the Autonomous Community in opposition, are noteworthy. In addition to these, important social claims and some ecological disasters must be included.

The most easily identifiable conflicts are those placed before the Constitutional Court. Particular importance should be attributed to those concerned with natural protected areas, which has made up the greater part of cases during the period examined. Nearly 20 Decisions have been delivered on the matter, and it would appear that this trend towards constitutional disputes is likely to continue, as an unequivocal proof of the importance of environmental protection in the planning of uses and activities in the territory.

Firstly, there are a number of early Decisions whereby a role of the Autonomous Communities was clearly recognised as opposed to the national standpoint in terms of designation, planning and management of several natural protected areas. This was the case of La Garrotxa and the area of Pedraforca in Catalonia (JCC 64 and 69/1982), of the regional park of Manzanares in Madrid (JCC 170/1989), the Mar Menor in Murcia (JCC 36/1994), the biosphere reserve at Urdaibai in the Basque Country (JCC 156/1995) or the natural area of Es Trenc-Salobrar on the Balearic Islands (JCC 28/1997).

Secondly, there are cases of natural areas affecting various Autonomous Communitys or their seas, in which Autonomous Communitys' competence has also been confirmed. Thus the Picos de Europa's Natural Resources Management Plan was reversed due to lack of State competence, notwithstanding an interesting formula for the interim maintenance of the protection of said site until the necessary plan is approved by the Autonomous Community concerned (JCC 306/2000). In addition, Autonomous Communities' competence has been recognised in declaring, regulating and managing natural areas which affect their seas regarding the Santoña and Noja marshes (JCC 195/1998), and the Salinas de Ibiza salt marshes (JCC 97/2002). Nevertheless, it is worth mentioning that the Autonomous Communities' authority must necessarily yield when it faces the national authority on marine fishing issues, as in the case of the marine reserve of Cabo de Gata-Níjar (JCC 38/2002). Conversely, it has also been admitted that the Autonomous Communities' authority on river fishing allows the introduction of some levels of protection for the corresponding ecosystems (JCC 243/1993, 15/1998 y 110/1998).

Thirdly, in general, basic State legislation on natural protected areas was subjected to meticulous scrutiny as to constitutionality as a result of a contention raised by several Autonomous Communities (JCC 102/1995). From the significant doctrine laid down at the time the Autonomous Communities are clearly recognised as authorised to manage national parks (JCC 194/2004 and 331/2005), without prejudice to the national competence for the designation and a wholesale regulation of the national parks network (JCC 101/2005).

Other institutional conflicts are more closely linked to political proposals, although sometimes jurisdictional influences are used. Undoubtedly, conflicts issuing from the use of water, and particularly from the diversion of different water basins, has been a major source of conflict. On one hand the Autonomous Mediterranean Communities, in particular Valencia and Murcia, gauge their possibilities of development on the availability of water from the large basins of the Tagus and Ebro rivers. In contrast to this, some inland Autonomous Communities, in particular Castille-La Manche and Aragon, also claim those same courses of water as belonging to their own territories. As is well known, the National Water Plan initially favoured diverting water (2001), and more recently, in accordance with the transposition into Spanish Law of the EU Water Framework Directive (2003), alternative water-saving measures, desalination, re-use and other means are fostered (2005). All of which is coloured by claims, protests, mutual disqualification of the various

political classes, mass demonstrations by the parties concerned and the use of legal channels of all kinds, in particular by the Autonomous Communities' governments, in order to defend the different interests of the conflicting parties. It seems quite clear that this kind of confrontation between Autonomous Communities does nothing to help achieve an appropriate solution to conflicts, even if environmental interests may prevail, since in the circumstances these are simply another weapon used by political players. In this context, neutral, plural and professional instances should be fostered to promote public debate, as to permitting the parties involved to reach partial agreements, where an immediate solution of all water problems was not possible.

Social claims play a significant role in environmental issues. Although we still do not have a strong civic associative movement like in other areas, in some Autonomous Communities there is constant action undertaken by some associations, using social pressure and sometimes legal measures to draw attention to their proposals or claims. This is the case of the Balearic Group for the Protection of Nature, the Canary Islands Ecology Federation or the Association for the Protection of Natural Resources in Cantabria.

At present, the greatest environmental conflict would appear to be linked to town-planning, in particular tourist developments or secondary residence, in the archipelagos (the Balearic and Canary Islands), coastal (Catalonia, Valentian Community, Murcia, Cantabria, Andalusia) and mountain areas (Sierra de Guadarrama in Madrid, the Pyrenees in Aragon). A disproportionate use of land, water and energy is especially remarkable, as well as the alteration of the natural environment caused by dispersed town-planning. Recently, a system for strategic environmental assessment has been implemented (2006), which will help to alleviate the problem since it affects urban planning, provided that the relevant authorities of the Autonomous Communities effectively take on the important challenge of introducing into planning decisions on land use the rationality of sustainable development. In order to contain directly the spread of building projects, minimum population densities have been established in new residential sectors of Castille and Leon (2004), instead of maximum densities as was customary in Spanish town-planning legislation.

Another important issue involving social claims concerning the environment is that of large-scale transport routes, such as the Madrid-Valencia high-speed railway line, or the so-called «Y» in the Basque Country. In connection with the conflictive nature of some cases, it seems wise to consider the need to perfect procedures for assessing environmental impact, so that the decision-making procedures in these sectors are more clearly in line.

Several episodes confirm the accuracy of promoting transparency in the creation of public policies of environmental relevance. In this respect there is a series of conflicts in cases such as the urban development of Barranco de Veneguera (the Canary Islands), the landfill of Gomecello (Castilla y León), the Itoiz dam (Nava-

rre) or the organisation of the Picos de Europa national park (Asturias, Castilla y León and Cantabria). Apart from the specific solutions to all these conflicts, the disadvantages of arbitrary environmental policies are made evident.

Finally, as examples of collective failure, mention must be made of the large-scale ecological disasters during the period analysed, which make in-depth examination necessary of every aspect of the design, enforcement and assessment of the public policies concerned. Disasters worth mentioning include forest fires, with the terrible remembrance of the tragedy of Riba de Saelices (2005), the appalling pollution of the Galician coastline and other areas by the disastrous Prestige accident (2002) or the extremely high chemical pollution levels in the sphere of influence of the damaged Doñana national park as a result of the Aznalcóllar spillage (1998). Some lessons must be learnt from these errors; Spain may not longer allow such and many failures in its internal administrative coordination. Together with the approval of new Laws aimed at improving the regulatory frameworks (forestry, mining and maritime), human resources and sufficient funding must also be allocated, to enable compliance with legal objectives, strengthening, in any case, the system of civil protection in the event of a catastrophe of any kind.