

La protección estatal del medio ambiente

Mar Aguilera Vaqués
Agustí Cerrillo Martínez

PID_00152187

Tiempo mínimo previsto de lectura y comprensión: **8 horas**



Índice

Introducción	5
Objetivos	6
1. Protección constitucional del medio ambiente	7
1.1. Introducción	7
1.2. La configuración del principio de desarrollo sostenible en la Constitución de 1978	9
2. El medio ambiente en la Constitución española	16
2.1. Concepto	16
2.2. El medio ambiente como un bien jurídico	18
2.3. El medio ambiente y la calidad de vida	19
2.4. El medio ambiente, ¿un derecho subjetivo o un principio rector?	20
2.4.1. Posición doctrinal que considera que el medio ambiente no es un derecho subjetivo	21
2.4.2. Posición doctrinal que considera que el medio ambiente sí que es un derecho subjetivo	22
2.4.3. Posiciones doctrinales que, por ser más moderadas, se quedan en un punto intermedio	25
2.5. El artículo 45 CE: un mandato y una habilitación para los poderes públicos para que protejan el medio ambiente	27
2.6. El medio ambiente, un deber constitucional	29
2.7. El desarrollo económico como parte integrante básica del desarrollo sostenible	31
3. Distribución de competencias	40
3.1. Introducción	40
3.2. Títulos competenciales del Estado	46
3.3. Títulos competenciales de las comunidades autónomas	49
3.4. Títulos competenciales de los entes locales	50
4. Sistemas de responsabilidad	52
4.1. Introducción	52
4.2. Responsabilidad penal	53
4.3. Responsabilidad civil	61
4.4. Responsabilidad administrativa	64
5. El acceso a la información sobre medio ambiente	71
5.1. Introducción	71

5.2. La regulación del acceso a la información sobre el medio ambiente	72
5.3. Mecanismos de difusión de información sobre medio ambiente	76
5.4. Mecanismos de información en un procedimiento administrativo	78
5.5. Mecanismos de acceso a la información sobre medio ambiente	79
6. La participación en las decisiones sobre medio ambiente.....	85
6.1. Introducción	85
6.2. La regulación de la participación en el medio ambiente	89
7. El acceso a la justicia en materia de medio ambiente.....	95
Actividades.....	99
Bibliografía.....	100

Introducción

En este módulo se desglosa la materialización del **desarrollo sostenible en el texto constitucional**. No sólo este concepto en general, sino también los elementos que lo configuran, como el desarrollo económico y el medio ambiente en las diferentes constituciones.

Con respecto a la **Constitución española**, se describen, por una parte, todos los aspectos del **artículo 45**, como derecho, como deber, como mandato y habilitación a los poderes públicos y como eje para configurar la responsabilidad penal, civil y administrativa; y, por la otra, la relación de este interés y derecho –el medio ambiente– con otros: el derecho de propiedad o el desarrollo económico que se debe llevar a cabo conforme al interés general, y la libertad de empresa, entre otros.

En segundo término, se describe la distribución de **competencias entre el Estado, las comunidades autónomas** –haciendo referencia especial a Cataluña– y los entes locales; cómo se articula y las diferentes problemáticas que engloba.

A continuación, trataremos la regulación de los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en temas medioambientales. El reconocimiento de estos derechos permitirá una mayor implicación de los ciudadanos en esta materia.

Objetivos

Al finalizar el estudio de este módulo didáctico, estaréis en condiciones de lo siguiente:

- 1.** Conocer qué significa que haya diferentes acepciones jurídicas con respecto al medio ambiente en la Constitución de 1978, que se recoge en el artículo 45.
- 2.** Comprender la noción y la diferencia entre el medio ambiente como derecho, deber, mandato y habilitación para los poderes públicos y como bien jurídico constitucional que se debe proteger.
- 3.** Reconocer la distribución de competencias con respecto al medio ambiente y al desarrollo sostenible entre el Estado, las comunidades autónomas y los entes locales.
- 4.** Identificar los diferentes tipos de protección del medio ambiente con respecto al sistema de responsabilidades trazado en el artículo 45.3 de la Constitución (medio ambiente).
- 5.** Comprender qué significa que el Estado tenga la competencia para regular la legislación básica y que la comunidad autónoma tenga la de desarrollo.
- 6.** Distinguir bien entre los diferentes tipos de responsabilidad que existen con relación al medio ambiente y cuándo se aplica uno u otro.
- 7.** Conocer la regulación de los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en temas medioambientales.

1. Protección constitucional del medio ambiente

1.1. Introducción

El artículo 45 de la Constitución española de 1978 regula directamente el medio ambiente y consta de tres apartados: contiene un derecho, un deber y el medio ambiente como bien jurídico constitucional.

Asimismo, ofrece una habilitación a los poderes públicos para que protejan el medio ambiente tanto por la vía administrativa, como por la penal.

Sin embargo, este artículo se encuentra en el grupo de "derechos" (capítulo tercero) del título primero, denominado "De los derechos y deberes fundamentales", y este capítulo, como es sabido, no contiene exactamente derechos, sino **principios**, principios rectores de la política social y económica.

Los principios, de acuerdo con el artículo 53.3 de la Constitución española (CE), son una **habilitación y un mandato para los poderes públicos**, algo que, como se verá más adelante, es de una gran relevancia.

Además del artículo 45 CE, la Constitución tiene muchos **otros artículos** que más o menos indirectamente afectan al medio ambiente y son una referencia para la interpretación del concepto de desarrollo sostenible desde la Constitución. Especial relevancia tienen artículos como:

- El 33, que reconoce el derecho de propiedad.
- El 38, sobre libertad de empresa.
- El 128 CE, que exige que la riqueza del país se someta al interés general.

El **Tribunal Constitucional** ha interpretado todos estos artículos en numerosas decisiones relacionándolos con el 45 CE. Y así, como se verá a continuación, el Tribunal Constitucional ha declarado que el **medio ambiente** forma **parte del interés general** del artículo 128, que es parte intrínseca del contenido esencial del derecho de propiedad y que puede ser no sólo un límite a la libertad de empresa, sino que debe formar parte de ella sobre todo con respecto a su planificación.

El Tribunal Constitucional

El Tribunal Constitucional es el único órgano legitimado para decir cómo se debe interpretar la Constitución. Aunque los poderes públicos y los ciudadanos la interpretan, sólo el Tribunal Constitucional está legitimado para decir qué es constitucional y qué no. Por ello, una parte de la doctrina lo ha llamado también "legislador negativo". Sus decisiones vinculan a todos los poderes públicos (legislativo, ejecutivo y judicial), tanto estatales como autonómicos. En suma, si una sentencia del Tribunal Constitucional dispone que una ley es inconstitucional, ésta será nula y deberá retirarse del ordenamiento.

Por lo tanto, todas estas interpretaciones han acabado reforzando la noción constitucional de medio ambiente, sea como derecho o sea como bien jurídico constitucionalmente protegido, y han permitido la traducción interna del concepto de **desarrollo sostenible** originalmente forjado en el ámbito internacional y europeo.

El medio ambiente y el desarrollo económico

En la actualidad está plenamente consolidada en todos los ámbitos y en especial en los textos legales nacionales e internacionales, la idea de que el medio ambiente y el desarrollo económico se deben relacionar; el uno no se puede entender sin el otro.



En el año 2004 ganó el Premio Nobel de la Paz la Dra. Wangari Maathai, de 64 años, que aunque ha llegado a ser ministra de su país, Kenia, antes ha sido y es, todavía hoy, una importante activista ecologista que ha sido arrestada decenas de veces durante su lucha por el entorno, y que ha trabajado sobre todo en contra de la deforestación de África. Con el movimiento que preside, The Green Belt Movement, ha plantado ya más de treinta millones de árboles en África.

En efecto, la noción de desarrollo sostenible disfruta de una traducción directa en la **Constitución española de 1978** y, por lo tanto, se debe introducir en todo el ordenamiento jurídico.

Por otra parte, se recuerda que el concepto de desarrollo sostenible se introduce en la Constitución y en todo el ordenamiento español también porque éste es hoy parte del **ordenamiento comunitario**. El concepto de desarrollo sostenible es uno de los integrantes de la Unión Europea, como objetivo que debe perseguir ésta y como principio.

Ved también

Podéis ampliar este tema en el módulo "La protección del medio ambiente en la Unión Europea".

Esta introducción se puede realizar por medio de varias vías. Una de ellas es entendiendo este concepto como un **principio constitucional**, un principio constitucional **que no está directamente escrito** en la Constitución pero que se deduce de ella.

En nuestro ordenamiento, estos principios, que no están directamente establecidos en la Constitución, pero sí que están implícitamente insertados en ella, disfrutan de un **reconocimiento** por parte de **la doctrina** e incluso por parte del **Tribunal Constitucional**.

El hecho es que existe la necesidad de que, a todos los niveles (dentro de nuestro ordenamiento), se reconozca que el desarrollo sostenible es un principio que se deduce de la Constitución y que fija unos parámetros únicos para interpretarlo de acuerdo con él.

Este principio, además, supone unas exigencias e implica unos efectos singulares. Es decir, no es tan sólo una figura que responde a la suma de varios preceptos, sino que es un principio constitucional que tiene sentido por sí mismo y que por esta razón se convierte en trascendente.

En suma, de la Constitución se puede deducir que en muchos de sus preceptos aparece la exigencia de que se aplique de acuerdo con el concepto de desarrollo sostenible. Y así, el principio de desarrollo sostenible es un principio constitucional que podría llegar a operar de manera autónoma.

Sencillamente, porque éste es un principio que se encuentra implícito en la Constitución a partir de la suma de algunos aspectos de varios preceptos muy diferentes entre ellos. La vulneración del principio de desarrollo sostenible implicará, la mayoría de las veces, la violación de uno de los preceptos que la integran.

1.2. La configuración del principio de desarrollo sostenible en la Constitución de 1978

El principio de desarrollo sostenible se extrae sobre todo de la ponderación de dos preceptos constitucionales, el 45 CE (medio ambiente) y el 128.1 CE (desarrollo económico); dicho con otras palabras, no es tan sólo la suma de estos dos artículos, sino que es el resultado de su ponderación.

En este principio también intervienen muchos otros preceptos constitucionales, pero estos dos son los que en esencia se entiende aquí que lo forman.

Lectura recomendada

M. Aguilera Vaqués (2000). *El desarrollo sostenible y la Constitución española*. Barcelona: Atelier.

La configuración del principio de desarrollo sostenible se justifica a partir de la idea de desarrollo sostenible que se ha establecido a escala internacional (sobre todo en las Naciones Unidas) y en el ámbito comunitario.

Ved también

Para ver con mayor exhaustividad este tema, podéis consultar los módulos "El desarrollo sostenible" y "La protección del medio ambiente en la Unión Europea".

También se parte de estos dos artículos por otra razón: el Tribunal Constitucional se ha manifestado más directamente con respecto al desarrollo sostenible cuando ha tenido que analizar la ponderación de estos dos artículos, el 45 y el 128.1 CE. Y es, en efecto, sobre todo en estos dos preceptos –junto con el 33 CE (propiedad privada)– donde recoge la Constitución española dicha noción.

Además, a pesar de lo que disponen estas sentencias constitucionales, se insiste en el hecho de que no se puede limitar el estudio del desarrollo sostenible al análisis únicamente de estos dos preceptos.

El examen de cómo se traduce el principio de desarrollo sostenible en nuestro ordenamiento exige también que, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional y el derecho internacional y comunitario, entre otros, se acuda a **otros preceptos**.

Algunos forman parte de lo que tradicionalmente se ha conocido como *Constitución económica*. Otros, se incluyen porque pueden tener especial relevancia a la hora de analizar el concepto de desarrollo sostenible.

En resumen, pues, los artículos de la Constitución que se puede decir que forman parte prioritariamente del concepto desarrollo sostenible son: el artículo 45, el 128.1, el 33 (propiedad privada), el 38 (libertad de empresa), el 139.2 (libre circulación de bienes y personas), el 14 (igualdad), además del preámbulo.

Evidentemente, también se pueden insertar todos aquellos otros artículos que de una manera o de otra hagan referencia al medio ambiente o al desarrollo económico o al desarrollo sostenible en general.

Los **artículos de la Constitución** que hacen referencia al **desarrollo sostenible** se presentan en el cuadro siguiente:

Constitución española 1978 Artículos				
Preámbulo (calidad de vida)	33 (propiedad privada)	38 (libertad de empresa)	45 (medio ambiente)	128.1 (desarrollo económico)
[...] Promover el progreso de la cultura y de la economía para asegurar a todo el mundo una calidad de vida digna. [...]	1. Se reconoce el derecho a la propiedad privada y a la herencia. 2. La función social de estos derechos delimitará el contenido, de acuerdo con las leyes. 3. Nadie podrá ser privado de sus bienes y derechos sino por causa justificada de utilidad pública o interés social, mediante la correspondiente indemnización y de conformidad con aquello que las leyes dispongan.	Se reconoce la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado. Los poderes públicos garantizan el ejercicio y lo protegen; protegen también la defensa de la productividad de acuerdo con las exigencias de la economía general y, si procede, de la planificación.	1. Todo el mundo tiene el derecho a disponer de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, y el deber de conservarlo. 2. Los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente, con el apoyo de la indispensable solidaridad colectiva. 3. La ley fijará sanciones penales o, si procede, administrativas, para los que violen lo que se dispone en el apartado anterior y establecerá la obligación de éstos de reparar el daño causado.	1. Toda la riqueza del país en sus diferentes formas, y sea cual sea la titularidad, está subordinada al interés general.

Asimismo, se pueden incluir otros preceptos que de manera paralela ayudan a la configuración del concepto de desarrollo sostenible en nuestro ordenamiento desde una perspectiva constitucional, como el artículo 10.2 CE.

Simplificando mucho, sin embargo, los dos preceptos clave del concepto de desarrollo sostenible (de acuerdo con el concepto establecido en la actualidad en la noción internacional y comunitaria mayoritariamente aceptada, y por parte de la jurisprudencia constitucional) son los que regulan aspectos relacionados con el medio ambiente y el desarrollo económico.

No se puede olvidar, sin embargo, que aunque estos dos artículos son los pilares del concepto de desarrollo sostenible, existen otros que forman parte de él, incluso de manera esencial, como el artículo 14 CE, que habla de igualdad, o el 149.1.1 CE.

También, para poder saber los posibles efectos que pueda llegar a tener el principio de desarrollo sostenible en un futuro, se hace necesario relacionar este principio con el artículo 24 CE.

Dicho esto, es necesario plantearse cuáles son los efectos y las consecuencias que se derivan del principio de desarrollo sostenible.

En primer lugar, hay que subrayar que el desarrollo sostenible es un principio que tiene la **fuerza y los efectos que tengan los preceptos que lo integran**. Si se considera que son parte del principio de desarrollo sostenible el medio ambiente (artículo 45 CE) y el desarrollo económico (artículo 128.1 CE entre otros), entonces el principio de desarrollo sostenible disfruta del peso que tengan estos preceptos en nuestro ordenamiento.

También hay que insistir en el hecho de que éste es un principio que no se puede interpretar dejando de lado la Constitución. En este escrito, se entiende que la Constitución se debe interpretar como un todo y que el principio de desarrollo sostenible es un principio que forma parte y que se examina siempre partiendo de su texto y de acuerdo con éste. El principio de desarrollo sostenible **no es un principio externo a la Constitución, sino que forma parte de ella**, por esa razón hay que estudiar cuáles son los efectos que se deducen concretamente de él.

En segundo lugar, se destaca que del principio de desarrollo sostenible se derivan las mismas consecuencias que se derivan de los **principios** en general. Sin entrar en este tema, se acuerda que los principios, tal como dispone la Constitución, y para gran parte de la doctrina y para el Tribunal Constitucional, informarán todo el ordenamiento jurídico y en tanto que formen parte de la Constitución, disfrutarán de un **valor aplicativo** y no sólo programático.

Los principios son verdaderos mandatos al legislador y al resto de poderes públicos, cumplen una **función interpretativa esencial**, y llevan a cabo una función **integradora** del ordenamiento.

La función integradora permite la creación y fundamentación de **nuevas reglas**. Esta creación se puede llegar a dar en caso de que no haya una norma concreta. Ante este supuesto (que no haya una regla concreta), se puede extraer una regla específica del principio constitucional.

Al contener los principios verdaderos mandatos a los poderes públicos, y a causa de su proyección normativa, los principios pueden ser, asimismo, **medidas de control** de las normas inferiores y provocar, incluso, la derogación o anulación de las normas que los contradigan. Cabe señalar, sin embargo, que este extremo es muy difícil de alcanzar.

En este sentido, Rubio Llorente expresa:

"[...] sólo esos principios 'constitucionales' pueden servir para medir la constitucionalidad de las leyes. Pero esas verdades generalmente aceptadas no son más que el punto de partida de un largo camino antes de llegar a la decisión concreta".

Rubio Llorente (1995, pág. XVIII)

Lectura recomendada

Con respecto a eso, podéis ver la STC 4/1981, de 2 de febrero, FJ 1, que delimita la concepción de los principios constitucionales.

Lectura recomendada

E. Albertí (1995). *Autonomía política y unidad económica* (pág. 201). Madrid: Civitas.
E. Albertí (2004). "La Constitución Económica de 1978". *REDC* (núm. 71, pág. 123-159).

Lectura recomendada

F. Rubio Llorente y otros (1995). *Derechos fundamentales y principios constitucionales*. Madrid: Ariel Derecho

Con estas líneas, el autor manifiesta lo que piensan la mayoría de autores y el Tribunal Constitucional: llegar a anular una norma positiva legal basándose en un principio constitucional general es muy difícil, pero no es imposible.

En la sentencia 4/1981, el Tribunal Constitucional también manifiesta que, de acuerdo con el principio de conservación de las leyes, esta inconstitucionalidad tan sólo será posible cuando haya una incompatibilidad realmente indudable (FJ.1). Pensar que un principio como el de desarrollo sostenible puede llegar a tener todos estos efectos es darse cuenta de las posibilidades contundentes que presenta un principio como éste.

Principio constitucional

Se ha de entender también las normas que pueden servir para medir la constitucionalidad de las leyes. De acuerdo con Rubio Llorente, sólo son principios constitucionales los enunciados de los cuales se puede derivar un deber concreto que no venga impuesto por otras normas constitucionales.

Las consecuencias inmediatas que se derivan del principio de desarrollo sostenible en concreto en la interpretación del texto constitucional son: el **medio ambiente** es un límite que permanecerá como parte integrante de las disposiciones de cariz económico y al revés, cuando se proteja el medio ambiente también se deberán tener en cuenta **preceptos de tipo económico**.

Ni el artículo 45 CE ni el 128.1 CE son preceptos que se puedan aplicar aisladamente sin tener en cuenta criterios económicos.

Se acuerda que en la aplicación de los preceptos, como los hasta ahora mencionados, se deberán tener en cuenta también muchos otros artículos constitucionales como el 14, el 24 o el 10.2 CE, pero siempre teniendo presente que el **artículo 45 y el 128.1 CE** son el centro de este principio de desarrollo sostenible, como así lo ha mantenido también el Tribunal Constitucional.

El principio de desarrollo sostenible implica que el medio ambiente y el desarrollo económico se deben ponderar en todo caso.

Al mismo tiempo, esta ponderación supone una serie de consecuencias que son el resultado concreto de aplicar el principio de desarrollo sostenible.

La **ponderación de estos dos bienes constitucionales** implica que no se pueden explotar los recursos sin tener en cuenta los aspectos medioambientales. Se debe armonizar la explotación de los recursos con la protección de la naturaleza.

El desarrollo económico no puede ser cuantitativo, sino que debe ser cualitativo.

Ejemplo de jurisprudencia

STC 64/1982, entre muchas otras.

Ejemplos de jurisprudencia

STC 64/1982 y 102/1995.

Ejemplo de jurisprudencia

STC 64/1982, FJ 2.

La ponderación entre estos dos intereses se realiza con una finalidad: obtener una mejor calidad de vida para las personas (artículo 45 CE, entre otros).

Además, la relación medio ambiente-desarrollo económico se debe llevar a cabo desde la **proporcionalidad con los efectos** que esta proporcionalidad implica.

Así, de acuerdo con el principio de desarrollo sostenible, se pueden limitar derechos de cariz económico (como el derecho a la propiedad privada o a la libertad de empresa) por razones medioambientales. El principio de desarrollo sostenible, pues, no sólo afecta al artículo 128.1 a CE en cuanto al desarrollo económico, sino que también matiza el entendimiento de muchos otros preceptos como el 33 o el 38 CE.

Esta ponderación entre todos estos intereses recogidos en los diferentes artículos constitucionales (33, 38, 45 o 128.1 CE) siempre se debe llevar a cabo, precisa el Tribunal Constitucional, de acuerdo con un juicio de proporcionalidad.

Ejemplo de jurisprudencia

STC 170/1989.

Ejemplo de jurisprudencia

STC 66/1991.

El principio otorga una **habilitación a los poderes públicos** para que busquen la consecución del desarrollo sostenible.

Es decir, de este principio se deriva una norma habilitadora y a la vez una norma finalista (obtener un desarrollo económico sostenible y, al revés, una protección del medio ambiente que económicamente sea viable). La habilitación constitucional, por otra parte, es la base que permite a los poderes públicos **limitar**, cuando sea necesario, los derechos de los particulares.

El principio de desarrollo sostenible también incluye un **mandato a los poderes públicos**. Concretamente, los poderes públicos se ven obligados, entre otros, a adecuar sus normas a él. Un mandato a los poderes públicos como éste supone que tienen el deber de **aplicar el principio** siempre que afecte a alguna norma que forma parte de él, con la consecuencia de que si no se cumple la exigencia (aplicar el principio de desarrollo sostenible), una norma legal puede incurrir en inconstitucionalidad.

Ejemplo

Una muestra de una interpretación del Tribunal Constitucional de acuerdo con el principio de desarrollo sostenible es la sentencia de 22 de marzo de 1991 cuando dispone que "[...] el artículo 45.2 de la Constitución encomienda la tarea de velar por la utilización racional de todos los recursos naturales, mandato en el que este Tribunal ha acertado a ver una limitación para el derecho a la propiedad que igualmente puede operar respecto de otros derechos o principios constitucionales como los aquí invocados por el abogado del Estado, libertad de empresa y libre circulación de bienes [...]".

En esta sentencia, y también en muchas otras, el Tribunal Constitucional interpreta la Constitución de acuerdo con el desarrollo sostenible y extrae unas consecuencias muy concretas de ella. Éste es uno de los posibles resultados de

la interpretación de la Constitución de acuerdo con el concepto de desarrollo sostenible, es decir, una de las consecuencias y efectos del entendimiento de este principio.

2. El medio ambiente en la Constitución española

2.1. Concepto

El artículo 45 de la Constitución española regula el medio ambiente.

Este precepto influye directamente en la concepción de la noción de desarrollo sostenible con relación a la Constitución española, ya que incluye uno de los **componentes principales** de la noción. El artículo 45 CE ordena el medio ambiente partiendo de diferentes acepciones jurídicas.

Diferentes acepciones jurídicas del medio ambiente:

- El medio ambiente regulado como bien jurídico, como un bien jurídico constitucional.
- El medio ambiente como derecho subjetivo (esta acepción es muy discutida) o como principio rector de la política social y económica.
- El medio ambiente como deber.
- El medio ambiente como un mandato a los poderes públicos.

El artículo 45 CE parece que se repite, pero no es así. De hecho, estas reiteraciones no son aleatorias y tienen una justificación.

Recordemos que el artículo 45 de la Constitución dispone:

"1. Todo el mundo tiene derecho a disponer de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, y el deber de conservarlo.

2. Los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente, con el apoyo de la indispensable solidaridad colectiva.

3. La ley fijará sanciones penales o, si procede, administrativas, para los que violen lo que se dispone en el apartado anterior y establecerá la obligación de éstos de reparar el daño causado".

Los autores que consideran que además del artículo 45 CE hay **más preceptos** que inciden en el medio ambiente entienden que deberán tenerse en cuenta a la hora de regularlo.

Lectura recomendada

L. Ortega Álvarez (2000). *Lecciones de Derecho del Medio Ambiente*. Valladolid: Lex Nova.



Reunión de los ponentes de la constitución

Reflexión

Hay que preguntarse si el artículo 45 CE es el único que hace referencia al medio ambiente. Es decir, ¿el medio ambiente sólo está regulado en el artículo 45 de la Constitución o hay otros preceptos que también lo afectan directamente? Para algunos autores el artículo 45 no es el único que regula el medio ambiente, para otros sí.

Pérez Luño, exponente de esta concepción

Pérez Luño, por ejemplo, escribe que hay muchos más artículos en la Constitución que de una manera u otra afectan directamente al entendimiento del medio ambiente. El autor da la lista de los artículos que considera parte de esta regularización constitucional del medio ambiente, que se parece a la que hemos confeccionado para describir el concepto de desarrollo sostenible con relación a la Constitución. Pérez Luño examina las "concordancias jurídicas de este precepto con otras normas constitucionales" y afirma que es "indudable que hay una continuidad" entre el artículo 45 CE y otros preceptos, como el artículo 9, el 10.1, el 33.2, el 40, el 46, el 47, el 128, el 130, el 131.1, el 35.1, el 43, el 49, el 50, el 51 e, incluso, el 129.1 de la Constitución.

De hecho, hay muchas maneras de entender la regulación del medio ambiente en la Constitución.

Este módulo, sin embargo, analiza la regulación del medio ambiente teniendo en cuenta sólo el artículo 45 CE.

Es cierto que existen muchos otros artículos que directa o indirectamente afectan al medio ambiente, pero hay que analizarlos aparte para una mejor sistematización de la presentación. Además, al ser muchos de ellos preceptos más bien de tipo económico, a pesar de tener una estrecha correlación con el medio ambiente, se considera más conveniente entenderlos como parte de la **noción de desarrollo sostenible**, que es **más amplia que la de medio ambiente**.

De todos modos, se apunta que tanto un enfoque como el otro son lógicos y que ambos llevan a un mismo resultado: el entendimiento del medio ambiente debe abordarse teniendo en cuenta muchos otros factores, también los económicos; y a la inversa, el análisis de los preceptos de cariz económico no debería realizarse dejando de lado el medio ambiente (si se parte del concepto de desarrollo sostenible).

Volviendo al concepto de medio ambiente, hay que señalar que éste es un concepto que a menudo se hace **difícil de concretar**. Esta característica del concepto dificulta su regulación y comprensión. Cuando el artículo 45 de la Constitución expresa "Todo el mundo tiene derecho a disponer de un medio ambiente adecuado" ¿a qué se refiere exactamente? Varios autores definen el concepto de medio ambiente que consideran que se ha recogido en la Constitución.

Posiciones y definiciones con relación al concepto de medio ambiente

- Posiciones doctrinales que postulan por una **comprensión estricta del concepto jurídico** de medio ambiente; Martín Mateo, por ejemplo, entiende que la Constitución se refiere al agua, al aire y a otros elementos básicos para la existencia del hombre en el planeta;
- Posiciones doctrinales que optan por una concepción del medio ambiente en un **sentido más amplio**; Así, Mola de Esteban afirma que nada es absolutamente extraño al concepto de medio ambiente;

Lectura complementaria

A. E. Pérez Luño (1984). "Artículo 45. Medio ambiente". En: O. Alzaga Villaamil (coord.). *Comentarios a las leyes políticas. Constitución española de 1978* (vol. IV, pág. 263-264). Madrid: Editorial Revista de Derecho Privado. (Hay una edición de 1997 publicada por Editoriales de Derecho Reunidas.)

Lectura complementaria

R. Martín Mateo (1984). "Medi ambient i Constitució". En: M. Jesús Montoro Chiner (coord.). *Estudis de Dret ambiental*. Barcelona: Generalitat de Catalunya. Departament de Medi ambient.

Definición del medio ambiente por parte del Tribunal Constitucional:

- STC 64/1982 (esta explicación se recoge también en la STC 102/1995)
En 1982, el Tribunal Constitucional manifiesta que el medio ambiente "ha de calificarse como **concepto jurídico indeterminado** con un talante pluridimensional y, por tanto, interdisciplinar".
- STC 102/1995, de 26 de junio, FJ. 3:
Tanto la ecología, como los **ecosistemas**, como el **entorno natural** son "facetas del concepto medular del medio o el ambiente o el medio ambiente [...]".
- STC 102/1995, de 26 de junio, FJ. 4:
El Tribunal Constitucional en 1995 define el medio ambiente como "el **conjunto de circunstancias físicas, culturales, económicas y sociales** que rodean a las personas ofreciéndoles un conjunto de posibilidades para hacer su vida".
- STC 102/1995, FJ. 4:
Y, finalmente, ha entendido el medio ambiente como un concepto "**esencialmente antropocéntrico y relativo**".

Aquí se analizará el **medio ambiente en sentido jurídico** diferenciándolo de una noción sólo científica y teniendo en cuenta que es un concepto polivalente, con varias acepciones jurídicas, que son las que se describen en los apartados siguientes.

2.2. El medio ambiente como un bien jurídico

Una de las **acepciones jurídicas** del medio ambiente tal como está establecido en la Constitución es la que entiende el *medio ambiente* como un bien jurídico.

De acuerdo con el Tribunal Constitucional

Incluso el Tribunal Constitucional ha manifestado que el medio ambiente es un bien jurídico constitucional. El Tribunal Constitucional ha declarado literalmente que el medio ambiente es un bien jurídico constitucional desde un principio, concretamente en las sentencias 64/1982, 170/1989, en la 69/1991 y 102/1995, entre otras. En estas sentencias, el Tribunal Constitucional explica, cuando está ponderando el medio ambiente con el desarrollo económico, que ambos son bienes jurídicos constitucionales.

Cabe realizar una serie de precisiones con respecto a la consideración del medio ambiente como bien jurídico.

Desde un punto de vista práctico, el reconocimiento del bien jurídico significa la existencia de un **grupo normativo** destinado a garantizar la protección, pero también el carácter de **principio informador** con respecto al resto del ordenamiento jurídico.

El medio ambiente es un **bien jurídico colectivo** y que como tal amplía la esfera de legitimación procesal y la inconstitucionalidad de las restricciones procesales.

2.3. El medio ambiente y la calidad de vida

El apartado del artículo 45 de la Constitución establece lo siguiente:

"los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de vida".

De la lectura del artículo 45 CE se deduce, pues, que no se puede entender la protección del medio ambiente sin ligarlo a una finalidad: obtener una mejor calidad de vida.

Éste, sin embargo, no es el único precepto constitucional que hace referencia a la calidad de vida. **Otras normas** de la Carta magna (el preámbulo y el artículo 129.1) mencionan también la calidad de vida como una finalidad que se debe alcanzar.

Sin duda, existe un vínculo entre la citación del preámbulo y el artículo 45.2 CE.

La calidad de vida, sin embargo, a pesar de estar estrechamente ligada al medio ambiente, se debe diferenciar de él ya que, por supuesto, tiene otro significado. La distinción reside en el hecho de que, de acuerdo también con la jurisprudencia constitucional, **el medio ambiente es uno de los elementos para alcanzar la calidad de vida.**

Concretamente, el Tribunal Constitucional precisa que existen dos **requisitos imprescindibles** para obtener una mejor calidad de vida:

- el medio ambiente,
- el desarrollo económico.

Este **vínculo** entre la calidad de vida y el medio ambiente se acaba traduciendo en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, y de acuerdo con Pérez Luño (1997, pág. 255), de dos maneras:

- 1) Por una parte, el Tribunal Constitucional ha utilizado esta relación para justificar restricciones al derecho de propiedad y a otras actividades económicas.
- 2) Por otra, para exigir una armonización entre el desarrollo económico y el medio ambiente.



La sede del Tribunal Constitucional en Madrid
Fuente: EFE

Ejemplos

Las STC 227/1988,
FJ. 7; 66/1991,
FJ. 3; 243/1993,
FJ. 5.

La protección del medio ambiente y el desarrollo económico son dos elementos relevantes que llevan a alcanzar la calidad de vida. A la vez, el medio ambiente y el desarrollo económico también son los dos pilares que configuran el concepto de desarrollo sostenible. A su vez, el desarrollo sostenible es uno de los medios para obtener una mejor calidad de vida tanto de la generación actual como de las generaciones venideras.

Se puede afirmar, pues, que la idea de tener presente las generaciones futuras es una de las transformaciones que aporta el concepto de desarrollo sostenible a la noción de calidad de vida.

Es decir, la noción de calidad de vida recogida en la Constitución no se limita a la del artículo 45 CE, sino que debe idearse a partir de todos los preceptos que hagan referencia a ella; aunque la calidad de vida que recoge el artículo 45.2 CE es la que afecta más directamente al concepto de desarrollo sostenible que se pretende analizar aquí.

La **calidad de vida** debe considerarse como uno de los elementos del concepto de **desarrollo sostenible**; y no sólo la calidad de vida a la que hace referencia el artículo 45 CE, sino también la que plasman el preámbulo y el artículo 129.1 CE.

2.4. El medio ambiente, ¿un derecho subjetivo o un principio rector?

En tres de los preceptos del capítulo tercero del título primero denominado "De los principios rectores de la política social y económica" figura un redactado un poco diferente del resto de artículos del capítulo.

Tanto el artículo 43.1, como el 45.1, y el 47 CE presentan la duda siguiente: si se leen literalmente, los tres preceptos parece que reconozcan la existencia de un "derecho" y no sólo una mera prestación por parte de los poderes públicos.

El artículo 43.1 dispone:

"[...] se reconoce el *derecho* a la protección de la salud".

El artículo 45.1 establece:

"Todo el mundo tiene *derecho* a disponer de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona [...]".

Por su parte, el artículo 47 determina:

Ejemplos

Las STC 64/1982, FJ. 2;
102/1995, FJ. 4.



Monumento a la Constitución española

"Todos los españoles tienen *derecho* a una vivienda digna y adecuada".

Ésta es una discusión que todavía hoy no se ha resuelto completamente. Hay **varias posturas doctrinales**. Una interpretación u otra incide de manera diferente en la configuración juridicoconstitucional del concepto de desarrollo sostenible.

La exposición de las diferentes interpretaciones constitucionales se divide en dos grandes grupos y un tercero intermedio:

- 1) Las posiciones doctrinales que consideran que el texto de la Constitución no recoge un derecho subjetivo.
- 2) Las posiciones doctrinales que creen que el artículo 45 CE sí que contiene un derecho subjetivo, y no sólo un principio rector.
- 3) Un tercer grupo, que engloba la parte de la doctrina que se sitúa en un punto intermedio.

El hecho de interpretar que el artículo 45 CE contiene un derecho subjetivo al medio ambiente puede implicar que llegue a ser entendido el principio de desarrollo sostenible, en algunos casos muy concretos, también como un **derecho subjetivo** estrictamente ligado al artículo 45 CE.

En cambio, si se mantiene que –y ésta es la posición que se adopta aquí y en la mayoría de la doctrina– el artículo 45 CE **tan sólo incluye un principio rector**, la idea de desarrollo sostenible que se desprende de la Constitución es la que se ha expuesto en el apartado anterior.

Ahora veremos con más detalle cada una de las diferentes interpretaciones constitucionales.

2.4.1. Posición doctrinal que considera que el medio ambiente no es un derecho subjetivo

En este grupo, entre otros, encontramos los siguientes autores:

- Atienza. El capítulo tercero no contiene derechos subjetivos. El autor basa su afirmación en el hecho de que no son alegables ante los tribunales directamente.
- Escribano Collado y López González. El artículo 45 CE no reconoce un derecho sino que lo que plasma, de acuerdo con el artículo 53 CE, es un deber para el Estado mantener un nivel de conservación apto para la existencia y el desarrollo de las personas (1980, pág. 371).

Reflexión

¿Esta calificación de "derechos" tiene trascendencia o simplemente se trata de una manera de hablar vacía de contenido?

Nota

En la bibliografía encontraréis referenciadas las obras más importantes, respecto de estas posiciones, de los autores mencionados.

- Larrumbe Biurrun. Expone que lo que contiene el capítulo tercero son "grandes directrices que deben informar de la actuación de los poderes públicos" y que, por lo tanto, el artículo 45 CE es sencillamente un principio informador. Este principio, concreta, sólo tendrá efectos si el Estado dicta la correspondiente legislación básica (1984, pág. 28).
- García de Enterría. El autor asegura que lo que intenta decir el artículo 53.3 CE es que "al formular tales principios la Constitución no ha pretendido configurar verdaderos derechos fundamentales, sino principios propiamente dichos que han de orientar la acción del Estado como fines determinados de su misión; nada más" (1989, pág. 111).
- Martín Mateo. Niega rotundamente que el artículo 45 CE pueda contener un derecho subjetivo: "El artículo 45 [...] está concebido en términos de tal abstracción y generalidad que resulta problemático extraer con trascendencia práctica su significado y alcance. No es que el precepto en cuestión sea ambiguo, es simplemente inexpresivo. Su alambicada e ignota pretensión filosófica le priva de operatividad, rozando las ingenuas proposiciones del tipo de 'los españoles serán justos y benéficos'". (1988, pág. 75)
- Moreno Trujillo y López Menudo. También niegan que el derecho al medio ambiente sea un derecho subjetivo (Moreno Trujillo, 1991, pág. 322 y López Menudo, 1991, pág. 193).

2.4.2. Posición doctrinal que considera que el medio ambiente sí que es un derecho subjetivo

El reconocimiento del medio ambiente como un derecho subjetivo conduce a la posibilidad de que los ciudadanos lo puedan **exigir a los poderes públicos**, en especial con respecto a los aspectos ya reconocidos en una ley.

En este sentido, toman especial relevancia sobre todo con respecto al derecho al medio ambiente las **organizaciones de carácter civil** que defienden estos intereses, como las que mencionamos a continuación.

Todos los autores que opinan que el derecho al medio ambiente es un derecho subjetivo coinciden en un punto: **no es un derecho subjetivo típico**.

Muchos de ellos también estiman que el hecho de que el derecho a disfrutar de un **medio ambiente adecuado no es un derecho fundamental no quiere decir que deje de ser un derecho subjetivo**.

Los principios del capítulo tercero de la CE y, por lo tanto, el derecho al medio ambiente se **pueden convertir en auténticos derechos por medio de la legislación concreta que los desarrolla**.



En este grupo, entre otros, encontramos los siguientes autores:

"Lo esencial para la atribución de *fundamentalidad* a un derecho es, por supuesto, su inserción en el texto constitucional, pero también la existencia de garantías típicas de toda Constitución normativa, esto es, vinculación del legislador y tutela judicial [...]" (1995, pág. 65-66)

- Guillermo Escobar Roca

Sin embargo, como señala el mismo autor, una cosa es hablar de derechos fundamentales propiamente dichos y otra es ver si el artículo 45 CE contiene un derecho subjetivo o no. Escobar Roca precisa que la mayoría de la doctrina sostiene que el capítulo tercero del título primero no contiene derechos subjetivos. Esta afirmación, expresa al autor, la hacen sobre todo de acuerdo con lo que dispone el artículo 53.3 CE, pero a la vez éste matiza: "[...] el artículo 53.3 de la Constitución no puede erigirse en obstáculo insalvable a la hora de atribuir la naturaleza de derecho subjetivo a esas figuras a las que el mismo texto cita literalmente como derechos, entre las que se encuentra la reconocida en el artículo 45.1" (1995, pág. 76).

El artículo 45 CE contiene un derecho subjetivo y como derecho tiene básicamente una doble estructura: es un derecho de defensa ante las intervenciones estatales (y de terceros) en el objeto protegido; y es un derecho de prestación, ya que "[...] el Estado debe realizar aquellas medidas fácticas o jurídicas tendentes a proteger, si es posible con carácter preventivo, el objeto del derecho" (1995, pág. 83).

- Fernández Rodríguez explica que el artículo 45.1 CE adquiere esta característica cuando el legislador ordinario concreta los contornos que el derecho debe tener en cada caso. Una vez se realiza esta operación de concreción, el derecho al medio ambiente pasa a ser un derecho subjetivo (1981, pág. 346).
- Prieto Sanchís añade que: "la fuerza del precepto se transforma en la prohibición de emanar normas contrarias a la Constitución" (1978, pág. 456).
- Serrano Moreno y E. Alonso García optan, en cambio, por un tipo de solución más bien procedimental (1992, pág. 471). Tanto Serrano Moreno, como E. Alonso García especifican que el derecho al medio ambiente no es un derecho sustantivo, sino que es un derecho de participación en cuestiones relacionadas con el medio ambiente.
- Pérez Luño opina que se trata de un derecho subjetivo y es uno de los pocos autores que defiende que el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado es un derecho fundamental (1984) que tiene una garantía erga omnes. Esto significa que, según el autor, no sólo operará ante los poderes públicos, sino también ante los particulares.
Ahora bien, de acuerdo con este autor, estaríamos más bien ante un derecho a disfrutar de una calidad de vida que un derecho al medio ambiente. Esta manera de interpretar el artículo 45 CE incide especialmente en la re-

Cataluña

Recientemente en Cataluña se han creado varias plataformas para la defensa del entorno que son posibles gracias al hecho de que el derecho al medio ambiente es un derecho reconocido en la Constitución, en especial una vez desarrollado por la ley, y porque la Constitución incluye también un mandato hacia los poderes públicos para que lo protejan.

lación de este derecho con otros preceptos constitucionales. Una relación que se tendrá que llevar a cabo de acuerdo con el momento y la situación vigente.

- Para Jordano Fraga dejar el derecho al medio ambiente en un derecho de participación es vaciarlo de contenido. De acuerdo con este autor habría suficiente con hacer una interpretación correcta del artículo 23 CE junto con el 7.3 LOPJ.

Para Jordano Fraga, el derecho al medio ambiente es un derecho subjetivo partiendo de tres pilares:

- Si se parte de una interpretación literal, el artículo 45 CE utiliza el término derecho y, por lo tanto, debería entenderse así.
- De acuerdo con el artículo 10.2 CE, hay varios pactos y declaraciones internacionales (entre otros la Declaración de Estocolmo y la de Río) que reconocen el medio ambiente como derecho y a la vez éstos, de acuerdo con el artículo 10.2 CE, parece que sean vinculantes en nuestro ordenamiento jurídico. En cuanto a este aspecto, Jordano Fraga explica que a pesar de ello se trata de figuras con un valor jurídico e interpretativo ex artículo 10 CE.
- El argumento más poderoso que utiliza es, tal como afirma él mismo, aquel que parte del artículo 53.3 CE. De acuerdo con éste, el autor defiende que el artículo 45 CE (con anexión al artículo 53.3 y al 24 CE) ha consagrado un derecho subjetivo mediato que viene delimitado en su contenido por el legislador (1995, pág. 474-485).

Jordano Fraga plantea el razonamiento siguiente: un derecho subjetivo incluye la función de protección de una posición jurídica garantizada a la persona por una norma o negocio jurídico, o la facultad de poder exigir a la Administración una acción u omisión concreta de acuerdo con esta posición jurídica. Los artículos 24, 45 y 53.3 CE garantizan esta posición jurídica en relación con el medio ambiente. Permiten a las personas defender el derecho al medio ambiente a través de la tutela judicial efectiva. Y es siempre conforme a lo que disponga el legislador, un derecho subjetivo con todas las implicaciones.

- Loperena Rota afirma, equiparándose a los autores ya mencionados, que el derecho al medio ambiente es un derecho individual. Coincidiendo con una parte de la doctrina, enuncia que el artículo 45 CE contiene un derecho subjetivo (derecho individual, lo llama él) basándose en la lectura literal del artículo, en el título primero de la CE ("De los derechos y deberes fundamentales") y en el hecho de que algunos derechos tengan más protección no tiene que significar que el resto no se tengan que considerar derechos. Desde una perspectiva puramente dogmática, el hecho de que



<http://www.cica.es/aliens/gimadus/>

haya sujeto y objeto (ciudadanos y medio ambiente) y una relación jurídica entre los dos indica que estamos ante un derecho subjetivo.

El **papel del legislador** es, asimismo, clave para muchos autores a la hora de determinar si el derecho al medio ambiente es un derecho subjetivo o no. En ocasiones, el mismo legislador manifiesta que hace dos cosas en sus textos de tipo medioambiental: por una parte, desarrolla el artículo 45 CE; por la otra, y a la vez, asume que "está configurando o desarrollando un derecho ya previamente reconocido por una norma superior" (Loperena Rota, 1996, pág. 54-56).

Loperena Rota muestra como ejemplo de este hecho el artículo 48 de la ley de aguas de 1985 y el artículo 31.1 de la ley de costas de 1988:

Artículo 48. "Todos pueden sin necesidad de autorización administrativa y de conformidad con lo que dispongan las leyes y reglamentos, usar de las aguas superficiales, mientras discurren por sus cauces naturales, para beber, bañarse y otros usos domésticos, así como abreviar el ganado".

Artículo 31.1. "La utilización del dominio público marítimo-terrestre y, en todo caso, del mar y su ribera será libre, pública y gratuita para los usos comunes y acordes con la naturaleza de aquél, tales como pasear, estar, bañarse, navegar, embarcar, [...] que se realicen de acuerdo con las leyes y reglamentos o normas aprobadas conforme a esta ley".

Ley de Aguas (1985)

Sin entrar en la naturaleza de estos derechos, coincidimos con Loperena Rota en que estos derechos ya existían antes de que se aprobara la ley, pero gracias a ella se reconocen de nuevo y, por supuesto, siempre de acuerdo con la Constitución e informados por ella.

Otro aspecto es que este derecho que desarrolla la ley, más que estar "previamente reconocido por una norma superior" como derecho, es un **tipo de derecho que ya existía antes de su aprobación**. Los derechos que menciona el autor y a los cuales hacen referencia los artículos son derechos que primero existen más por causas ligadas a la costumbre que a la Constitución (aunque, evidentemente, están en nuestro ordenamiento gracias a la base que proporciona ésta). Leyes como la de aguas o la de costas (especialmente artículos como los mencionados) son posibles y se justifican gracias a un artículo como el 45 CE, entre otros. De hecho, leyes como las mencionadas son las que dan sentido a un artículo como el 45 CE.

2.4.3. Posiciones doctrinales que, por ser más moderadas, se quedan en un punto intermedio

- Garrido Falla. Mantiene que, en caso de que contengan derechos, éstos son derechos que no tienen su origen inmediato en la Constitución. Por una parte, no descarta que los principios rectores sean verdaderos derechos una vez desarrollados por el legislador; y, por otra, parece que afirme

Página web recomendada

Podéis consultar esta página web porque se encuentran artículos jurídicos íntegros sobre medio ambiente:

<http://www.cica.es/aliens/gimadus/>

Lectura complementaria

D. Loperena Rota (1996). *El derecho al medio ambiente adecuado*. Madrid: Civitas ("Cuadernos Civitas").

que éstos no se pueden alegar ante la jurisdicción ordinaria sencillamente como derechos.

- López Menudo. Mantiene que el artículo 45 CE no contiene un derecho subjetivo, pero, sin embargo, expone una serie de instrumentos que él considera que permiten la protección del medio ambiente de acuerdo con la Constitución y que acaban siendo tantos que los resultados que se pueden obtener si se aplican son muy parecidos a los que se alcanzan si se cree que el medio ambiente es un derecho subjetivo.

Considera útil un reconocimiento de las acciones públicas como herramienta para la defensa del medio ambiente. En segundo lugar, menciona el papel que puede tener el derecho de indemnización por los daños derivados del deterioro del medio ambiente y, finalmente, presenta el "derecho a la implantación y mantenimiento de las obras y servicios para la preservación de un ambiente inocuo", como un medio derivado de la Constitución para la protección del medio ambiente.

Con respecto al tratamiento constitucional del medio ambiente como principio rector, el autor sostiene que éste como tal no es invocable o exigible de manera directa ante los tribunales, sino de acuerdo con lo que dispongan las leyes que lo desarrollen (1991, pág. 178-180).

Ahora bien, las leyes que lo desarrollen no sólo lo deben desarrollar, sino que además han de contener los mecanismos y las formas que implica un derecho subjetivo que no es ni más ni menos que eso: un derecho que surge y se establece en una ley y a partir de ésta. En otro punto, López Menudo opina que este principio rector impone al legislador el deber de promulgar las leyes necesarias para alcanzar este principio. Más adelante también asegura que podrán ser declaradas nulas, por inconstitucionales, las leyes que conduzcan a objetivos contrarios a los "principios rectores" y, en último término, señala que, además, cree que los "principios rectores" imponen a los poderes públicos, y especialmente a la Administración, el despliegue de la correspondiente acción administrativa prestacional y la posibilidad de anulación por los tribunales contenciosos administrativos, o inaplicación pura y simple en los otros casos de los "reglamentos o cualquier otra disposición contrarios a la Constitución, a la ley o al principio de jerarquía normativa" (1991, pág. 180-183).

La postura del **Tribunal Constitucional** con respecto a la posibilidad de que el artículo 45 CE contenga un derecho subjetivo es: que el derecho a un medio ambiente adecuado, tal como está regulado en el artículo 45 CE, **no es un derecho subjetivo** de tipo constitucional.

Sin embargo, el Tribunal Constitucional sí que ha hecho algunas afirmaciones que se acercan a este concepto.

De hecho, el Tribunal Constitucional nunca ha expresado directamente que el artículo 45 CE contenga un derecho subjetivo constitucional. O, en todo caso, si los nombra *derechos* se refiere como unos derechos con unas caracte-

Ejemplos

Éste es el caso de la sentencia 32/1983, de 28 de abril, y de la 102/1995, de 26 de junio.

rísticas tan peculiares que se acaban convirtiendo en una cosa parecida a un derecho, pero sin serlo realmente; sin las garantías que normalmente llevan incorporados los otros derechos reconocidos en la Constitución.

Una muestra de esta manera de interpretar estos derechos como unos derechos, pero que al fin se convierten en muy "debilitados", se encuentra en la obra de Enrique Alonso García. El autor afirma que los derechos contenidos entre el artículo 39 y 52 de la Constitución no son **derechos constitucionales no autónomos ni fundamentales**.

Son **principios rectores**, con unas características especiales: por una parte, deben informar a los poderes públicos, pero, por otra, considera que son derechos; unos derechos que no alcanzan el sentido pleno hasta que no están desarrollados por ley (García, 1989, pág. 55).

En conclusión, lo que sí que está claro es que el artículo 45 CE contiene un **mandato dirigido a los poderes públicos** para que velen por el medio ambiente y que a menudo esta protección del medio ambiente no se conseguirá si no se otorga el derecho al medio ambiente a los ciudadanos mediante normas legales.

2.5. El artículo 45 CE: un mandato y una habilitación para los poderes públicos para que protejan el medio ambiente

Queda claro, pues, aunque una parte de la doctrina no esté de acuerdo, que el artículo 45 CE no contiene de entrada un derecho subjetivo constitucional, y todavía menos un derecho fundamental. Su contenido tampoco es susceptible de amparo constitucional.

Domper Ferrando lo expresa así:

"[...] ha sido aceptado por la doctrina más cualificada el carácter normativo directo de la Constitución, su eficacia jurídica plena. Pero al no alcanzar el artículo 45 la previsión del apartado 2 del artículo 53 del texto constitucional, puede concluirse que no es un verdadero derecho subjetivo, reuniendo este perfil tan sólo por la concreción legislativa de la ley ordinaria".

Domper Ferrando (1995, pág. 30)

El artículo 45 CE recopila un principio rector con unas peculiaridades únicas (como lo son todos) y con un objeto todavía más singular: el medio ambiente.

Derecho de última generación

No nos adentraremos en el estudio de todos y cada uno de los aspectos que rodean el derecho al medio ambiente. Una de las reflexiones más comunes entre la doctrina es que es un derecho de solidaridad o de última generación. Es un derecho que destaca por su fisonomía individual y su entidad colectiva. Con respecto a este punto, tan sólo se menciona que los derechos sociales normalmente afectan a las colectividades.

Lectura complementaria

Domper Ferrando (1995)

Cómo se concreta este principio en el ordenamiento y qué fuerza tenga a nuestro entender es **tarea del legislador** conforme a lo establecido en la Constitución. El legislador puede configurarlo como un derecho subjetivo y entonces, cuando lo haga, el medio ambiente pasará a ser un derecho subjetivo, pero no antes.

El medio ambiente es un principio rector, entre otras razones porque así lo determina el Tribunal Constitucional en la sentencia 64/1982, de 4 de noviembre.

Otro aspecto que se puede destacar de la constitucionalización de este precepto es que aunque el Tribunal Constitucional no ha querido configurar un derecho subjetivo directamente (debe ser el legislador quien lo haga), el artículo 45 CE es un marco y un punto de partida idóneo para que el legislador realice esta configuración del medio ambiente como derecho subjetivo.

Incluso el Tribunal Constitucional impulsa este reconocimiento del medio ambiente como derecho subjetivo; un reconocimiento que deberá realizarse siempre desde la configuración que haga el legislador. Éste será un derecho subjetivo, al cual una base constitucional dará apoyo (como es el artículo 45 y el artículo 53.3 CE).

Así pues, en nuestro ordenamiento, el medio ambiente debe entenderse teniendo en cuenta todas las normas que lo regulan; también las constitucionales. Es decir, cuando el derecho al medio ambiente se plasme como derecho subjetivo en una ley, lo será también según los principios constitucionales que lo recogen.

Recapitulando, lo que esencialmente recoge el artículo 45 CE es un principio rector que se traduce en un **mandato a los poderes públicos** para que protejan el medio ambiente.

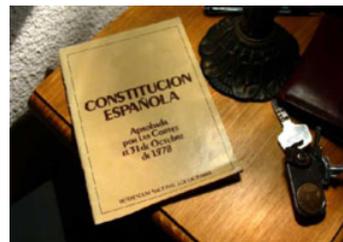
Por otra parte, en la sentencia 199/1996, de 3 de diciembre, el Tribunal Constitucional también reconoce que el artículo 45 CE incluye un mandato a los poderes públicos para que protejan el medio ambiente.

El mandato a los poderes públicos que establece el artículo 45 de la Constitución refleja la importancia que otorga a la protección del medio ambiente. Al mismo tiempo, parece que el artículo 45 CE contiene una **reiteración**. La razón de esta reiteración quizá es la relevancia o la inquietud que existe para asegurar la protección del medio ambiente. En el texto se considera que este mandato a los poderes públicos ya está incluido en el artículo 53.3 de la Constitución con respecto a todos los principios del capítulo tercero.

Reflexión

¿Por qué insistir, pues? ¿Para proteger mejor el medio ambiente? ¿O se trata de un mandato más vinculante que el del artículo 53.3 CE? De hecho, el artículo 45 CE establece *velarán* y, en cambio, el artículo 53.3 *informarán*.

Evidentemente, tal y como ya se ha explicado en el párrafo anterior, esta reiteración refleja la voluntad del constituyente de imponer a los poderes públicos una **responsabilidad especialmente intensa** con respecto a la protección del medio ambiente. Los poderes públicos, es decir, los ayuntamientos, el legislador, el gobierno estatal, el autonómico, la Administración, los ministerios, las consejerías, etc., todos ellos tienen la obligación de velar por el medio ambiente y de asegurarse de que se preservará.



Ejemplar de la Constitución que se repartió en 1978 para aprobarla en referéndum.

El mandato que establece el artículo 45 CE es para alcanzar una finalidad: proteger el medio ambiente (y esta protección tiene como objetivo alcanzar una mejor calidad de vida para las personas). Al mismo tiempo, el artículo 45 CE ofrece una **habilitación constitucional** a los poderes públicos para que protejan el medio ambiente. Esta habilitación es la herramienta que permite al legislador **limitar**, en algunos casos, los derechos de los particulares (especialmente los de carácter económico) por razones medioambientales; o dicho en otras palabras, porque esta limitación persigue obtener una de las finalidades establecidas en la Constitución.

Con relación al medio ambiente, también se desprende del artículo 45 CE que éste contiene una norma finalista que tiene como finalidad proteger el medio ambiente; y una habilitadora que permite a los poderes públicos llevar a cabo las actuaciones que crea conveniente para proteger el medio ambiente. Así pues, la norma más relevante que recoge el artículo 45 CE es seguramente aquella que establece un mandato a los poderes públicos para que protejan el medio ambiente; se trata de un principio objetivo dirigido directamente al legislador.

De este mandato se desprende que en caso de que el **legislador** no cumpla este mandato (proteger el medio ambiente), esta ley podría ser anulada por inconstitucional. La otra cara de la moneda de este mandato es que según el artículo 45 CE se pueden limitar otros derechos.

2.6. El medio ambiente, un deber constitucional

Para acabar el análisis del artículo 45 de la Constitución, se reproduce el último fragmento del apartado primero:

"Todo el mundo tiene derecho a disponer de un medio ambiente adecuado [...] y el deber de conservarlo".

Aquí, la Constitución establece una exigencia, un **deber**. Por una parte, este redactado lo que busca es reforzar la protección del medio ambiente. Es obvio que si se trata de un bien jurídico constitucional, todo el mundo tendrá el deber de protegerlo.



Para conocer el proceso de aprobación de las leyes, se puede consultar el sitio web del Congreso, donde se explica detalladamente: <http://www.congreso.es/>
Entrada del Congreso de los Diputados

También según lo que dispone el artículo 9 de la Constitución, que establece que la Constitución vincula a todo el mundo, los poderes públicos y los particulares.

En el redactado del derecho a la propiedad privada en ningún sitio aparece que todo el mundo tenga el deber de velar por la propiedad privada; ya se entiende que este deber existe desde el momento en el que está protegida en la Constitución.

En este aspecto, pues, el artículo 45 CE parece reiterativo. Si se parte de que el medio ambiente es un derecho (como afirman algunos autores), entonces, ya se entiende que todo derecho implica, por contra, un deber hacia las otras personas de respetarlo (aunque la palabra *conservarlo* es todavía más "exigente"). De hecho, se podría decir que el deber es el reverso de la moneda de un derecho. El derecho a la vida incluye el deber de los otros de respetar el derecho a la vida de los otros e incluso la de uno mismo.

En cambio, si se considera que el derecho al medio ambiente no es propiamente un derecho subjetivo, entonces el razonamiento es diferente. Para algunos, como Domper Ferrando, este deber **exige la regulación en una ley**; hasta que no se incluya en una norma de este tipo, no se puede exigir este deber a los particulares –los poderes públicos, recordemos, están obligados en todo caso a respetarlo– (1995, pág. 30). Sea como sea, lo que está claro es que este deber, esta exigencia, está en la Constitución y obliga a todo el mundo según lo que dispone también el artículo 9 de la Constitución; y en especial si, además, se traslada a una ley.

El hecho de que sea un deber, pues, acaba obligando especialmente al **legislador y al gobierno** que deben actuar de manera que los ciudadanos puedan cumplir este deber constitucional.

El "deber" al medio ambiente graba el mandato a los poderes públicos. Éstos no sólo lo deben proteger, sino que, además, han de garantizar que todo el mundo vele por él.

Algunas de las decisiones del Tribunal Constitucional que mantienen que el medio ambiente es un deber para los ciudadanos y un mandato para los poderes públicos

STC 102/1995, de 26 de junio

"En suma, se configura un derecho de todos a disfrutarlo y un deber de conservación que pesa sobre todos, más un mandato a los poderes públicos para la protección" (FJ. 4).

STC 199/1996, de 3 de diciembre

"Así lo reconoce la Constitución, en su artículo 45, que enuncia el derecho de todos a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo" (FJ. 2).

Para concluir, y como ya se ha dicho, los poderes públicos, el legislador, el ejecutivo, etc., tienen la obligación de responder al mandato constitucional de proteger el medio ambiente.

Parque Nacional de Aigüestortes y lago de San Mauricio

La creación de un parque nacional por parte del Estado, como el de Aigüestortes y lago de San Mauricio, que se encuentra en el Pirineo catalán, es una de las fórmulas que buscan la preservación de estos espacios, aunque no siempre es la más efectiva si se pretende aplicar por todas partes. La planificación territorial de acuerdo con el medio ambiente es otra de las herramientas que deben tenerse en cuenta.



Lago del pico del Port de Ratera y sierra de Crabes. Parque Nacional de Aigüestortes y lago de San Mauricio
http://mediambient.gencat.net/cat/el_medi/parcs_de_catalunya/aiguestortes/

2.7. El desarrollo económico como parte integrante básica del desarrollo sostenible

El artículo 128.1 de la Constitución dispone:

"Toda la riqueza del país está sometida al interés general".

Aquí se examinará qué ha entendido la jurisprudencia y la doctrina por **interés general** en los diferentes momentos de su evolución. A partir de este punto tan insignificante, como es preguntarse si el artículo 128.1 CE habla de **interés general en sentido amplio** o de **interés económico general** sólo, se va desatando todo el entendimiento de la relación del medio ambiente con el desarrollo económico.

El estudio, desde una perspectiva constitucional del derecho al medio ambiente con relación al desarrollo económico, lleva también a cuestionarse qué se entiende por *desarrollo económico* y con qué se relaciona realmente el derecho al medio ambiente.

Reflexión

¿Con qué se relaciona el medio ambiente? ¿Qué es el desarrollo económico? ¿Por qué se relaciona el medio ambiente con el desarrollo económico y no con la Constitución económica o con los preceptos de tipo económico?

Reflexión

El artículo 128.1 establece que toda la riqueza esté sometida a "el interés económico general" y, por lo tanto, hay que preguntarse qué es el interés general y de qué interés general se habla.

Concepto de desarrollo económico

Tal como se ha distinguido antes, el concepto de desarrollo económico es una noción que ha planteado ciertas polémicas. Sin entrar con mayor detenimiento en este aspecto, aquí se hablará de desarrollo, desarrollo económico, por dos razones.

La primera, porque como ya se ha explicado, parece que es un término que de entrada ya considera otros aspectos aparte de los estrictamente económicos. La segunda es porque de la lectura de la Constitución española se puede deducir que ésta, inicialmente, se decanta más por este concepto o enfoque. Una muestra es el artículo 130.1 CE, que señala que "Los poderes públicos atenderán la modernización y el desarrollo de todos los sectores económicos [...]".

Ahora bien, hay que aclarar también que cuando se hace referencia al desarrollo económico no se comprende como un derecho entendido como tal. El término *desarrollo económico* puede incluir en su definición algunos "derechos", pero en realidad, engloba muchas más características.

Por otra parte, se añade que el artículo 128.1 de la Constitución no es ni el único artículo que se refiere al desarrollo económico, ni el texto del artículo en sí mismo habla sólo de desarrollo económico. Si se entiende este artículo como "el emblema" del desarrollo económico, es, sobre todo, porque así lo ha hecho el Tribunal Constitucional.

El hecho de ceñirse sólo a la idea de desarrollo económico que plasma el artículo 128 de la Constitución sería dejar de lado muchas de las complejidades que integran la noción de desarrollo económico.

Entonces, cabe preguntarse con qué debe relacionarse el medio ambiente si se quiere realizar un estudio fiel de la realidad ambiental en contraposición con el desarrollo económico. Mirar hacia otros preceptos constitucionales y detenerse en ellos, que, de una manera u otra, afectan al desarrollo económico parece lo más acertado. De todos modos, es necesario delimitar en qué se basará esta relación medio ambiente-desarrollo económico.

Aquí no se efectuará un estudio exhaustivo de todas aquellas normas que hablan directa o indirectamente del desarrollo económico. Tan sólo se mencionarán aquellos preceptos que de manera directa inciden en materias de tipo económico y que directamente también afectan al medio ambiente. El listón, pues, de qué normas económicas hay que elegir se establece en lo que la doctrina conoce por "Constitución económica".

El concepto de **constitución económica**, en un principio, no tiene connotaciones jurídicas, sino económicas. Durante mucho tiempo ha sido utilizado por los economistas como sinónimo de "orden económico", "sistema económico" o "modelo económico" sin incluir características jurídicas (Albertí, 1995 y 2004).

En España, la preocupación doctrinal y política para dilucidar si nuestra Constitución incluye un modelo económico también ha sido relevante, sobre todo con la finalidad de definir cuál es el modelo que la Constitución de 1978 estructura y cuáles son los rasgos principales (Albertí, 1995 y 2004).

Los autores, como Ruiz Robledo, Albertí, Bassols Coma, Aguilera, etc., han buscado varias fórmulas para definir la Constitución económica; ahora bien, el hecho decisivo no está en la supuesta existencia de una "constitución económica" o no, sino que reside en la **Constitución como un todo que se proyecta sobre la economía y la sociedad**. La Constitución, a la vez, contiene normas que versan sobre la actividad y el proceso económico. Sólo de este hecho se pueden deducir consecuencias jurídicas, sin que sea menester, ni lícito, acudir a un sistema de conceptos externos en la misma Constitución.

No hay un único modelo económico diseñado por nuestra Constitución, y así pues:

"[...] el rechazo a la consagración de un determinado modelo económico es una exigencia de la misma Constitución".

E. Albertí (1995, pág. 192-193)

Resumiendo, la **Constitución** no establece un único modelo económico, pero sí que establece unas **directrices mínimas y unos máximos** que no se pueden transgredir.

Como en otras áreas, como la medioambiental, también aquí, y con relación a la Constitución económica, existe una **diversidad de normas** constitucionales sobre la economía que se recogen en diferentes grupos.

Los tres grupos más relevantes son los mismos que se han descrito para el artículo 45 CE. Éstos, de acuerdo con Albertí, son:

- Normas que confieren derechos subjetivos, que protegen un determinado ámbito individual y ciñen el contenido esencial de estos derechos.
- Normas que establecen fines y orientaciones en la acción estatal.
- Normas que contienen habilitaciones para actuar.

La combinación de estos elementos da lugar a este **marco jurídico de la disciplina económica** que diseña la Constitución.

A la hora de ponderar la protección del medio ambiente con las disposiciones de tipo económico, se entiende que las disposiciones económicas son parte del grupo de normas que confieren derechos subjetivos a los particulares, y que éstas se pondrán en contraposición con la protección del medio ambiente.

El medio ambiente es, pues, el límite y la guía de la cual pueden derivar las orientaciones y fines de la acción estatal en la salvaguardia del entorno y que puede "frenar" el disfrute de los derechos "económicos" de los particulares.

Las habilitaciones que confiere la Constitución a los poderes públicos, que pueden estar orientadas a la protección medioambiental, pueden frenar también el libre desarrollo de estos derechos que forman parte de la Constitución económica.

Los derechos subjetivos que contiene la Constitución económica pueden ser limitados por las directrices económicas y, en el caso de que se parta del principio de desarrollo sostenible, también por los mandatos de tipo medioambiental que contiene la Constitución económica.

La Constitución económica contiene elementos medioambientales. La **protección del medio ambiente**, tanto si se piensa que forma parte de la Constitución económica como si no, puede ser un **freno al** ejercicio de estos **derechos** de tipo **económico**, siempre partiendo de la idea de que la Constitución habilita a los poderes públicos para que protejan el medio ambiente.

Otra cuestión es dilucidar cuáles son los derechos subjetivos que nuestra Constitución contiene de tipo económico; o cuáles son los derechos subjetivos insertados en la Constitución económica. La mayoría de los autores coinciden en señalar cuáles son los principales derechos que componen esta Constitución económica. Con relación a otros derechos, de cariz más accesorio, los autores no acaban de estar de acuerdo.

M. Bassols Coma y L. Sánchez Agesta denominan a los **derechos subjetivos** que contiene la Constitución económica "derechos económicos" y encuadran dentro de éstos tan sólo:

- el derecho a la propiedad privada (artículo 33).

Artículo 33

"1. Se reconoce el derecho a la propiedad privada y a la herencia. 2. La función social de estos derechos delimitará su contenido, de acuerdo con las leyes. 3. Nadie podrá ser privado de sus bienes ni de sus derechos sino por causa justificada de utilidad pública y de interés social, mediante la correspondiente indemnización y de conformidad con aquello que las leyes dispongan".

- el derecho a la libertad de empresa (artículo 38).

Albertí coincide también con los otros autores a la hora de considerar como derechos económicos básicos la libertad de empresa y la propiedad privada, pero a la vez plantea una pequeña distinción entre los derechos que tienen una profunda significación económica y los otros derechos que afectan igualmente directa o indirectamente a las conductas y actividades económicas.

Aquí se parte básicamente de los **derechos estrictamente económicos** (el derecho a la propiedad privada y a la libertad de empresa de los artículos 33 y 38 de la Constitución, respectivamente).

También se toma como punto de partida los **otros preceptos** que tienen un cariz económico pero que la Constitución no plantea como derechos subjetivos (por ejemplo, la libre circulación de bienes y personas del artículo 139.2 CE).

Así pues, aquí incluimos los derechos con una profunda significación económica (el derecho a la propiedad privada y a la libertad de empresa de los artículos 33 y 38 CE, respectivamente) y otros aspectos económicos de la Constitución como la libre circulación de bienes o la utilización racional de los recursos naturales (artículos 139.2, 45 y 128.1 CE).

Por otra parte, hay que preguntarse si el **artículo 45** de la Constitución es uno de los preceptos que forma parte de la Constitución económica.

En este punto se parte de la premisa de que el artículo 45 CE sí que es uno de los preceptos que integran la Constitución económica.

Para algunos, como Agustín Ruíz Robledo, la protección del medio ambiente es un componente especial de la Constitución económica.

La relación jurídica del **medio ambiente** con la economía debe entenderse no como un límite externo (como sucede con la relación del derecho al honor con la libertad de expresión, artículo 20.4 CE), sino como uno de los **"principios básicos del orden económico"**, a los cuales se refiere la sentencia del Tribunal Constitucional 1/1982, de 28 de enero, y más si se parte, como se hace aquí, de la noción de desarrollo sostenible.

Referencia bibliográfica

Centro de Estudios y Comunicación Económica (1977). *Constitución y economía. La ordenación del sistema económico en las constituciones occidentales*. Madrid: Edersa.

Este volumen se presenta como una de las "Publicaciones de la Revista de Derecho Público". Los textos que se incluyen pertenecen a las ponencias presentadas en la mesa redonda que tuvo lugar en Madrid los días 29 y 30 de junio de 1977. Participaron en ella varios autores, entre otros: L. Sánchez Agesta (coordinador), L. Díez Picazo, J. Duque, I. Lojendio, F. Rubio, G. Solé Villalonga, J. B. Donges, F. Estapé, J. de Esteban Alonso, J. Linz, F. Murillo Ferrol, A. Padilla Serra y F. Suárez.

Derechos "estrictamente económicos"

Se entiende que son los derechos que la mayoría de la doctrina ha reconocido como derechos económicos y que Albertí ha denominado, tal como se ha expresado antes, "derechos que tienen una profunda significación económica" (Albertí, 1995, pág. 204).

Lectura recomendada

A. Ruíz Robledo (1993). "Un componente especial de la Constitución Económica: La protección del Medio Ambiente". *Revista Andaluza de Administración Pública* (núm. 14, pág. 27-53).

El medio ambiente es a la Constitución económica y a los derechos económicos lo que es la función social de la propiedad al derecho a la propiedad privada. El factor social de la propiedad privada es un componente **esencial e intrínseco** del concepto de propiedad y no un condicionante exterior.

La ponderación del medio ambiente con el desarrollo económico provoca que uno no se pueda entender sin el otro; de la misma manera que el derecho a la propiedad privada no se puede comprender sin tener en cuenta la **función social** de ésta.

El medio ambiente debe comprenderse como uno de los preceptos de tipo económico por varias razones:

- La primera es porque la Constitución debe entenderse como un todo y nunca puede desligarse una parte de las otras; no pueden crearse ideas, figuras vinculantes, ajenas a la Constitución.
- La segunda razón es porque la Constitución tampoco puede desvincularse de la realidad social del momento en el que se aplica cuando se interpreta. En la actualidad, la protección del medio ambiente ha tomado una relevancia que debe preverse a la hora de interpretar la Constitución.

En la sentencia 32/1981, de 28 de julio, el Tribunal Constitucional sostiene que hay figuras que aunque no son un derecho fundamental, sí que están primeramente establecidas en la Constitución, lo que implica que el legislador (en sentido amplio) las debe regular en términos tales que sean reconocibles para la imagen que de este derecho tenga la conciencia social en cada tiempo y lugar.

Si se traslada este planteamiento a la protección del medio ambiente, puede afirmarse que la protección del medio ambiente debe estar presente en, debe impregnar a, todas aquellas normas que de una manera u otra puedan incidir en él.

La conciencia social en la actualidad y en España sobre la protección del medio ambiente con relación a otras normas ha evolucionado y dista enormemente, por ejemplo, de la conciencia social de hace treinta años.

Una muestra es el **cambio en la jurisprudencia** del Tribunal Constitucional con relación a la protección del medio ambiente, que ha supuesto también que el medio ambiente forme parte de las **normas programáticas** que constituyen la Constitución económica.

Lectura recomendada

M. Aguilera Vaqués (2004). "Límites constitucionales a la regulación de la propiedad privada. Especial consideración a los aspectos medioambientales". En: M. E. Agradano de Llanos; M. Aguilera Vaqués; A. Mauricio Briceño Chaves. *Lecturas sobre derecho del medio ambiente* (tomo V). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Ejemplo de jurisprudencia

La STC 32/1981, de 28 de julio, hace referencia a la garantía institucional de la provincia.

Lectura recomendada

El inicio de esta evolución y sobre todo del aumento de atención del derecho hacia el medio ambiente está descrito en el texto del autor siguiente:

S. Jaquenod de Zsögön (1989). *El Derecho ambiental y sus principios rectores*. Madrid: MOPU.

Ruíz Robledo va más lejos con el planteamiento anteriormente expuesto e incluso afirma que si las normas programáticas (como las normas relacionadas con el medio ambiente) no se consideran normas sin contenido, podrán ser alegadas ante el Tribunal Constitucional con la finalidad de controlar la actividad legislativa y, en consecuencia, el Tribunal Constitucional podrá declarar contraria a la Constitución una ley que viole el artículo 45 de la Constitución (Ruíz Robledo, 1993, pág. 36), especialmente cuando esta ley se lleve a cabo en el marco de la Constitución económica. Si además se incluye, como se hace aquí, el artículo 45 CE en la Constitución económica, esta afirmación se convierte en irrefutable.

El hecho de incluir el artículo 45 CE dentro de la Constitución económica, pues, implica una serie de consecuencias; la mayoría de ellas ya se han mencionado en el apartado anterior cuando se ha analizado este precepto.

El artículo 45 CE, en el conjunto de la Constitución económica, comprende un mandato constitucional que se traduce junto con los preceptos económicos en unas normas programáticas que definirán la actuación de los poderes públicos.

Sentencia 113/1989, de 22 de junio

"desarrollar la acción normativa que resulte necesaria para asegurar el cumplimiento de los mandatos constitucionales". De todos modos, ésta no es una sentencia que pueda considerarse como un punto de referencia para un determinado tipo de interpretación (sí que puede ser un punto de partida) que lleve a que las personas puedan reclamar una serie de exigencias de cariz social sin límites. Hay que destacar el carácter excepcional de una sentencia como ésta y la dificultad de conseguir que una norma sea declarada inconstitucional porque viola las normas programáticas.

La Constitución, más que una norma, es un conjunto de normas, lo cual implica que las distintas normas contenidas en ella no tienen ni la misma naturaleza ni los mismos efectos. Por esta razón, será determinante observar detenidamente con **qué tipo de normas económicas se ponderan las medioambientales**, ya que dependerá de su fuerza frente a los preceptos ecológicos el hecho de que se acepte como válida una norma o no.

Resumiendo todas estas discusiones que giran en torno a si el derecho al medio ambiente forma parte de los preceptos constitucionales de cariz económico o no, cabe señalar que éstas toman relevancia y un sentido específico cuando se estudia la ponderación entre el medio ambiente y el desarrollo económico.

El punto de inflexión

El punto de inflexión de esta jurisprudencia constitucional se encuentra sobre todo en la sentencia 64/1982, de 4 de noviembre.

Lectura complementaria

E. Alonso García (1984). *La interpretación de la Constitución*. Madrid: CEC.

Si se considera la protección del medio ambiente (el artículo 45 CE) como una de las partes integrantes de las normas económicas constitucionales, el resultado será diferente que si se considera todo lo que tiene relación con el medio ambiente como algo totalmente ajeno a la economía.

En el **primer caso**, el medio ambiente y el desarrollo económico estarán al **mismo nivel**.

En el **segundo**, el medio ambiente será una limitación a la economía y, por lo tanto, la **economía** tendrá una **posición preeminente** frente al medio ambiente.

Relación entre derecho subjetivo a la propiedad privada y su función social

Ya se ha mencionado que el razonamiento es bastante parecido al que explica la relación entre el derecho subjetivo a la propiedad privada y su función social. La doctrina y la jurisprudencia constitucional no se han cansado de repetir que la función social no es un simple límite a la propiedad privada, sino que forma parte de ella, es una parte intrínseca (STC 170/1989, de 19 de octubre, sobre la Ley del Parque Regional de la Cuenca Alta del Manzanares).

Si el artículo 45 CE reconoce el medio ambiente como uno de los preceptos que forman parte de la Constitución económica, entonces, éste no se convierte en una simple limitación, sino que forma parte e impregna todos los otros preceptos económicos. El medio ambiente no es un simple límite. El artículo 45 CE se aplica y se interpreta (o debería aplicarse e interpretarse) con los otros preceptos de tipo económico siempre.

Aquí nos decantamos por la primera posición, coincidiendo con Ruíz Robledo (1993, pág. 40), según la cual el medio ambiente se convierte en un elemento estructural de la Constitución económica, de manera que el artículo 45 CE debe considerarse en cualquier interpretación de las otras normas económicas de la Constitución.

Tal como se ha ido apuntando, hay que insistir en que este hecho **justifica restricciones** en lo siguiente:

- la propiedad privada,
- la libertad de empresa,
- la libre circulación de bienes y servicios.

Ejemplos

Varias sentencias del Tribunal Constitucional dan apoyo a esta postura. Entre otras, la STC 66/1991, de 22 de marzo, en la cual el Tribunal Constitucional justifica la limitación de



La Pedriza. Ventisquero de la Condesa



El río Manzanares en el Parque Regional de la Cuenca Alta del Manzanares (Comunidad Autónoma de Madrid) <http://www.manzanareselreal.org/>

la propiedad privada y la libre circulación de bienes según las medidas medioambientales y sanitarias.

Jurisprudencia

También en la sentencia 66/1991, de 22 de marzo, el Tribunal Constitucional sostiene (y sobre todo) que la protección del medio ambiente puede operar con respecto a otros derechos y principios constitucionales, además del derecho a la propiedad, como la libertad de empresa y la libre circulación de bienes (que se pueden ver limitados según el artículo 45.2 CE).

Además, las sentencias del Tribunal Constitucional STC 227/1988, de 29 de diciembre (sobre la ley de aguas), y la STC 149/1991, de 4 de julio (sobre la ley de costas), entre otras muchas, son sentencias en las que los derechos subjetivos económicos se empequeñecen para proteger el medio ambiente (sobre todo hablan de la limitación del derecho a la propiedad privada).

De acuerdo con esta jurisprudencia constitucional, no es denodado afirmar que el medio ambiente es uno de los componentes de la Constitución económica.

3. Distribución de competencias

3.1. Introducción

Para hacer efectiva la protección del medio ambiente es necesario, entre otras cosas, unas normas que la regulen y la garanticen. La Constitución española de 1978 establece quien tiene la competencia para regular los diferentes aspectos que afecten al medio ambiente. Esta distribución de competencias se efectúa, sobre todo, **en función de la materia**.

Son competentes para regular el medio ambiente: el Estado, las comunidades autónomas y, en cierta manera, los entes locales.

Esta distribución viene marcada por el hecho de que, como es sabido, España es un Estado descentralizado en virtud, entre otros, de lo que dispone el artículo 2 CE. El eje de la distribución de competencias de las diferentes materias entre el Estado y las comunidades autónomas se encuentra en los artículos 148 y 149 de la **Constitución** y en los estatutos de autonomía de cada comunidad.

El **artículo 148 CE** dispone:

"1. Las comunidades autónomas podrán asumir competencias en las materias siguientes:

[...]

9a. La gestión en materia de protección del medio ambiente".

El **artículo 149 CE** establece:

"1. El Estado tiene competencia exclusiva sobre las materias siguientes:

[...]

23a. Legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las comunidades autónomas para el establecimiento de normas adicionales de protección. La legislación básica sobre espacios y aprovechamientos forestales y vías ganaderas".

Lectura recomendada

Podéis ampliar este tema en las obras siguientes:

Reyes López, M. J. (coord.) (2001). *Derecho ambiental español*. Valencia: Tirant lo Blanch.

Ruiz-Rico Ruiz, G. (2000). *El derecho constitucional al medio ambiente*. Valencia: Tirant lo Blanch ("Monografías").

Alli Aranguren, J. C. (2006). Voz "Distribución de competencias ambientales entre el Estado, las comunidades autónomas y las corporaciones locales". En: E. Alonso García; B. Lozano Cutanda (dirs.). *Diccionario Jurídico de Medio Ambiente*. Madrid: IUS-TEL.

López Menudo, F. (2005). *Reparto competencial en materia de medio ambiente. Control medioambiental de la Administración pública*. Estudios de Derecho Judicial.

Competencias

El artículo 148 CE establece las competencias que podrán ser asumidas por las comunidades autónomas en sus estatutos de autonomía y el 149, las que son competencia exclusiva del Estado y que, por lo tanto, las comunidades autónomas no podrán regular con excepción de lo que se pueda cambiar en virtud del artículo 150 CE.

El proceso de reforma estatutario iniciado en el año 2005 ha supuesto un reconocimiento importante del medio ambiente.

El Estatuto de Autonomía de Cataluña, aprobado por la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, nombra al **medio ambiente como uno de los objetivos de Cataluña** en el preámbulo y también en otros artículos.

Como **derecho y deber**, el **artículo 27**, titulado "Derechos y deberes con relación al medio ambiente", establece lo siguiente:

"1. Todas las personas tienen derecho a vivir en un medio equilibrado, sostenible y respetuoso con la salud, de acuerdo con los estándares y los niveles de protección que determinan las leyes. También tienen derecho a disfrutar de los recursos naturales y del paisaje en condiciones de igualdad, y tienen el deber de hacer un uso responsable de ellos y evitar su despilfarro.

2. Todas las personas tienen derecho a la protección ante las diferentes formas de contaminación, de acuerdo con los estándares y los niveles que determinan las leyes. También tienen el deber de colaborar en la conservación del patrimonio natural y en las actuaciones que tiendan a eliminar las diferentes formas de contaminación, con el objetivo de mantenerlo y conservarlo para las generaciones futuras.

3. Todas las personas tienen derecho a acceder a la información medioambiental de la que disponen los poderes públicos. El derecho de información sólo puede ser limitado por motivos de orden público justificados, en los términos que establecen las leyes".

En cuanto al alcance de la regulación de derechos subjetivos relativos a competencias autonómicas por los Estatutos de Autonomía, podéis ver la STC 247/2007, de 12 de diciembre (FJ), y el análisis que realiza, entre otros, Embid Irujo (2008).

"En conclusión, los Estatutos de Autonomía, que en el ámbito institucional del contenido estatutario pueden establecer derechos subjetivos por sí mismos, en el ámbito de atribución competencial requieren de la colaboración del legislador autonómico, de tal manera que las prescripciones estatutarias relativas a este último ámbito, cualquiera que sea el modo literal en el que se enuncien, deben entenderse, según antes se acaba de decir, como mandatos, orientaciones u objetivos, dirigidos a los poderes públicos autonómicos para el ejercicio de competencias que el Estatuto atribuya".

Como **habilitación y mandato a los poderes públicos** en el **artículo 46**, titulado "Medio ambiente, sostenibilidad y equilibrio territorial", establece lo siguiente:

"1. Los poderes públicos deben velar por la protección del medio ambiente por medio de la adopción de políticas públicas basadas en el desarrollo sostenible y la solidaridad colectiva e intergeneracional.

2. Las políticas medioambientales se deben dirigir especialmente a la reducción de las diferentes formas de contaminación, la fijación de estándares y de niveles mínimos de protección, la articulación de medidas correctivas del impacto ambiental, la utilización racional de los recursos naturales, la prevención y el control de la erosión y de las actividades que alteran el régimen atmosférico y climático, así como el respeto a los principios de preservación del medio, conservación de los recursos naturales, responsabilidad, fiscalidad ecológica y reciclaje y reutilización de los bienes y los productos.

3. Los poderes públicos deben hacer efectivas las condiciones para la preservación de la naturaleza y la biodiversidad, deben promover la integración de objetivos ambientales en las políticas sectoriales y han de establecer las condiciones que permitan a todas las personas el disfrute del patrimonio natural y paisajístico.



Imagen de portada de la edición del Estatuto de Autonomía de Cataluña 2006, realizada por Antoni Tàpies.

4. Los poderes públicos deben velar por la cohesión económica y territorial aplicando políticas que aseguren un tratamiento especial de las zonas de montaña, la protección del paisaje, la defensa del litoral, el fomento de las actividades agrarias, ganaderas y silvícolas y una distribución equilibrada en el territorio de los diferentes sectores productivos, los servicios de interés general y las redes de comunicación.

5. Los poderes públicos deben facilitar a los ciudadanos la información medioambiental y han de fomentar la educación en los valores de la preservación y de la mejora del medio ambiente como patrimonio común".

La inclusión de estos dos artículos es un paso adelante con respecto a la protección medioambiental. Sin duda, recoger el medio ambiente como derecho y como deber supone un compromiso firme por parte de los poderes públicos con el entorno y de tipo estatutario.

Por lo tanto, todas las **normas**, y en especial las leyes, que se firmen en un futuro quedan obligadas por estos artículos. También **los tres poderes**, legislativo, el ejecutivo y el judicial, catalanes; y también los ciudadanos.

Y con respecto al tema exclusivamente competencial –ya que los artículos 27 y 46 hacen referencia al medio ambiente sólo como derecho, deber, mandato y habilitación a los poderes públicos en general, y así se equiparan al artículo 45 de la Constitución–, se debe ir a los **artículos 84 y 144** del nuevo Estatuto. En ellos se establecen las **competencias del Gobierno, el Parlamento y los entes locales** catalanes en materia de medio ambiente.

El **artículo 144** se incluye dentro del **capítulo segundo**, denominado "Materias de las competencias", que, a la vez, se encuentra dentro del **título cuarto** ("De las competencias"), donde se enumeran las competencias que corresponden al Gobierno y al Parlamento de Cataluña. Con respecto al medio ambiente, la lista es detallada:

"Artículo 144. Medio ambiente, espacios naturales y meteorología

1. Corresponde a la Generalitat la competencia compartida en materia de medio ambiente, de acuerdo con los principios de la legislación básica estatal, y la competencia para el establecimiento de normas adicionales de protección. Esta competencia compartida incluye en todo caso:

a) El establecimiento y la regulación de los instrumentos de planificación ambiental y del procedimiento de tramitación y aprobación de estos instrumentos.

b) La regulación, la tramitación y la resolución de los procedimientos de evaluación ambiental de las obras, las instalaciones y las actividades situadas en Cataluña y de los planes y los programas que afecten a su territorio, con independencia de la administración competente para autorizarlos o para aprobarlos, según corresponda.

c) El establecimiento y la regulación de medidas de sostenibilidad, fiscalidad e investigación ambiental.

d) La regulación de los recursos naturales, de la flora y la fauna, de la biodiversidad y del medio ambiente marino y acuático, si no tiene por finalidad exclusiva la preservación de los recursos pesqueros marítimos.

e) La regulación sobre prevención en la producción de envases y embalajes en todo su ciclo de vida, desde que se generan hasta que pasan a ser residuos.

f) La regulación sobre prevención y corrección de la generación de residuos con origen o destino en Cataluña y sobre la gestión y el traslado de éstos y su disposición final.

g) La regulación y la gestión de los vertidos efectuados en las aguas interiores de Cataluña, así como de los efectuados en las aguas superficiales y subterráneas que no pasen por otra comunidad autónoma. En todo caso, dentro de su ámbito territorial, corresponde a la Generalitat la competencia ejecutiva sobre la intervención administrativa de los vertidos en las aguas superficiales y subterráneas.

h) La regulación del ambiente atmosférico y de las distintas clases de contaminación del mismo, la declaración de zonas de atmósfera contaminada y el establecimiento de otros instrumentos de control de la contaminación con independencia de la administración competente para autorizar la obra, la instalación o la actividad que la produzca.

i) La regulación del régimen de autorización y seguimiento de emisión de gases de efecto invernadero.

j) La promoción de las calificaciones relativas a productos, actividades, instalaciones, infraestructuras, procedimientos, procesos productivos o conductas respetuosas hacia el medio.

k) La prevención, restauración y reparación de daños al medio ambiente, así como el correspondiente régimen sancionador.

l) Las medidas de protección de las especies y el régimen sancionador".

[...]".

Los párrafos siguientes del mismo artículo 144 hacen referencia a **competencias exclusivas** sobre espacios naturales dentro de la **comunidad autónoma**:

2. Corresponde a la Generalitat, en materia de espacios naturales, la competencia exclusiva que, respetando lo dispuesto en el artículo 149.1.23 de la Constitución incluye, en todo caso, la regulación y la declaración de las figuras de protección, delimitación, planificación y gestión de espacios naturales y de hábitats protegidos situados en Cataluña.

Además, hace referencia a otras competencias sobre los espacios que rebasan el territorio o sobre su declaración y delimitación (**apartados tercero y cuarto del mismo artículo 144**).

El apartado quinto establece las competencias exclusivas sobre climatología y meteorología. Y el sexto dispone las bases para la regulación del Cuerpo de Agentes Rurales (artículo 144.6 propuesta EAC).

Este grado de especificación es una muestra más de que lo que se busca con el Estatuto de Cataluña del 2006 es blindar las competencias de la Generalitat de Cataluña. Si se tienen estas materias como propias, el Estado no podrá entrar en ellas mediante una ley básica.

Dentro del mismo capítulo, sobre las competencias de la Generalitat, se vuelve a hacer referencia al medio ambiente, pero de manera **más tangencial**, en otros artículos, como el **164**, que hace referencia a la seguridad pública.

Gestión de espacios naturales situados en Cataluña

Los apartados tercero y cuarto del artículo 144 hacen referencia a la gestión de espacios naturales situados en Cataluña. En concreto, el apartado cuarto del artículo 144 habla de los parques que, como el de Aiguestortes y el lago de San Mauricio, disfrutan de la protección estatal porque han sido creados por el Estado y no por la Generalitat.

Hay, asimismo, otros artículos a los que también se debería hacer referencia cuando se examinan las competencias medioambientales, y más si se hace desde la perspectiva del desarrollo sostenible, como el 149 sobre "Ordenación del territorio y del paisaje, del litoral y del urbanismo", y también muchos otros; pero de momento los listados son los más relevantes.

Por otra parte, hay que destacar que el nuevo Estatuto de Catalunya también especifica las competencias que podrán asumir los **entes locales**, algo que no hacía el Estatuto de 1979.

Se enumeran en el **capítulo sexto**, titulado "El Gobierno local. Sección primera. Organización territorial local" que a la vez se sitúa en el **título segundo** "De las instituciones". En este caso todas las competencias se enumeran en un único **artículo**, el 84.

Entre estas competencias, que conforme al precepto "deben ser ejercidas por estas entidades con plena autonomía, sujeta sólo a control de constitucionalidad y de legalidad", destacan las incluidas en los **apartados** siguientes:

- El apartado *a*, sobre ordenación y gestión del territorio, urbanismo y la conservación y el mantenimiento de los bienes de dominio público local.
- El apartado *f*, sobre "protección civil y la prevención de incendios".
- El apartado *j*, que otorga a los entes locales la competencia en la "formulación y la gestión de políticas para la protección del medio ambiente y el desarrollo sostenible".
- El apartado *n*, que señala que los municipios tienen la competencia en la "regulación, la gestión y la vigilancia de las actividades y los usos que se llevan a cabo en las playas, en los ríos, en los lagos y en la montaña".

Evidentemente, aquí tan sólo se han recogido los artículos que regulan materias estrechamente ligadas con el medio ambiente. Cabe tener en cuenta otros apartados de todos estos artículos de distribución competencial que incluyen materias sobre planificación urbanística, transportes, comercio o promoción económica.

Otras Comunidades Autónomas también han ampliado los instrumentos de protección de medio ambiente, y los han recogido en su Estatuto de Autonomía.



Vista general del Montseny



Vista general Deltebre



Vista general de los Pirineos



Entrada del Ayuntamiento de Barcelona

Como afirma Embid Irujo (2008), el Estatuto de Autonomía de Andalucía es "un estatuto ecológico" por el elevado número de referencias que se dedican al medio ambiente. Al respecto, debemos hacer referencia a la mención al medio ambiente que se hace al prever los objetivos (art. 10.3), principios rectores (art. 37), derechos (art. 28), deberes (art. 36) y competencias (art. 57).

Artículo 28. Medio ambiente.

1. Todas las personas tienen derecho a vivir en un medio ambiente equilibrado, sostenible y saludable, así como a disfrutar de los recursos naturales, del entorno y el paisaje en condiciones de igualdad, debiendo hacer un uso responsable de éste para evitar su deterioro y conservarlo para las generaciones futuras, de acuerdo con lo que determinen las leyes.
2. Se garantiza este derecho mediante una adecuada protección de la diversidad biológica y los procesos ecológicos, el patrimonio natural, el paisaje, el agua, el aire y los recursos naturales.
3. Todas las personas tienen derecho a acceder a la información medioambiental de la que disponen los poderes públicos, en los términos que establezcan las leyes.

En cuanto al Estatuto de Autonomía de Aragón, el artículo 18 reconoce los derechos y deberes en relación con el medio ambiente y los artículos 71 y 75, las competencias en la materia.

Artículo 18. Derechos y deberes en relación con el medio ambiente.

1. Todas las personas tienen derecho a vivir en un medio ambiente equilibrado, sostenible y respetuoso con la salud, de acuerdo con los estándares y los niveles de protección que determinan las leyes. Tienen también derecho a gozar de los recursos naturales en condiciones de igualdad y el deber de hacer un uso responsable de éstos y evitar su despilfarro.
2. Todas las personas tienen derecho a la protección ante las distintas formas de contaminación, de acuerdo con los estándares y los niveles que se determinen por ley. Tienen también el deber de colaborar en la conservación del patrimonio natural y en las actuaciones que tiendan a eliminar las diferentes formas de contaminación, con el objetivo de su mantenimiento y conservación para las generaciones presentes y futuras.
3. Todas las personas tienen derecho a acceder a la información medioambiental de la que disponen los poderes públicos, en los términos que establecen las leyes.
4. La actividad de los poderes públicos se guiará por los principios de prevención, precaución y respeto a los derechos de las futuras generaciones.

De una manera parecida, actúa la Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, aunque no recoge el medio ambiente como derecho, sino como deber de los ciudadanos que deben "conservar y proteger el medio ambiente y hacer un uso responsable de los recursos naturales".

Otros Estatutos de Autonomía no han llevado a cabo una regulación tan exhaustiva de esta materia. La Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, de reforma del Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares, también prevé el derecho a un medio ambiente sano y seguro (art. 23) y las competencias en esta materia (art. 30), como lo hace también el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana (arts. 17 y 50, respectivamente).

Ved también

Art. 15, como deber; art. 16, como principio rector; y arts. 70 y 71, en cuanto a las competencias autonómicas en la materia.

Recapitemos. Para conocer quién puede regular o ejecutar esta materia hay que dirigirse en primer lugar a la Constitución española de 1978, artículos 148 y 149, y, en segundo término, al Estatuto de Autonomía. También habrá que considerar las competencias que puedan asumir en este sentido los entes locales (que, con respecto a la regulación, son menores).

Acerca de la relación competencial Estado-comunidad autónoma, estamos ante una materia concurrente en la que el **Estado se encarga de la legislación básica y la comunidad autónoma la desarrolla y la ejecuta**.

Asimismo, una peculiaridad que tiene la materia medio ambiente es que las comunidades podrán ir más allá en la protección del medio ambiente. Es decir, podrán, de acuerdo con el **artículo 149.1.23 CE, tomar medidas más contundentes**, como podría ser una prohibición más estricta de emisiones contaminantes que las establecidas por el Estado, que quedarán como básicas. Es necesario aclarar que no se entrará aquí en la problemática que plantean las subvenciones en materia de medio ambiente por parte del Estado ni en su capacidad de coordinación.

Ejemplos

Sobre este tema podéis ver las sentencias del Tribunal Constitucional 13/1992, de 6 de febrero, 102/1995, de 26 de junio (subvenciones); 329/1993, de 12 de noviembre, FJ 3, y 103/1989, de 8 de junio, FJ 9-a (facultades estatales de coordinación).

3.2. Títulos competenciales del Estado

El Estado tiene la competencia exclusiva en la legislación básica sobre protección del medio ambiente.

Una competencia que durante quince años fue más allá con respecto a las comunidades autónomas de la **vía lenta** a raíz de la cláusula residual. En estos casos, el Estado asumía también una potestad normativa genérica sobre medio ambiente que, una vez las comunidades de vía lenta recogieron también la competencia sobre medio ambiente, quedó agotada.

Asunción de competencias: vía rápida y vía lenta

La asunción de competencias para cada comunidad autónoma ha sido diferente sobre todo en un principio. Así, se han acabado distinguiendo las comunidades de vía rápida de las de vía lenta en función del nivel de competencias que asumían al principio según lo que establecía la Constitución en 1978 y el mismo proceso de creación del Estado de las autonomías. En la actualidad, estas diferencias se han ido diluyendo y casi todas las comunidades tienen el mismo grado de competencias; en especial desde que todas asumieron las competencias de enseñanza y salud.

Actualmente, en la distribución de la competencia entre el Estado y las comunidades autónomas, el Estado se encarga de la **legislación básica**, pero con una peculiaridad, que es la posibilidad de que las comunidades puedan establecer normas adicionales de protección, como ya se ha comentado.

Esto convierte al medio ambiente en un tipo de competencia única en la que la cuestión que se debe resolver es definir qué se entiende por *legislación básica*. Aparte de la problemática que este concepto engloba en general, en el caso del medio ambiente la posibilidad de protección adicional ha añadido otro *input* a la **definición**.

El **Tribunal Constitucional** ha intentado precisar cuál era la idea del constituyente:

"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 considere 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)".

STC 149/1991, de 4 de julio

El Tribunal Constitucional **ha ido variando su postura** en cuanto al detalle de la normativa estatal.

En unos casos, ha entendido que eso no debe afectar al futuro desarrollo por parte de las comunidades autónomas y, por lo tanto, es constitucional efectuar una normativa básica detallada y exigente.

En cambio, en otros, el Tribunal ha reconocido que un exceso de detalle desmantelaría la posibilidad reguladora y de desarrollo de las comunidades autónomas.

Sea como sea, en general, la práctica ha sido aceptar una legislación básica en materia de medio ambiente dilatada (más que en otras materias en las cuales el Estado tiene también la competencia de la legislación básica) en la que el Estado define unos mínimos homogéneos para todas las comunidades autónomas en cuanto a la protección medioambiental que desarrollan e intensifican las comunidades en función de sus características y prioridades.

Hay que apuntar aquí también una característica propia de las **materias concurrentes**, como es el medio ambiente, que es la definición de qué se debe entender por **básico** y la problemática de establecer el **desarrollo legislativo** cuando el Estado no regula lo que es básico.



La presidenta del Tribunal Constitucional, María Emilia Casas Baamonde
<http://www.tribunalconstitucional.es>

Ejemplo

STC 149/1991, de 4 de julio.

Ejemplo

STC 102/1995, de 26 de julio.

Lectura recomendada

L. Ortega Álvarez (2000). "La organización administrativa del medio ambiente". En: *Lecciones de Derecho del Medio Ambiente* (pág. 104). Valladolid: Lex Nova.

Tipos de competencias

A grandes rasgos existen tres tipos de competencias: 1) las exclusivas del Estado o de la comunidad autónoma, en las cuales pueden regular, desarrollar y aplicar (ejecutar) la materia en cuestión; 2) las competencias concurrentes, en las cuales el Estado establece la legislación básica y la comunidad autónoma desarrolla esta legislación y la ejecuta; 3) las competencias compartidas, en las cuales el Estado tiene la competencia de establecer y desarrollar una materia y la comunidad, de ejecutarla. En las competencias concurrentes y compartidas es posible realizar normas ejecutivas para ejecutarlas de manera organizada y eficaz. Para una explicación más detallada y clara sobre estos temas, podéis consultar un manual de derecho constitucional.

En cuanto al alcance de la competencia estatal en materia de medio ambiente, puede resultar de interés la lectura de la sentencia 166/2002, de 18 de septiembre del 2002.

"Ahora bien, como señala la STC 196/1996, de 28 de noviembre (FJ 2), en el ámbito del art. 149.1.23 CE, la legislación básica posee la característica técnica de normas mínimas de protección que permiten normas adicionales o un plus de protección, de manera que la legislación básica del Estado no cumple en este caso una función de uniformidad relativa, sino más bien de ordenación mediante mínimos que deben respetarse en todo caso, pero que pueden permitir que cada una de las Comunidades Autónomas, con competencias en la materia, establezca niveles de protección más altos, que no entrarían sólo por eso en contradicción con la normativa básica del Estado sobre protección del medio ambiente, siendo el sentido del texto constitucional el de que las bases estatales son de carácter mínimo y, por lo tanto, los niveles de protección que establecen pueden ser ampliados o mejorados por la normativa autonómica. En definitiva, la protección concedida por la Ley estatal puede ser ampliada y mejorada por la Ley autonómica; lo que resulta constitucionalmente improcedente es que resulte restringida o disminuida".

A partir de aquí, surgen algunas dudas como ¿qué sucede cuando el Estado no efectúa la normativa básica? ¿La comunidad autónoma deberá esperarse para regular? No, no es necesario. Lo que puede hacer la comunidad es deducir lo que es básico de la normativa estatal ya existente e iniciar por su cuenta las leyes y los reglamentos de desarrollo y ejecución.

Obviamente, esto supone una serie de complejidades que el Tribunal Constitucional ha ido aclarando en su amplia jurisprudencia. Por otra parte, en el momento en el que el Estado regule una materia básica de la cual la comunidad autónoma ya había establecido legislación de desarrollo, ésta, por supuesto, deberá cambiarse para adecuarse a aquélla.

Con respecto a identificar "lo básico", la legislación básica, hay que destacar que viene **determinada por la materia** y no por la forma. Dicho de otra manera: el Estado en general hace la normativa básica en una ley, pero puede darse el caso, aunque no es aconsejable, de que el Estado realice la normativa básica por medio de un reglamento. Aunque no es lo mejor, no por ello la norma es inconstitucional. Y viceversa, la normativa de desarrollo también se hace y en este caso sí que es adecuado tanto por ley, como por reglamento o las normas inferiores.

Ved también

FJ 9

Ejemplos de jurisprudencia

STC: 170/1989, de 19 de febrero, FJ 2; 149/1991, de 4 de julio, FJ 3-C y FJ 3-D-c; 102/1995, de 26 de junio, FJ 8; 198/1991, de 17 de octubre, FJ 3-gr; y 102/1995, de 26 de junio, FJ 8.

Para acabar, es necesario poner de relieve que el **carácter complejo** de las cuestiones relacionadas con el **medio ambiente** afecta a distintos sectores del ordenamiento jurídico, lo que explica el carácter transversal de las competencias.

Además del título competencial de medio ambiente, el Estado dispone de otros títulos que le permiten incidir en materia medioambiental, aunque sea indirectamente. Por ejemplo, el Estado tiene la competencia sobre legislación civil, penal y fiscal. Dilucidar qué pertenece a la competencia de medio ambiente y qué, por ejemplo, a la competencia de obras públicas de interés general es complejo. El **criterio determinante es identificar lo principal** y ser conscientes de que un solo tema como puertos o ferrocarriles puede acabar incluyendo competencias muy variadas, entre ellas también las medioambientales.

Además, en determinadas circunstancias, el Estado puede asumir competencias que en principio corresponden a las Comunidades Autónomas. Así, la Ley 26/2007, de 23 de octubre, de responsabilidad medioambiental reconoce que "con carácter excepcional y cuando así lo requieran motivos de extraordinaria gravedad o urgencia, la Administración General del Estado puede promover, coordinar o adoptar todas las medidas que sean necesarias para evitar daños medioambientales irreparables o para proteger la salud humana, con la colaboración de las comunidades autónomas y de acuerdo con sus respectivas competencias".

3.3. Títulos competenciales de las comunidades autónomas

En un principio, se distinguía entre las comunidades autónomas que habían accedido a la autonomía por la vía rápida de las que lo hacían por la vía lenta (artículo 143 CE) con respecto a la asunción de la competencia del medio ambiente. Esta distinción se extingue en el momento en el que la Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre, de Transferencias de Competencias a las Comunidades Autónomas, otorga a las de vía lenta también las competencias de "desarrollo legislativo y ejecución en materia de normas adicionales de protección del medio ambiente". Y cuando éstas, por su parte, incluyen la **competencia de desarrollo de la legislación y ejecución de la protección del medio ambiente**.

Las comunidades autónomas, como sucedía con el Estado, también tienen **títulos competenciales** que afectan a los ámbitos materiales del medio ambiente que, por su especificidad, se imponen al de medio ambiente. Por ejemplo, la ordenación de su territorio, agricultura y caza y pesca.

Y, asimismo, tienen la posibilidad de **establecer normas adicionales de protección**. Es decir, pueden ir más allá.

Ejemplos de jurisprudencia

STC: 64/1982, de 4 de noviembre, FJ 5; 102/1995, de 26 de junio, FFJJ 3 y 7; y 118/1996, de 27 de junio, FJ 43.

Ejemplo de jurisprudencia

STC 13/1998, de 26 de enero.



Portal del Ministerio de Medio Ambiente
www.mma.es



Imagen del interior del Parlament. <http://www.parlament-cat.net>

Ejemplo de jurisprudencia

STC 102/1995.

Recapitulando, pues, y teniendo en cuenta lo que ya hemos expuesto, los títulos competenciales de las comunidades autónomas son los que establecen sus estatutos de autonomía conforme al artículo 148. 1.9 y el 149.1.23 CE.

Así, como ya se ha comentado en la introducción, **Cataluña ha asumido sus competencias** en su Estatuto de autonomía; competencias que han sido ampliadas con la reforma del Estatuto del 2006.

Sea como sea, y de acuerdo con la Constitución española (artículo 149.1.23), el Estado tiene la competencia exclusiva sobre la legislación básica. Las comunidades autónomas la desarrollan y pueden, también, establecer medidas adicionales de protección del medio ambiente.

Cualquier comunidad autónoma puede iniciar, por tanto, políticas medioambientales más estrictas que las estatales. En el caso de Cataluña, no sólo puede, sino que su Estatuto le exige que así sea, y más si se tiene en cuenta el talante que está emprendiendo la evolución de su Estatuto y su desarrollo.

3.4. Títulos competenciales de los entes locales

El Estado tiene la competencia para definir los principios generales con respecto al medio ambiente que podrán asumir los entes locales. Incluso puede delegarles alguna de sus propias competencias en esta materia.

La **Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local** de 1985 redactada por el Estado, en el **artículo 25**, otorga a los entes locales diferentes títulos competenciales sobre medio ambiente.

Por lo tanto, para conocer las competencias que tienen los municipios en materia medioambiental, habrá que consultar la normativa básica establecida por el Estado. Estas competencias municipales no se deben considerar un obstáculo para las competencias del Estado o de las comunidades autónomas, siempre que se realicen como **complementarias o residuales**.

Así, **los municipios** podrán asumir las competencias en materia medioambiental que sean susceptibles de serlo en virtud de lo que dispone la Constitución y según lo que haya establecido:

- en primer término, la legislación básica estatal;

Ved también

Podéis consultar este tema en el apartado 5.1 de este módulo.



Portal del Departament de Medi Ambient.
<http://mediambient.gencat.net>

Ejemplos de jurisprudencia

STC 214/1989, de 21 de diciembre, FJ 12-a y 12-b, respectivamente.

- en segundo término, tanto la normativa estatal, como la autonómica de acuerdo con sus competencias.

De hecho, son los entes locales los que tienen uno de los papeles más determinantes en la protección del medio ambiente.

Los municipios, al ser una administración próxima a los ciudadanos, pueden ser un canal muy eficaz y visible para la implementación de políticas medioambientales. De este modo, en la actualidad, y cada vez más, muchas ciudades ya optan por un modelo de crecimiento sostenible en el cual la aplicación de la Agenda 21 es una prioridad. Otros municipios se han adherido al movimiento de las ciudades "lentas" (*citta slow movement*), que pretende seguir un ritmo pausado. Y, finalmente, algunas han optado por un modelo de crecimiento y una planificación urbanística más razonable y conforme a los intereses generales.

Algunas decisiones importantes

De ellos depende en gran manera la organización territorial del municipio, qué terrenos serán finalmente urbanizables de acuerdo con la ley y si se protegen o se convierten en suelo urbano, cómo crece la ciudad o la villa, si se incorpora una recogida selectiva de residuos estricta o si tan sólo se ciñe estrictamente a lo que establece la ley. Desde los municipios también se decide, aunque a menudo coordinado con los gobiernos autonómicos, si se construyen en su término molinos de viento, vertederos o plantas de reciclaje.



Consejo Municipal de Medio Ambiente y Sostenibilidad. Ayuntamiento de Barcelona. Plan para la implementación de la Agenda 21 (Acción 21). <http://www.mediambient.bcn.es/cat/welcome2.htm>



Este movimiento defiende un tipo de ciudad donde impere la tranquilidad. Se trata de una de las opciones que existen para alcanzar la protección del medio ambiente. En efecto, otras vías, obviamente, pueden ser y son igual de eficaces y respetables. <http://www.cittaslow.net/>

4. Sistemas de responsabilidad

4.1. Introducción

La Constitución prevé los principios del sistema para la reparación de los daños ambientales. En particular el apartado tercero del **artículo 45 de la Constitución española de 1978** dispone:

"La ley fijará sanciones penales o, si procede, administrativas para los que violen lo que se dispone en el apartado anterior y establecerá la obligación de éstos de reparar el daño causado".

Ésta es la base a partir de la cual se diseña la responsabilidad en relación al medio ambiente.

La responsabilidad puede ser civil, penal y/o administrativa.

Los daños ambientales pueden provocar diferentes tipos de lesiones. Por una parte, pueden ocasionar daños a los bienes o derechos privados o en las personas. Por otra, pueden provocar daños generales no individualizables. Sean cuales sean las consecuencias de los daños, la exigencia de reparación de los daños se configura de acuerdo con el siguiente esquema:

1. Cuando los daños sean consecuencia de un hecho que sea constitutivo de delito, la responsabilidad se debe resolver en el ámbito penal. Como se verá a continuación, la comisión de un ilícito penal supone, generalmente, la obligación de reparar el daño causado como consecuencia de éste.
2. Cuando los daños ambientales no derivan de un hecho constitutivo de delito, se debe ir al régimen de responsabilidad extracontractual. En este caso, la responsabilidad por los daños causados por los particulares se exige de acuerdo con lo que prevé el art. 1902 CC y si el causante de los daños es la administración pública, nos encontramos ante los supuestos de responsabilidad patrimonial de la administración pública regulado en el art. 132 y ss. de la LRJPAC.
3. Cuando los daños ambientales se derivan de una infracción administrativa, habrá que resolverlo en el ámbito sancionador-administrativo. En este caso, la LRJPAC establece la exigencia de la reposición de la situación alterada en su estadio originario (art. 130.2)

Incluso puede hablarse de **responsabilidad del Estado legislador**; una responsabilidad que, en todo caso, iría acompañada de una declaración de inconstitucionalidad de la ley causante y que puede llevar a crear nueva normativa para solucionar la responsabilidad creada por el Estado legislador.

Otra cuestión que está ligada a esto es la de las leyes desproporcionadas con relación al derecho de propiedad, que también pueden llevar a una responsabilidad por parte del Estado, más individualizada, en su caso, si es que se acaban declarando inconstitucionales.

Nos referimos al fenómeno que en Estados Unidos se conoce como *regulatory takings*, **regulaciones expropiatorias** de la propiedad (Aguilera Vaqués, 2004), pero no analizaremos esta cuestión y os remitimos a las obras escritas sobre este tema porque es complejo y porque indirectamente se ha tratado ya en el primer apartado.

Recapitulando, a continuación se describen distintas cuestiones relacionadas con la responsabilidad legal. Se trata de ver qué **consecuencias** se derivan del hecho de **incumplir la legislación ambiental**.

Lecturas recomendadas

E. García de Enterría (2005). *La Responsabilidad Patrimonial del Estado Legislador en el Derecho español*. Madrid: Civitas.

J. Díaz Delgado (2005). *Responsabilidad patrimonial del Estado legislador, administrador y juez*. Madrid: Consejo General del Poder Judicial.

Hay que distinguir tres tipos de responsabilidades: penal, civil y administrativa. Las responsabilidades penal y administrativa se caracterizan por su finalidad sancionadora, mientras que el espíritu de la responsabilidad civil es más reparador. Comenzaremos por la responsabilidad más contundente en la respuesta, la penal.

4.2. Responsabilidad penal

La responsabilidad es penal cuando nos encontramos ante conductas especialmente graves reguladas como tales por la ley.

Por su naturaleza, las sanciones penales tan sólo podrán imponerse a las **personas físicas** que, con su acción u omisión dolosa o culpable, hayan cometido algunas de las **conductas punibles** por ley, que se denominan *delitos y faltas*. La sanción más grave que puede imponerse en este sentido –y en todo el ordenamiento– es la prisión.

Ejemplo

La Ley 9/2002, de 24 de abril, sobre la concesión de un crédito extraordinario por un importe de 26.087.101,17 euros para el pago de sentencias derivadas de la responsabilidad patrimonial del Estado legislador por el gravamen complementario de la tasa del juego, establecido en 1990.



Portal de DEPANA.
www.depana.org

Lectura recomendada

E. Amenós; A. Peñalver; Ll.-X. Toldrà (1996). *Los derechos del medio ambiente*. Tarragona: El Mèdol.



Consejo General del Poder Judicial. A la izquierda, el Tribunal Supremo y a la derecha, juzgados y tribunales. En su página web se explica la organización del poder judicial y su estructura.
<http://www.poderjudicial.es>

Por lo tanto, a pesar de que las personas jurídicas (empresas, industrias, sociedades, etc.) no pueden tener responsabilidades penales –a raíz del principio general de *societas delinquere non potest* ('las sociedades no pueden delinquir')–, sí que las pueden tener las personas que dirigen o representan estas empresas, las responsables de la acción.

Como se sabe, el derecho penal en general tiene y debe tener la última palabra en la respuesta de un Estado a las conductas condenables.

Por tanto estamos, como se ha dicho, ante la **última solución** que los poderes públicos presentan contra la falta de responsabilidad de los ciudadanos.

Antes, hay que acudir a la responsabilidad administrativa y/o civil, que desde el punto de vista patrimonial es mucho más satisfactoria. Desgraciadamente, en la práctica, las sanciones penales son las que han tenido más resonancia, y en algunos casos más eficacia incluso por razones meramente aleatorias que a menudo responden al talante eficaz de algunos fiscales penales medioambientalistas y a la saturación, por otra parte, de los tribunales contenciosos administrativos –en especial en Cataluña.

Responsabilidad penal

Sea como sea, la responsabilidad penal debería, debe y es la última solución, y se reserva para situaciones muy graves.

La responsabilidad penal con relación al medio ambiente está regulada en el **Código penal** aprobado por la **Ley Orgánica 10/1995**, de 23 de noviembre, y modificado después por la **Ley Orgánica 15/2003**, de 25 de noviembre.

El **título decimosexto** tipifica "Los delitos relativos a la ordenación del territorio y la protección del patrimonio histórico y del medio ambiente". El **capítulo tercero** regula los delitos contra los recursos naturales y el medio ambiente en los **artículos 325 a 331**, lo que tradicionalmente se conoce como *delitos ecológicos*.

En el **artículo 325** se especifican las **penas y los tipos penales** principales, y se exige que haya dolo y/o vulneración de la ley, y para los casos en los que se atente, además, contra la salud de las personas, la pena será más grave. Este artículo habla tanto de excavaciones, como de vertidos, emisiones, radiaciones y ruidos, entre muchos otros actos delictivos.

El objeto de estas ofensas puede ser tanto la atmósfera, como el suelo, el subsuelo, las aguas marítimas o subterráneas y los espacios transfronterizos. En todo caso si se pone en peligro o se dañan los sistemas naturales.

La pena de prisión que se impondrá será más estricta si finalmente el riesgo grave de perjuicio **atenta contra la salud** de las personas.

Si todos estos actos se llevan a cabo dolosamente, y para ser más exactos, si los actos que describe el apartado segundo del artículo 325 se **cometen con dolo**, habrá una pena mayor todavía; se impondrá pena por daños a las personas, que se describe en el apartado primero, y, además, una pena de prisión de dos a cuatro años.

"Capítulo III. De los delitos contra los recursos naturales y el medio ambiente

Artículo 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".

Código penal (2003)

El artículo 325 es el tipo principal. Los otros preceptos desarrollan, matizan y precisan lo que se establece en el artículo 325 CP.

Así, el artículo 326 determina **en qué casos se impondrá una pena superior en grado**; por ejemplo, si una industria actúa clandestinamente o desobedeciendo órdenes expresas de la autoridad administrativa correspondiente.

"Artículo 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 comisión de cualquiera de los hechos descritos en el artículo anterior concorra 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".

El **artículo 327** hace referencia a **otros tipos de medidas** que pueden tomar el juez o el tribunal con el fin de evitar daños, impedirlos o localizar y/o neutralizar al posible infractor.

"Artículo 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".

El **artículo 328** se refiere al **establecimiento de vertederos y depósitos tóxicos y peligrosos** que afecten a la salud de las personas y los sistemas naturales.

"Artículo 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".

El **artículo 329** agrava las penas para los **funcionarios y autoridades**.

"Artículo 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".

El **artículo 330** también las agrava por los delitos cometidos en **espacios naturales protegidos**.

"Artículo 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".

Y, finalmente, el **artículo 331** reduce las penas ante los casos de **imprudencia grave y no dolo**.

"Artículo 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".

El **capítulo cuarto** tipifica los delitos dirigidos a proteger la **flora y la fauna** (artículos 332 a 336) y presenta una distribución de delitos y grado de las penas similar a las del capítulo anterior.

"Capítulo IV. De los delitos relativos a la protección de la flora, fauna y animales domésticos

Artículo 332

El que con grave perjuicio para el medio ambiente corte, tale, queme, arranque, recolecte o efectúe tráfico ilegal de alguna especie o subespecie de flora amenazada o de sus propágulos, o destruya o altere gravemente su hábitat, será castigado con la pena de prisión de cuatro meses a dos años o multa de ocho a 24 meses.

Artículo 333

El que introdujera o liberara especies de flora o fauna no autóctona, de modo que perjudique el equilibrio biológico, contraviniendo las leyes o disposiciones de carácter general protectoras de las especies de flora o fauna, será castigado con la pena de prisión de cuatro meses a dos años o multa de ocho a 24 meses.

Artículo 334

1. El que cace o pesque especies amenazadas, realice actividades que impidan o dificulten su reproducción o migración, contraviniendo las leyes o disposiciones de carácter general protectoras de las especies de fauna silvestre, comercie o trafique con ellas o con sus restos será castigado con la pena de prisión de cuatro meses a dos años o multa de ocho a 24 meses y, en todo caso, inhabilitación especial para el ejercicio del derecho de cazar o pescar por tiempo de dos a cuatro años.

2. La pena se impondrá en su mitad superior si se trata de especies o subespecies catalogadas en peligro de extinción.

Artículo 335

1. El que cace o pesque especies distintas de las indicadas en el artículo anterior, cuando esté expresamente prohibido por las normas específicas sobre su caza o pesca, será castigado con la pena de multa de ocho a 12 meses e inhabilitación especial para el ejercicio del derecho de cazar o pescar por tiempo de dos a cinco años.

2. El que cace o pesque especies a las que se refiere el apartado anterior en terrenos públicos o privados ajenos, sometidos a régimen cinegético especial, sin el debido permiso de su titular, será castigado con la pena de multa de cuatro a ocho meses e inhabilitación especial para el ejercicio del derecho de cazar o pescar por tiempo de uno a tres años, además de las penas que pudieran corresponderle, en su caso, por la comisión del delito previsto en el apartado 1 de este artículo.

3. Si las conductas anteriores produjeran graves daños al patrimonio cinegético de un terreno sometido a régimen cinegético especial, se impondrá la pena de prisión de seis meses a dos años e inhabilitación especial para el ejercicio de los derechos de cazar y pescar por tiempo de dos a cinco años.

4. Se impondrá la pena en su mitad superior cuando las conductas tipificadas en este artículo se realicen en grupo de tres o más personas o utilizando artes o medios prohibidos legal o reglamentariamente.

Artículo 336

El que, sin estar legalmente autorizado, emplee para la caza o pesca veneno, medios explosivos u otros instrumentos o artes de similar eficacia destructiva para la fauna, será castigado con la pena de prisión de cuatro meses a dos años o multa de ocho a 24 meses y, en todo caso, inhabilitación especial para el ejercicio del derecho de cazar o pescar por tiempo de uno a tres años. Si el daño causado fuera de notoria importancia, se impondrá la pena de prisión antes mencionada en su mitad superior".

A raíz de la brutal violencia que en algunos casos se ha infligido a los animales de compañía con la excusa de que eran propios y "animales", el Código penal tipifica estas actuaciones tan condenables en el **artículo 337 (animales domésticos)**.

"Artículo 337

Los que maltrataren con ensañamiento e injustificadamente a animales domésticos causándoles la muerte o provocándoles lesiones que produzcan un grave menoscabo físico serán castigados con la pena de prisión de tres meses a un año e inhabilitación especial de uno a tres años para el ejercicio de profesión, oficio o comercio que tenga relación con los animales".

Para acabar, el **capítulo quinto** del mismo título incluye las **disposiciones comunes** que aumentan las medidas en algunos casos, por ejemplo, si estos delitos se cometen en espacios protegidos.

"Capítulo V. Disposiciones comunes

Artículo 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.

Artículo 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.

Artículo 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".

En suma, el Código penal define como delitos varias decenas de conductas graves contra el medio ambiente.

Este **cambio normativo** ha supuesto una **mejora sustancial** con respecto al código anterior, en el cual muy pocos comportamientos graves eran considerados delito, y las penas previstas eran tan bajas que los infractores las comían sabedores de sus escasas consecuencias.

El Código penal sanciona los delitos ecológicos que supongan daños a la ordenación del territorio o urbanísticos, los recursos naturales y el medio ambiente, la flora y fauna, y aquellos derivados de la energía nuclear y las radiaciones ionizantes, los incendios forestales y otros delitos de riesgo.

El castigo por haber cometido un delito ecológico puede llevar a la prisión o al arresto de fin de semana.

La mayoría de las penas de **prisión** oscilan entre el mínimo de seis meses hasta dos, tres, cuatro o, incluso, nueve años en algunos supuestos.

El **arresto de fin de semana**, establecido por ejemplo para el delito de vertidos tóxicos, consiste en la privación de libertad durante treinta y seis horas del fin de semana.

La pena de **multa**, que está incluida en casi todos los delitos contra el medio ambiente, se basa en la imposición de una sanción monetaria. El artículo 88 permite que se puedan sustituir las penas de prisión que no excedan de un año e, incluso, con carácter excepcional, las que no excedan de dos años, por arresto de fin de semana o multa.

Otras penas consisten en la inhabilitación especial para ocupación o cargo público.

Muchas de las conductas contra el medio ambiente que no son delito pueden ser **infracciones administrativas** y, por lo tanto, ser susceptibles de denuncia y sanción.

Con una denuncia administrativa, se comunican unos hechos que atentan presumiblemente contra las leyes con la consideración expresa de infracción administrativa.

En este caso, es la autoridad administrativa competente –normalmente la agencia o consejería de medio ambiente, el ayuntamiento o algunos órganos del Estado como las confederaciones hidrográficas– la que impondrá sanciones administrativas, si procede, normalmente multas pecuniarias, aunque también puede imponer otras medidas, como suspensión de actividades, retirada de licencias, etc.

Si la infracción administrativa es cometida en el ejercicio de la **actividad empresarial**, la **responsabilidad** jurídica recae en la misma **empresa**, a diferencia de la responsabilidad penal, que lo hace en la persona que ha cometido el delito.

Asimismo, muchos de los delitos ecológicos se distinguen de la simple infracción de la legislación ambiental sólo por la especial "gravedad" que tienen, la cual no suele ser fácil de determinar.

En general, cualquier delito o falta puede generar también una **responsabilidad civil**, que se rige por las mismas normas que regulan la responsabilidad civil, y puede suponer que los recurrentes obtengan una compensación patrimonial o, por ejemplo en el caso de la acción negatoria, el fin de la acción infractora (como podría ser una acción contaminante).

Con relación a los **procesos penales**, las **acciones civiles** se pueden ejercer en dos momentos:

Sustitución de prisión por arresto de fin de semana o multa

Este hecho puede llevar, como critican varias asociaciones ecologistas, a que los delincuentes ambientales sigan prefiriendo cometer los delitos, ya que en la mayoría de los casos pueden abonar las multas sin dificultad.

- En el mismo proceso penal (artículo 109 y siguientes del Código penal). De hecho, es lo más oportuno, ya que supone un procedimiento menos, más rapidez y un coste menor.
- En el proceso civil posterior (artículo 1902 del Código civil), en el caso de que no se quiera pedir la responsabilidad civil en el mismo proceso penal o en los casos de archivación de las actuaciones penales.

Fuera del proceso penal se puede ir, obviamente, directamente al proceso civil, donde se obtendrá la indemnización correspondiente, que puede ser patrimonial o negatorio de una acción.

En ocasiones este hecho lleva a plantearse la duda de si estamos ante una infracción penal o una infracción administrativa. Un criterio de distinción son las **sanciones previstas**, ya que la privación de libertad sólo es posible en el ámbito penal. Sólo un juez o tribunal penal puede imponer a una persona una sanción consistente en enviarla a la prisión, pero nunca la Administración.

Ahora bien, las sanciones de multa no son un rasgo diferenciador, ya que se pueden aplicar tanto por infracciones penales como administrativas. Incluso, encontramos multas administrativas mucho más elevadas que las penales.

Aun así, cabe decir que el criterio distintivo de la sanción no nos soluciona el problema de saber **cuándo una acción** que atenta contra el medio ambiente es **una infracción penal o administrativa**, ya que la sanción es una consecuencia del tipo de infracción que se cometa. Esto ha provocado que se haya dicho que habrá delito en los casos de mayor gravedad, de acuerdo con el principio de intervención mínima del derecho penal.

La conducta delictiva regulada en el Código penal es aquella acción contaminadora que incumple la normativa administrativa y pone en riesgo de grave perjuicio o puede perjudicar gravemente determinados bienes jurídicos (salud de las personas, vida animal, vegetal, etc.). La sanción penal más característica es la privación de libertad.

La pena privativa de libertad implica alguna de las **penas accesorias** siguientes:

- la suspensión de todo trabajo o cargo público,
- la inhabilitación especial para el derecho de sufragio pasivo (ser votado en unas elecciones) durante el tiempo que dure la condena,

- la inhabilitación especial por trabajo especial, por trabajo o cargo público, profesión, oficio, industria, comercio o cualquier otro derecho que haya tenido relación con el delito cometido.

4.3. Responsabilidad civil

Aquel que produzca un daño a otro u otros está obligado a resarcirlo. La responsabilidad es la obligación legal que tiene una persona de reparar cualquier menoscabo, daño o pérdida causada a un tercero.

La responsabilidad civil, en el caso de daños al medio ambiente, la responsabilidad civil puede ser contractual o extracontractual. La **contractual** se regirá por lo que prevean los contratos y la ordenación jurídica. El resto se considera **extracontractual**, ya que no interviene en ella una obligación contractual y puede estar provocada por un acto ilícito e, incluso tal como se ha explicado en el apartado anterior, tipificado en la ley penal. Esta responsabilidad sería la derivada del delito ecológico.

La responsabilidad civil nace del **artículo 1902 del Código civil**, que señala:

"[...] el que por acción u omisión causa daño a algún otro, si interviene en ello culpa o negligencia, queda obligado a reparar el daño que ha causado".

Este artículo proporciona la clave jurídica de actuación dentro del campo civil por la cual una empresa está obligada a prevenir los daños graves o leves al medio ambiente y, además, en caso de que los produzca, independientemente de las acciones penales o administrativas, está obligada a resarcir los daños causados.

En suma, la responsabilidad civil en general, y también con respecto a los daños al medio ambiente, puede tener una doble naturaleza: contractual o extracontractual.

La primera proviene, como su nombre indica, de un **contrato**, que es, en sentido amplio, todo acuerdo de voluntades por el cual las personas se obligan a un compromiso. Y se puede reconducir básicamente a dos supuestos:

Lectura recomendada

G. Palao Moreno (1998). *Responsabilidad civil por daños al medio ambiente*. Valencia: Tirant lo Blanco.

- La resolución del contrato de arrendamiento de un inmueble cuando se acredite que en la vivienda se llevan a cabo actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas o ilícitas;
- La posibilidad de que una comunidad de propietarios pueda prohibir el ejercicio en un inmueble de actividades no permitidas en los estatutos.

Regulaciones

El primer caso está regulado por la Ley de Arrendamientos Urbanos de 24 de noviembre de 1994 y el segundo, por la Ley de Propiedad Horizontal de 21 de julio de 1960.

La segunda –la responsabilidad civil **extracontractual**– es la que aparece, como se ha dicho, cuando una conducta causa **daños al medio ambiente**.

Aquí la responsabilidad no está ligada a ningún contrato, sino al principio general de que quien causa un daño lo debe reparar. Por lo tanto, será esta responsabilidad la más importante desde el punto de vista de la reparación al medio ambiente.

Además del artículo 1902, ya mencionado, también es necesario tener en cuenta el **artículo 1908 del Código civil**, que regula algunos aspectos más concretos que hacen responsable al propietario por determinadas actividades contaminadoras como inflamación de sustancias peligrosas, humos, o emanaciones de alcantarillas, entre otras.

También es importante la consulta del **Libro verde de la Comunidad Europea** sobre reparación del daño ecológico, ya que habla de la responsabilidad civil como medio de reparación de los daños al medio ambiente y posibles soluciones para aquellos supuestos en los que el mecanismo de la responsabilidad civil falla.

En este sentido, hay que observar cómo el sistema de responsabilidad que se ha descrito presenta deficiencias importantes a la hora de reparar daños ambientales. Este sistema no tiene, además, efectos preventivos, ya que la responsabilidad actúa una vez que se ha producido el daño ambiental. Para hacer frente a estas deficiencias, la Unión Europea aprobó la Directiva 2004/35/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre responsabilidad ambiental en materia de prevención y restauración de daños ambientales.

La Ley 26/2007, de 23 de octubre, de responsabilidad medioambiental ha trasladado esta directiva al ordenamiento español.

Como expone la exposición de motivos de la LRM: este mandato ha sido objeto de despliegue mediante diferentes normas jurídicas que, a pesar de su extensión y actualización, no han sido capaces de prevenir la producción reiterada de accidentes de diferente naturaleza que han tenido consecuencias gravísimas para el entorno natural. Esto pone de manifiesto la necesidad de disponer de una legislación ambiental que instrumente nuevos sistemas de responsabilidad que prevengan eficazmente los daños mediambientales y, para los casos en los que éstos se lleguen a producir, aseguren una reparación rápida y adecuada.

Consulta recomendada

Real Decreto 2090/2008 de 22 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo parcial de la Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental.

La LRM establece un sistema de responsabilidad complementario al resto. Como reconoce la exposición de motivos "esta Ley transpone, incorporando a nuestro ordenamiento jurídico un régimen administrativo de responsabilidad ambiental de carácter objetivo e ilimitado basado en los principios de prevención y que 'quien contamina paga'".

Se trata, efectivamente, de un régimen administrativo en la medida en que instituye todo un conjunto de potestades administrativas con cuyo ejercicio la Administración pública debe garantizar el cumplimiento de la Ley y la aplicación del régimen de responsabilidad que incorpora. Se separa, pues, de la responsabilidad civil clásica en la que los conflictos entre el causante del daño y el perjudicado se dirimen en una sede judicial.

Para acabar, se describen algunos de los **aspectos importantes** de la responsabilidad civil extracontractual por daños al medio ambiente, aspectos que han ido concretando el legislador, la Administración y, sobre todo la jurisprudencia:

1) En primer término, habrá que **determinar al sujeto contaminador**, que es quien tiene el deber de reparar el daño causado; el lesionado deberá probar esta imputación de responsabilidad. Ahora bien, en ocasiones, las leyes lo pueden determinar de manera expresa (por ejemplo, en la normativa sobre residuos peligrosos).

Ante varios sujetos contaminadores, **responderán solidariamente** –es decir, cualquiera de ellos por la totalidad del daño causado–, a no ser que se pueda demostrar el grado de participación en el resultado final dañino de cada uno de ellos. En este caso, se podrá exigir la total responsabilidad a cualquiera de los agentes sin perjuicio del derecho de repetición que tendrá quien ha satisfecho la responsabilidad hacia el resto. Este derecho de repetición significa que quien haya respondido por la totalidad tendrá acciones legales contra el resto de los responsables por la parte que les corresponde.

2) En segundo término, la responsabilidad civil no se basa en un criterio de imputación subjetiva (la persona ha actuado de manera culposa o negligente), como se podría deducir de una interpretación literal del artículo 1902 del Código civil. La jurisprudencia se ha encargado de interpretar este artículo desde el punto de vista de una **cierta objetivización** de la responsabilidad civil y, por lo tanto, cada vez menos se exige la culpa al agente contaminador.

Así, se ha hecho preeminente la **teoría del riesgo**, hasta el punto de que ha **desaparecido** casi totalmente el **requisito de la culpa**. Según esta teoría, si el progreso técnico genera nuevos daños, también debe aportar los medios para evitarlos. La diligencia deberá ir mucho más lejos de la de un "buen padre de familia", que es lo que se puede exigir a cualquier ciudadano. Esta diligencia será definida en función de la actividad desarrollada y del riesgo que genera.

Ved también

Podéis ver el contenido de la LRM en el módulo 5.

Lectura recomendada

M. J. Reyes López (coord.) (2001). *Derecho ambiental español*. Valencia: Tirant lo Blanch.

Ejemplo

Así lo determina alguna normativa sectorial como la de residuos sólidos urbanos y peligrosos.

Consulta recomendada

Amenós, Peñalver y Tondrà, (1996), (pág. 32).

Aunque el principio general es el de responsabilidad por riesgo hasta que no se apruebe la nueva ley, el ordenamiento jurídico prevé algunos supuestos de responsabilidad objetiva en los que no es posible escaparse de la obligación de resarcir, ya que ésta nace por la simple realización de la actividad causante del daño. Así lo prevén diferentes leyes ambientales.

El cumplimiento de la normativa que regule la actividad no excluye la obligación de reparar el daño. Por lo tanto, si se produce un daño, aunque se cumpla la reglamentación administrativa, será porque la diligencia y la previsión no eran completas y debe repararse.

3) Por otra parte, otro elemento esencial es la relación de causalidad que consiste en la **relación causa-efecto** entre la **conducta** del contaminador y el **daño causado**. Aquí también será el actor, el que reclame los daños, quien deberá probar este nexo causal.

También nos podemos encontrar con mecanismos de eliminación (caso fortuito o fuerza mayor) o reducción (intervención decisiva de un tercero o de la misma víctima) de responsabilidad civil. Los mecanismos de eliminación no son aplicables a todos los supuestos, ya que existe normativa sectorial que les ha excluido al apreciar una responsabilidad por el mero resultado (legislación nuclear o de minas, por ejemplo).

4) Y, además, se debe producir un **daño** y éste **ha de ser cierto**. Las expectativas no cuentan. Los daños futuros deberán ser determinados y cuantificables económicamente.

Para finalizar, se recuerda que en Cataluña el derecho civil catalán tiene medidas civiles adicionales para proteger el medio ambiente.

4.4. Responsabilidad administrativa

La responsabilidad es administrativa cuando se comete una infracción administrativa prevista en alguna de las leyes ambientales (residuos, contaminación atmosférica, etc.). El incumplimiento de cualquier norma ambiental, si es detectada, lleva asociada una actuación administrativa del órgano ambiental competente estatal, autonómico o municipal.

Estas actuaciones pueden ser de dos tipos:

- Actuaciones sancionadoras.

Leyes ambientales

Ley de 29 de abril de 1964, energía nuclear; ley de 4 de abril de 1970, caza; ley de 21 de julio de 1973, minas; ley de 14 de mayo de 1986, residuos tóxicos y peligrosos, etc.

Algunas medidas civiles

Especial relevancia tiene la acción negatoria, que permite detener las acciones molestas y/o contaminantes recogidas en la ley 13/1990, de 9 de julio, de la acción negatoria, las inmisiones, las servidumbres y las relaciones de vecindad.

- Actuaciones de control de la actividad (licencias, autorizaciones, inspecciones o concesiones).

La actuación administrativa suele tener como consecuencia una responsabilidad civil asociada a la falta y una obligatoriedad de adoptar medidas que impidan la comisión futura de la falta.

Cuando la Administración medioambiental incoa un expediente administrativo y sanciona a una empresa, suele imponer la **multa** que corresponda a la tipificación de la falta, suele solicitar una determinada suma de dinero por daños y, finalmente, suele imponer unas **prescripciones técnicas** que impidan y/o reduzcan el riesgo de cometer la misma falta.

La acción administrativa va dirigida habitualmente **contra la sociedad**, no contra sus directivos, y la responsabilidad administrativa y civil consiguiente suele recaer normalmente en la **empresa**.

- 1) Las leyes ambientales y la ley de procedimiento administrativo recogen el procedimiento sancionador y el procedimiento de defensa que tiene el formato de expediente.
- 2) Una vez agotado este procedimiento, se puede recurrir mediante procedimiento contencioso administrativo ante el Tribunal Superior de Justicia de la comunidad autónoma.
- 3) Posteriormente, se puede apelar contra esta sentencia ante la Sala Tercera del Tribunal Supremo.
- 4) Finalmente, contra la sentencia de éste, se puede recurrir en revisión ante la Sala Especial del Tribunal Supremo.

Las infracciones administrativas se clasifican en:

- Muy graves
- Graves
- Leves

Siempre les corresponde una sanción que suele ser de multa. Al principio, las multas eran de escasa cantidad y, por lo tanto, tenían poco efecto disuasorio para evitar daños al medio ambiente. Últimamente, las multas han subido en muchos casos hasta llegar a grandes cantidades.

Existen **otros** tipos de **sanciones** como son el precintado, la suspensión temporal o definitiva, total y parcial, de una actividad, la inhabilitación profesional, etc. Y también se ha establecido que estas sanciones son compatibles con la obligación de reparar el daño causado para dejar la situación alterada en su estado anterior y la indemnización por los daños y perjuicios causados.

No se pueden describir aquí todos los **sistemas sancionadores** de todas las actividades que la Administración regula, ya que son casi todas: desde los transportes, pasando por una pequeña empresa de botones, una planta de gestión de residuos orgánicos y acabando por una explotación agrícola. Cualquiera de estas actividades está regulada por la Administración, tiene que ver con el medio ambiente y puede suponer, y supone en algunos casos, sanciones administrativas a aquellos que vulneren las leyes que las regulan.

Un ejemplo de lo que es un sistema de sanciones con respecto a las actividades es la **Ley catalana 3/1998**, de 27 de febrero, de la **Intervención Integral de la Administración Ambiental** publicada en el DOGC 2598, de 13 de marzo de 1998, **modificada por el Decreto 143/2003**, de 10 de junio, de modificación del Decreto 136/1999, de 18 de mayo, por el cual se aprueba el Reglamento general de despliegue de la Ley 3/1998, de 27 de febrero, de la Intervención Integral de la Administración Ambiental, y se adaptan los anexos y la Ley 1/1999, de 30 de marzo, de Modificación de la Disposición Final Cuarta de la Ley 3/1998, de 27 de febrero, de la Intervención Integral de la Administración Ambiental.

Esta ley, que regula muchas actividades, también incluye sanciones administrativas y diferentes intensidades de sanción. El objetivo de la norma, tal como se especifica en su preámbulo, es:

"El tratamiento integrado y preventivo de la contaminación para evitar la transferencia de una parte del medio a otra es, por otra parte, la solución que más se adecua a los nuevos requerimientos de la Unión Europea".

Se trata de una norma que surge para **racionalizar la normativa** y realizar una aproximación más genérica y eficaz, como también se dice en el **preámbulo**. A continuación se muestran algunos párrafos de este preámbulo que reflejan el espíritu de la ley:

"[...] Esta ley da respuesta al conjunto de carencias y requerimientos mencionados con dos grandes objetivos, como son la sustitución del sistema de intervención administrativa de carácter ambiental y la consecución de un alto grado de protección del medio ambiente en conjunto. De acuerdo con ello, en primer lugar, se modifica el tratamiento uniformista actual de las actividades, clasificándolas en tres grupos en función de la incidencia ambiental que puedan tener, según sea elevada, moderada o baja, de tal manera que la intervención administrativa también varía y es más o menos intensa o puede llegar a no haber en las actividades de incidencia ambiental baja. Al mismo tiempo, se integran las autorizaciones y los sistemas de control medioambientales sectoriales como medio para llevar a cabo un enfoque integrado en el procedimiento de valoración de los diferentes tipos de emisiones en el agua, en el aire y en el suelo, evitando que se produzca una transferencia de contaminación de un medio a otro.

Esta ley establece un sistema de intervención administrativa atendiendo a los principios y los criterios generales siguientes: integración de la acción pública de prevención y control de la contaminación, teniendo en cuenta el medio ambiente en conjunto; descentralización; coordinación entre las administraciones públicas competentes; simplificación de los procedimientos; modernización de las herramientas de gestión, y participación ciudadana.

Esta ley también especifica el reparto de funciones entre las administraciones, evitando la superposición de actuaciones. [...] Otro objetivo de la ley es alcanzar la máxima sim-

Otras sanciones

La Administración, en ocasiones, es reticente a imponer estas medidas porque pueden poner en peligro la continuación de la empresa y, por lo tanto, de los puestos de trabajo. En estos casos, se hace necesario encontrar un equilibrio entre los intereses de los trabajadores y la protección del medio ambiente.

plificación administrativa y la descentralización de la gestión ambiental [...] Finalmente, hay que hacer noticia de que esta ley establece un sistema de infracciones y de sanciones y los mecanismos necesarios para regularizar las actividades existentes que no dispongan de las correspondientes autorizaciones ambientales exigibles".

Esta ley hace referencia concretamente a una **serie de autorizaciones administrativas** que se requerirán para llevar a cabo actividades, y también las **sanciones correspondientes** en el caso de vulneración de la norma. En este sentido, establece:

"Artículo 22. Contenido de la autorización ambiental

1. La autorización ambiental de la Generalitat incorpora, cuando proceda, la declaración de impacto ambiental, y tiene el contenido mínimo siguiente:

a) Valores límite de emisión de sustancias contaminantes, los cuales se pueden sustituir, según la naturaleza y las características de la actividad, por otros parámetros o medidas equivalentes.

b) Sistemas de tratamiento y control de las emisiones, con especificación del régimen de explotación y de la metodología de medición, la frecuencia, el procedimiento de evaluación de las mediciones y la obligación de comunicar, con la periodicidad que se fije, al órgano ambiental competente los datos necesarios para comprobar el cumplimiento del contenido de la autorización.

c) Determinación de las medidas relativas a las condiciones de explotación diferentes de las normales que puedan afectar al medio ambiente, como son, entre otras, la puesta en funcionamiento, los escapes, los errores de funcionamiento, los paros momentáneos y el cierre definitivo de la explotación.

d) Determinación, si es necesario, de prescripciones que garanticen la protección del suelo y de las aguas subterráneas, y las medidas relativas a la gestión de los residuos generados por la instalación.

e) Fijación, si procede, de medidas para minimizar la contaminación a larga distancia.

f) Determinación de la garantía suficiente, en función de la magnitud de la instalación, para responder de las obligaciones derivadas de la actividad autorizada, de la ejecución de todas las medidas de protección del medio ambiente, de los trabajos de recuperación del medio afectado y, si es necesario, del pago de las sanciones impuestas por las infracciones cometidas por el ejercicio incorrecto de la actividad.

g) Fijación del importe mínimo de cobertura de la póliza de seguro por responsabilidad civil por daños ocasionados por la actividad autorizada.

h) Cualquier otra medida o condición que, de acuerdo con la legislación vigente, sea adecuada para la protección del medio ambiente, en conjunto, afectado por la actividad".

La misma ley:

- Regula la **responsabilidad administrativa**.

"Artículo 50. Responsabilidad

Son responsables de las sanciones las personas físicas y jurídicas que han participado en la comisión del hecho infractor.

Artículo 51. Procedimiento

La imposición de las sanciones establecidas por esta ley se rige por la normativa vigente en materia de procedimiento sancionador".

- Incorpora un **sistema de sanciones**.

"Artículo 52. Cuantía de las sanciones

1. Las infracciones muy graves son sancionadas con multas de 1.000.000 a 15.000.000 de pesetas.
2. Las infracciones graves son sancionadas con multas de 150.000 a 1.000.000 de pesetas.
3. Las infracciones leves son sancionadas con multas de 25.000 a 150.000 pesetas".

- Establece la posibilidad de **medidas cautelares**.

"Artículo 53. Medidas cautelares

1. En el caso de las actividades que se ejerzan sin disponer de la autorización o la licencia ambientales, según proceda, el órgano ambiental competente, si constata el riesgo de una afección grave del medio ambiente, la seguridad o la salud de las personas, puede ordenar, en la tramitación del procedimiento sancionador, la suspensión de la actividad hasta que se haya obtenido la autorización o la licencia correspondientes.
2. También se pueden imponer multas coercitivas con la cuantía máxima de 100.000 pesetas y con un máximo de tres consecutivas".

- Establece los criterios para la **graduación de las sanciones**.

"Artículo 54. Graduación de las sanciones

Las sanciones correspondientes a cada clase de infracción se gradúan teniendo en cuenta los criterios siguientes, que pueden ser valorados separada o conjuntamente:

- a) El beneficio derivado de la actividad infractora.
- b) La intencionalidad de la persona infractora.
- c) El grado de participación en el hecho por título diferente al de autor.
- d) La capacidad económica de la persona infractora".

- Dispone, entre otros extremos, quién tiene la **potestad sancionadora**.

"Artículo 55. Potestad sancionadora y órganos competentes

1. La potestad sancionadora para las infracciones tipificadas en esta ley corresponde a la Administración de la Generalitat y a los entes locales, según el ámbito de las competencias respectivas atribuidas por esta ley.
2. Los órganos competentes para imponer las sanciones se determinan por reglamento.

Artículo 56. Aplicación de la legislación sectorial

La vulneración de las condiciones impuestas en la autorización ambiental, en la licencia ambiental o directamente por la normativa aplicable es sancionada de acuerdo con lo que disponga la legislación sectorial".

Resumiendo, pues, aquí tan sólo se ha mostrado lo que es un ejemplo de la regulación de la responsabilidad administrativa y la imposición de sanciones, medidas cautelares y criterios para aplicarlas.

Para finalizar, y por otra parte, hay otra cara de la moneda: los casos en los que la **Administración es la responsable**. Aunque habitualmente la Administración se encarga de velar por la protección del medio ambiente, vigilando, corrigiendo y sancionando las actividades o a los particulares causantes de daños ambientales, también es lógico deducir que la participación de la Administra-

ción en la actividad social y económica mediante la prestación de servicios públicos, hecho constitucionalmente reconocido, puede incidir y ocasionar daños sobre los recursos naturales y sobre el medio ambiente en general.

El **título décimo de la LRJPAC** (artículos 139 a 146), con fundamento en el **artículo 106.2 CE**, regula y determina la existencia de responsabilidad de las administraciones públicas y de sus autoridades y personal por los daños que ocasione el funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos.

Para que exista responsabilidad patrimonial de la Administración, como indica el Tribunal Supremo en varias sentencias, es necesario la concurrencia de los **requisitos** siguientes:

- 1) La existencia de una lesión o daño en cualquiera de los bienes o derechos del particular afectado.
- 2) Que el daño alegado por los particulares sea efectivo, evaluable económicamente e individualizado con relación a una persona o grupo de personas.
- 3) La imputación a la Administración de los actos necesariamente productores de la lesión o del daño.
- 4) La relación de causalidad entre el hecho imputable a la Administración y la lesión, el daño o el perjuicio producido. Esta relación de causalidad debe ser, además, exclusiva.
- 5) Que la acción de la responsabilidad indemnizable sea ejercida dentro del plazo de un año contado a partir del hecho que motivó la indemnización.

Observando estos requisitos, sobre todo el primero, que exige que el daño se concrete en los bienes o derechos del particular afectado, es necesario incidir en la distinción entre una responsabilidad de la Administración por los daños o lesiones causados a los particulares, a los cuales se refiere la normativa mencionada, y una responsabilidad de la Administración por los daños causados al medio ambiente en sí mismo, considerado como bien jurídico autónomo.

Esta distinción es importante desde el momento en el que, como hemos visto tan reiteradamente, en los casos de daños ambientales no suelen concurrir los requisitos que exige la legislación para que sea procedente la responsabilidad patrimonial de la Administración que los ha ocasionado.

Tampoco, en este caso, disponemos de una regulación específica de la responsabilidad de la Administración por daños medioambientales, sólo para la relacionada con la energía nuclear. De acuerdo con el artículo 54 de la Ley 25/1964

de la Energía Nuclear, se declara la responsabilidad del Estado como explotador en caso de accidente nuclear, claro está que tampoco es válido este ejemplo como solución porque esta responsabilidad se refiere a daños sufridos por particulares.

Por esta razón principalmente, se plantean cuestiones de legitimación para reclamarla, sobre la relación de causalidad, etc., que se traducen en una **situación de inseguridad jurídica** respecto a la protección del bien jurídico medioambiental cuando es la Administración quien atenta en su contra, y se necesita acudir a **otros mecanismos** como los siguientes:

- La atribución general de la función de protección y restauración ambiental para la articulación del deber de reponer el medio ambiente al Estado en el que se encontraba antes de la causa del daño para el funcionamiento normal o anormal del servicio público.
- La exigencia de responsabilidades a los funcionarios o agentes.

En este último sentido, hay que indicar que la responsabilidad de la Administración es compatible con la responsabilidad disciplinaria o penal que se pueda exigir al personal de la Administración concreto que lo haya ocasionado.

5. El acceso a la información sobre medio ambiente

5.1. Introducción

Cada día con más frecuencia las administraciones públicas facilitan al ciudadano información. Esta información es relevante para el ciudadano, ya que permite realizar mejor, y de manera más cómoda, sus actividades y posibilita, al mismo tiempo, una relación más fácil con las administraciones públicas y con su entorno.

La transparencia administrativa es un principio gracias al cual los ciudadanos podemos tener conocimiento de aquello que sucede en el interior de las oficinas administrativas.

La **transparencia administrativa** tiene importantes consecuencias en la vida diaria de los ciudadanos:

- Rompe el tradicional secreto administrativo y se produce un autocontrol de la propia administración y de su personal.
- Permite que los ciudadanos se conviertan en participantes activos, y no únicamente reactivos, en los asuntos públicos.
- Permite que se formen una opinión sobre las actividades realizadas y, de esta manera, las puedan controlar y aceptar más fácilmente, ya que se permite una mayor vinculación.

Por lo tanto, desde un punto de vista general se puede observar cómo por medio de la transparencia administrativa se **incrementa la legitimidad democrática** de las administraciones.

Aplicada al ámbito del **medio ambiente**, la transparencia administrativa tiene importantes consecuencias.

El acceso a la información sobre medio ambiente, aparte de concretar los principios a los que hemos hecho referencia, permite tener en cuenta todos los problemas del medio ambiente y concienciar a los ciudadanos sobre la importancia del medio ambiente en nuestras vidas diarias.

Web recomendada

En varios foros internacionales se ha destacado la importancia que tiene la transparencia administrativa como mecanismo para luchar contra la corrupción. En este sentido, podéis consultar: <http://www.transparency.org/>

A estos efectos es ilustrativa la STS de 3 de octubre del 2006:

"Un mayor acceso del público a la información ambiental y la difusión de tal información contribuyen a una mayor concienciación en materia de medio ambiente, a un intercambio libre de puntos de vista, a una participación más efectiva del público en la toma de decisiones ambientales y, en definitiva, a la mejora del medio".

Y este hecho es especialmente destacable en el ámbito del medio ambiente, en el que se imponen **nuevos modelos de relación entre los poderes públicos y los ciudadanos** que suponen un fortalecimiento de la participación en lo que se ha denominado *democracia ambiental*, que necesariamente se debe sustentar en la existencia y el intercambio de información.

Con respecto a esto, en el Convenio de Aarhus se afirma lo siguiente:

"Reconociendo que, en la esfera del medio ambiente, un mejor acceso a la información y una mayor participación del público en la toma de decisiones permiten tomar mejores decisiones y aplicarlas más eficazmente, contribuyen a sensibilizar al público respecto de los problemas medioambientales, le dan la posibilidad de expresar sus preocupaciones y ayudan a las autoridades públicas a tenerlas debidamente en cuenta".

Convenio de Aarhus (1998)

La información sobre medio ambiente es considerada como un instrumento esencial para llevar a cabo unas **políticas** medioambientales más responsables y eficaces, y para mejorar e incrementar el apoyo que los ciudadanos les den y la **rendición de cuentas de los poderes públicos** ante ellos.

5.2. La regulación del acceso a la información sobre el medio ambiente

Desde el punto de vista del medio ambiente existen distintas **normas** que prevén el acceso a la información administrativa.

El proceso de regulación del acceso a la información sobre medio ambiente no se ha llevado a cabo únicamente en España. La mayor parte de los países de nuestro entorno han aprobado normas sobre el acceso a la información en materia de medio ambiente. La Unión Europea ha sido el impulsor de este proceso regulatorio en el que también han participado, como veremos a continuación, otras instancias internacionales.

La **Directiva 90/313**, de 7 de junio, por la cual se regula el acceso a la información en materia de medio ambiente fue la primera norma que se aprobó para regular esta materia, en concreto para establecer unos **principios comunes** para toda la Unión Europea.

El Convenio de Aarhus

El convenio de Aarhus ha sido firmado por la Comunidad Europea, los Estados miembros de la Unión Europea y otros Estados que forman parte de la Comisión de las Naciones Unidas, como por ejemplo Estados Unidos, Canadá, Israel o Australia.

Normas para el acceso a la información administrativa

El marco general de la información administrativa está configurado por un conjunto disperso de normas. Por una parte, encontramos la legislación básica estatal en materia de régimen jurídico de las administraciones públicas. Por otra, varias comunidades autónomas han ido aprobando normativa en materia de información administrativa y de acceso a la información.

"Considerando que las diferencias existentes entre las legislaciones vigentes en los Estados miembros en materia de acceso a la información sobre medio ambiente que obren en poder de las autoridades públicas pueden crear dentro de la Comunidad condiciones de desigualdad en lo que respecta al acceso a la información y/o a las condiciones de competencia".

Directiva 90/313, de 7 de junio, de 1990

Esta directiva fue transpuesta al ordenamiento jurídico interno mediante la **Ley 38/1995**, de 12 de diciembre, de Acceso a la Información en Materia de Medio Ambiente, que fue modificada por la **Ley 55/1999**, de 29 de diciembre, de Acompañamiento a los Presupuestos Generales del Estado.

Posteriormente, en el seno de la **Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa**, el 25 de junio de 1998, se adoptó en **Aarhus** (Dinamarca) el **Convenio** sobre Acceso a la Información y Participación del Público en la Toma de Decisiones y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales.

Consulta recomendada

En cuanto a la aplicación del Convenio de Aarhus en España podéis consultar el Informe de Cumplimiento presentado por España el 5 de diciembre del 2008. http://www.mma.es/secciones/participacion_publica/aarhus/pdf/inc_aarhus_dep.pdf

La firma y ratificación de este Convenio por la Unión Europea ha dado lugar a su incorporación al ordenamiento jurídico comunitario, lo cual ha requerido la adopción de **varias normas** con el fin de adaptarlo a su contenido. En particular, en este punto nos interesa destacar la **Directiva 4/2003, de 28 de enero**, relativa al acceso del público a la información medioambiental y por la cual se deroga la Directiva 90/313.

"Las disparidades entre las disposiciones legales vigentes en los Estados miembros sobre el acceso a la información medioambiental que obren en poder de las autoridades públicas pueden crear desigualdades dentro de la Comunidad por lo que se refiere al acceso a esta información o a las condiciones de la competencia".

En el ámbito comunitario se ha adoptado el Reglamento 1049/2001, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo, relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión y el Reglamento 1367/2006, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 6 de septiembre, relativo a la aplicación, a las instituciones y a los órganos comunitarios, de las disposiciones sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de disposiciones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente.

El Parlamento español ha aprobado la **Ley 27/2006**, de 18 de julio, por la cual se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente con el propósito de incorporar al ordenamiento jurídico español las directivas 2003/34/CE y 2003/35/CE, que deroga la **Ley 38/1995**, de 12 de diciembre.

El caso de Cataluña

En el caso de Cataluña la **Ley 3/1998**, de 27 de febrero, de la Intervención Integral de la Administración Ambiental contiene varios preceptos sobre esta materia.

Convenio de Aarhus

Podéis consultar información actualizada sobre los países que han ratificado el Convenio en la siguiente dirección: <http://www.unece.org/env/pp/ctreaty.htm>.

Algunas otras normas

Otras normas son, por ejemplo, la **Directiva 2003/35/CE**, de 26 de mayo, que establece medidas para la participación del público en la elaboración de determinados planes y programas ambientales y mejora determinados procedimientos con respecto a la participación y el Proyecto de directiva sobre el acceso a la justicia en materia de medio ambiente [COM (2003) 624 final].

En el ámbito internacional, también podemos destacar que últimamente el **Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH)** ha señalado que el acceso a la información sobre medio ambiente es un derecho fundamental con todas las consecuencias que esto implica.

Caso Guerra contra Italia (1998) 26-357

En el caso Guerra contra Italia, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos aplicó el Convenio Europeo sobre los Derechos Humanos al acceso a la información sobre medio ambiente. En este caso, los demandantes habían estado viviendo cerca de una fábrica altamente contaminante que previamente había sufrido una explosión que había causado una grave intoxicación a los habitantes de la zona. Durante mucho tiempo, los habitantes no habían podido acceder a la información que tenían las autoridades locales sobre las emisiones potencialmente nocivas que allí se producían. Ante esta situación, los afectados decidieron recurrir al TEDH, que, manteniendo la doctrina manifestada en el caso López Ostra contra España, manifestó que una contaminación ambiental grave puede afectar al bienestar de los individuos e impedirles disfrutar de su vivienda, lo cual puede **afectar negativamente** a su vida personal y familiar. Pero el TEDH fue más allá y estableció que por el hecho de que los demandantes habían estado esperando durante mucho tiempo acceder a información esencial que les permitiría valorar el riesgo que tanto ellos como sus familias podrían correr si continuaban viviendo allí, se había **infringido** su derecho a la vida personal y familiar, reconocido en el **artículo 8 del Convenio Europeo sobre los Derechos Humanos**.

Así pues, para el TEDH el acceso a la información puede tener, en determinadas circunstancias, la consideración de **derecho fundamental**.

A nivel estatal, hay que hacer referencia a que la Constitución prevé el derecho de acceso a los archivos y registros administrativos.

A nivel autonómico, últimamente los Estatutos de Autonomía que se han aprobado prevén expresamente el derecho a acceder a la información sobre medio ambiente.

Artículo 27.3 EAC

Todas las personas tienen derecho a acceder a la información medioambiental de la que disponen los poderes públicos. El derecho de información sólo puede ser limitado por motivos de orden público justificados, en los términos que establecen las leyes.

Además de los Estatutos de Autonomía, otras normas autonómicas regulan aspectos vinculados a la difusión de información pública y la participación ciudadana en materia de medio ambiente.

Podéis ver como ejemplos la Ley 7/2007, de 9 de julio, de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental, de la Junta de Andalucía; Ley 7/2006, de 22 de junio, de Protección Ambiental de Aragón; Ley 4/2006, de 19 de mayo, de Conservación de la Naturaleza de Cantabria; Ley 17/2006, de 11 de diciembre, de Control Ambiental Integrado de Cantabria; Ley 3/1998, de 27 de febrero, de Intervención Integral de la Administración Ambiental; Ley 5/2002, de 8 de octubre, de Protección del Medio Ambiente de La Rioja; y Ley 3/1998, de 27 de febrero, General de protección del Medio Ambiente del País Vasco.

Además, con carácter general, debemos hacer referencia a la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos. Entre otros aspectos, esta norma prevé el derecho a obtener información de las administraciones públicas gracias a los medios electrónicos.

Consulta recomendada

Art.105.b) CE

Ved también

Podéis ver también los arts. 28.3 EA Andalucía y 18.3 EA Aragón.

Consulta recomendada

Art.6.1

Los diferentes mecanismos previstos en la normativa vigente se pueden clasificar en:

- Mecanismos de difusión de información sobre medio ambiente, en general.
- Mecanismos de información sobre medio ambiente en el seno de un procedimiento administrativo.
- Mecanismos de acceso a la información sobre medio ambiente.

Antes de exponer brevemente los principales rasgos de cada uno de ellos, debemos apuntar que la Ley 26/2007 prevé un conjunto de obligaciones de las autoridades públicas en materia de información ambiental:

- a) Informar al público de manera adecuada sobre los derechos que les otorga la Ley, así como de las vías para ejercer estos derechos.
- b) Facilitar información para su correcto ejercicio, así como consejo y asesoramiento en la medida que sea posible.
- c) Elaborar listas de autoridades públicas en atención a la información ambiental que esté en su poder, que se deben hacer públicamente accesibles.
- d) Garantizar que su personal asista al público cuando intente acceder a la información ambiental.
- e) Fomentar el uso de tecnologías de la información y de las telecomunicaciones para facilitar el acceso a la información.
- f) Garantizar el principio de agilidad en la tramitación y resolución de las solicitudes de información ambiental.

Además, las autoridades públicas deben velar para que, en la medida de sus posibilidades, la información recogida por éstas o la recogida en su nombre esté actualizada y sea precisa y susceptible de comparación. También deberán adoptar las medidas que sean necesarias para hacer efectivo el ejercicio de derecho de acceso a la información ambiental y, entre éstas, como mínimo alguna de las que se señalan a continuación:

- a) Designación de unidades responsables de información ambiental.
- b) Creación y mantenimiento de medios de consulta de la información solicitada.
- c) Creación de registros o listas de la información ambiental que esté en poder de las autoridades públicas o puntos de información, con indicaciones claras sobre dónde se puede encontrar la información.

A continuación comentamos brevemente cada uno de estos mecanismos.

5.3. Mecanismos de difusión de información sobre medio ambiente

La Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJPAC) prevé todo un conjunto de derechos de los ciudadanos. En este punto nos interesa destacar los siguientes:

- El derecho a obtener información y orientación sobre los requisitos jurídicos y técnicos que las disposiciones vigentes imponen a proyectos, actuaciones o solicitudes que se propongan realizar.
- El derecho a acceder a los archivos y registros administrativos.

Tradicionalmente, el conocimiento de esta información se había realizado o bien de **manera directa o bien de manera presencial** en las mismas oficinas administrativas, por medio de la obtención de una copia del documento o documentos en los que se plasmaba la información solicitada.

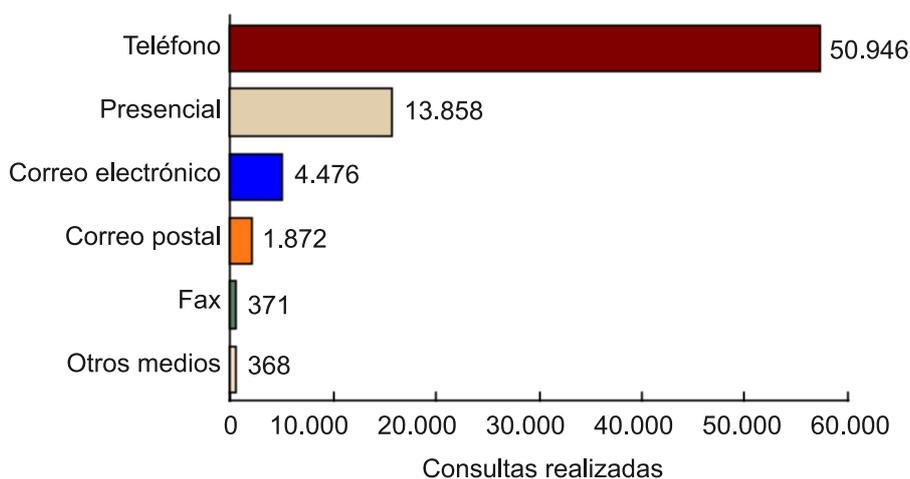
En la actualidad, los medios electrónicos constituyen el principal canal de difusión de información sobre medio ambiente.

Ejemplos

Teléfono, web, correo electrónico, etc.

Solicitudes de información presentadas en la Administración General del Estado (año 2008) (no se incluye el MARM)

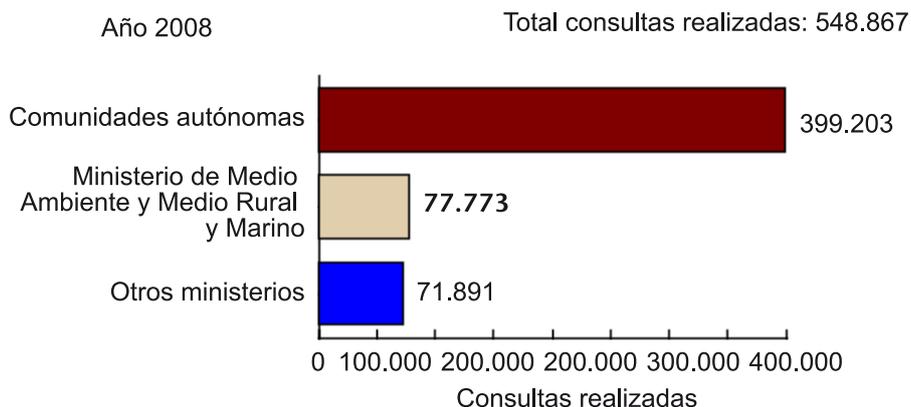
Total consultas realizadas: 71.981



Fuente: Memoria del Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino (2008)
http://www.mapa.es/ministerio/pags/memoria2008/pdf/Cap_08.pdf

En cualquier caso, las diferentes administraciones públicas competentes en materia de medio ambiente facilitan información sobre estos extremos, o bien por medio de la creación de oficinas de información al ciudadano o por la creación de páginas web mediante las cuales se difunde toda esta información.

Solicitudes de información medioambiental en ministerios y CC. AA.



Fuente: Memoria del Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino (2008)
http://www.mapa.es/ministerio/pags/memoria2008/pdf/Cap_08.pdf

La Ley 26/2007, de 18 de julio, 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 regula la difusión de información ambiental por parte de las autoridades públicas. La ley garantiza la difusión y puesta a disposición del público de la información ambiental. A estos efectos, se prevé que las autoridades tomen las medidas pertinentes para asegurar la mayor difusión posible de la información ambiental. Información que deberá ser fácilmente accesible mediante las redes de telecomunicaciones.

Como mínimo se difundirá información sobre lo siguiente:

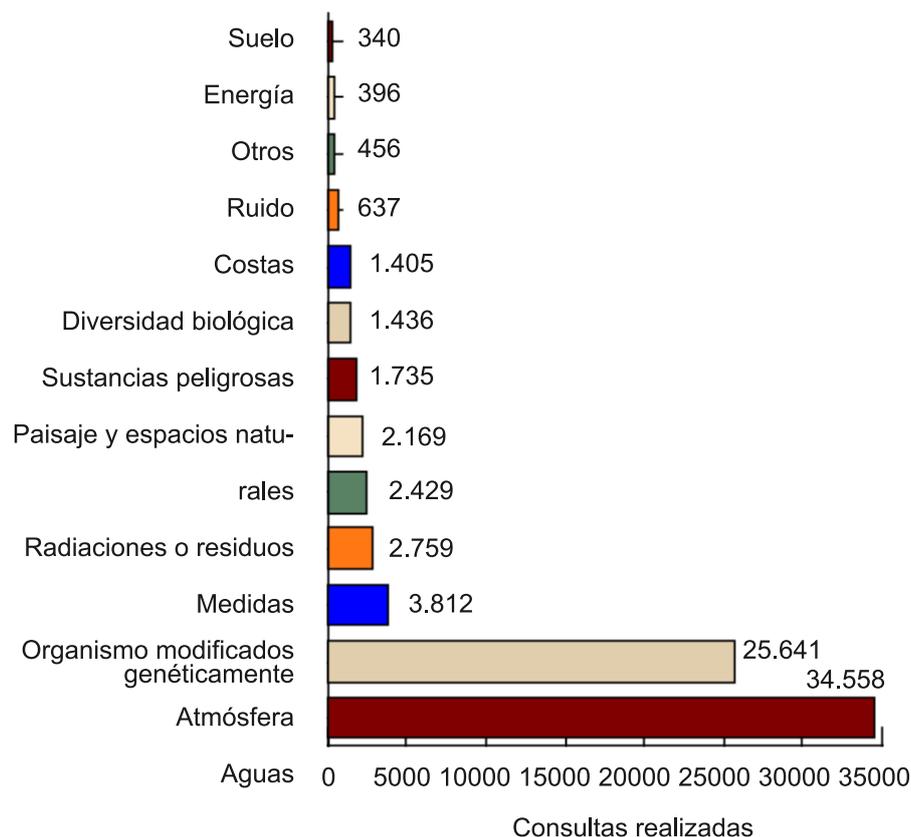
- Normas sobre medio ambiente o relacionadas con la materia.
- Políticas, programas y planes relativos al medio ambiente y evaluaciones ambientales.
- Informes sobre los avances en la aplicación de normas y la implementación de políticas.
- Informes sobre el estado del medio ambiente.
- Datos derivados del seguimiento de las actividades que afecten o puedan afectar el medio ambiente.
- Autorizaciones con un efecto significativo sobre el medio ambiente.
- Estudios sobre impacto ambiental y evaluaciones del riesgo relativo a elementos del medio ambiente.

También se prevé que, en caso de amenaza inminente para la salud humana o para el medio ambiente, las administraciones públicas difundan inmediatamente toda la información de que dispongan para que el público que pudiera resultar afectado pueda adoptar medidas en orden a prevenir o limitar los posibles daños.

Solicitudes de información presentadas en el Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino

Año 2008

Total consultas realizadas: 77.773



La ley prevé que las administraciones públicas organicen y actualicen la información medioambiental para ponerla a disposición del público, particularmente utilizando los medios electrónicos. A estos efectos, se prevé mejorar gradualmente las bases de datos electrónicas y facilitar enlaces con direcciones electrónicas que permitan acceder a la información medioambiental.

5.4. Mecanismos de información en un procedimiento administrativo

La legislación de régimen jurídico de las administraciones públicas prevé distintos mecanismos por medio de los cuales las administraciones públicas, en un procedimiento administrativo, pueden facilitar información a los ciudadanos.

En particular, durante la tramitación del **procedimiento**, la normativa prevé los trámites de información pública y de audiencia a los interesados. **Cuando finalice** el procedimiento, la Administración debe facilitar al ciudadano información sobre las razones del acto dictado por medio de la motivación que en numerosos casos deben incluir.

Estos mecanismos, además de facilitar la participación de los ciudadanos en las decisiones que afectan al medio ambiente, como se verá posteriormente, permiten que tengan información sobre las decisiones que se quieren tomar o se han tomado en este ámbito.

Finalmente, cabe recordar que la LRJPAC, entre los derechos que reconoce a los ciudadanos, también prevé:

- El derecho a conocer, en cualquier momento, el estado de la tramitación de los procedimientos en los cuales tenga la condición de interesado y obtener copias de los documentos contenidos en ellos.
- El derecho a identificar a las autoridades y al personal al servicio de las administraciones públicas encargadas de tramitar los procedimientos.

5.5. Mecanismos de acceso a la información sobre medio ambiente

Desde el punto de vista sectorial, interesa especialmente destacar las previsiones de la ley por la cual se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente.

La ley por la cual se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente reconoce un derecho subjetivo de acceso a la información sobre medio ambiente; es decir, reconoce un poder de las personas para que lo puedan hacer valer ante las administraciones públicas. Si las administraciones públicas no cumplen su obligación de dar la información, las personas podrán solicitar la tutela judicial.

Actualmente, la Ley 27/2006, de 18 de julio, prevé que todos pueden acceder a la información ambiental sin que sea necesario demostrar un determinado interés, ni tener una nacionalidad o domicilio concretos.

Ved también

Podéis ver los artículos 84, 86 y 54 LRJPAC, respectivamente.

Ejemplo

Podéis ver una aplicación particular de estos mecanismos en la Ley 3/1998, de 27 de febrero, de la Intervención Integral de la Administración Ambiental.

Ley 38/1995

La regulación anterior del acceso a la información en materia de medio ambiente limitaba la extensión del ámbito subjetivo del derecho a las personas, físicas o jurídicas, nacionales de uno de los estados que integran el Espacio Económico Europeo, o a las personas de otros estados siempre que en ellos se reconociese este derecho a los españoles.

Éste era uno de los puntos en que la ley, ya derogada, se apartaba de la Directiva 90/313, que pretendía trasladar al ordenamiento jurídico interno.

Ante el tenor literal de la norma comunitaria, de su contenido claro, preciso e incondicional, se había llegado a considerar el efecto directo de la Directiva y que, por tanto, cualquier ciudadano tenía derecho a acceder a la información sobre medio ambiente independientemente de su nacionalidad.

Por lo que se refiere al sujeto pasivo del derecho de acceso, a los que están obligados a facilitar información, la Ley 27/2006 se refiere a las autoridades públicas:

- Gobierno de la Nación y órganos de gobierno de las comunidades autónomas.
- Administración General del Estado, administraciones de las comunidades autónomas, entidades que integran la administración local y las entidades de derecho público vinculadas o dependientes de ellas.
- Órganos públicos consultivos.
- Corporaciones de derecho público y otras personas físicas o jurídicas cuando ejerzan funciones públicas.

Organismos excluidos

La Ley 27/2006 excluye del concepto de autoridad pública los órganos que ejercen funciones legislativas o judiciales.

También se prevé que tendrán la condición de autoridad pública, al efecto de considerarlos sujetos pasivos de este derecho, las personas físicas o jurídicas cuando asuman responsabilidades públicas, ejerzan funciones públicas o presten servicios públicos relacionados con el medio ambiente bajo la responsabilidad de cualquiera de las entidades, instituciones y órganos enumerados anteriormente.

Como observa Lozano, siguiendo la Recomendación de la Comisión Europea de 30 de mayo del 2001, relativa al reconocimiento, la medición y la publicación de las cuestiones medioambientales en las cuentas anuales y los informes anuales de las empresas, el Instituto de Contabilidad y Auditoría de Cuentas (ICAC) aprobó la Resolución de 25 de mayo del 2002 (BOE de 4 de abril) para el reconocimiento, la valoración e información de los aspectos medioambientales en las cuentas anuales en la que se establece la obligación de las entidades que deben presentar cuentas anuales individuales y consolidadas e incluir en su contabilidad determinados datos relativos a su actividad medioambiental.

La Ley 27/2006 considera información sobre medio ambiente cualquier información, sea escrita, visual, sonora, electrónica o en cualquiera otra forma, relacionada con:

- El estado de los elementos del medio ambiente: aire, atmósfera, agua, suelo, tierra, paisajes y espacios naturales, diversidad biológica (incluidos los organismos modificados genéticamente) y su interacción.
- Los factores que afecten, o puedan afectar, a elementos del medio ambiente, como las sustancias, la energía, el ruido, las radiaciones o los residuos radioactivos, las emisiones y los vertidos al medio ambiente.
- Las medidas administrativas, políticas, normas, planes, programas en materia de medio ambiente y las actividades que afecten, o puedan afectar, a los elementos y factores, así como las actividades o medidas destinadas a proteger los elementos.
- Los informes sobre la ejecución de la legislación medioambiental.
- Los análisis de la relación coste-beneficio.
- El estado de salud y seguridad de las personas, incluida la contaminación de la cadena alimenticia, las condiciones de vida, los bienes del patrimonio histórico, cultural y artístico y las construcciones cuando puedan verse afectados por el estado de los elementos del medio ambiente.

En cualquier caso, como afirma la jurisprudencia, la información medio ambiental:

"se refiere a cualquier actuación de la Administración en temas relacionados con el medio ambiente (...) sin que quepa por ello una interpretación restrictiva como la que se desprende"

En cuanto a la solicitud de acceso a la información, la Ley 26/2007 prevé que se deben dirigir a la autoridad pública competente para resolverlas y que se deberán tramitar de acuerdo con los procedimientos que se establezcan al respecto. Estos procedimientos deben respetar como mínimo las siguientes garantías:

- a) Cuando una solicitud de información ambiental esté formulada de manera imprecisa, la autoridad pública debe pedir al solicitante que la concrete y lo debe asistir para concretar su petición de información cuanto antes mejor y, como muy tarde, antes de que expire el plazo de un mes.
- b) Cuando la autoridad pública no tenga la información requerida debe perdonar la solicitud a la que la tenga y debe dar cuenta de ello al solicitante. Cuando esto no sea posible, debe informar directamente al solicitante sobre la autoridad pública a la que, según su conocimiento, se debe dirigir para solicitar la información.

Información sobre medio ambiente

La Ley 26/2007 ha ampliado lo que debe entenderse por información sobre medio ambiente dando cabida a elementos y factores que afectan al medio ambiente que, como los paisajes, los residuos, la seguridad nuclear o el patrimonio cultural, no se habían incluido ni en la Directiva 90/313 ni, posteriormente, en la Ley 38/1995.

Consulta recomendada

STSJ de Castilla y León de 26 de marzo de 1999 (FJ 3).

c) La autoridad pública competente para resolver debe facilitar la información ambiental solicitada o comunicar al solicitante los motivos de la negativa para facilitarla, teniendo en cuenta el calendario especificado por el solicitante, cuanto antes mejor y, como muy tarde, en los plazos que se indican a continuación:

- En el plazo máximo de un mes desde la recepción de la solicitud en el registro de la autoridad pública competente para resolverla, con carácter general.
- En el plazo de dos meses desde la recepción de la solicitud en el registro de la autoridad pública competente para resolverla, si el volumen y la complejidad de la información son tales que resulta imposible cumplir el plazo antes indicado. En este caso, se debe informar al solicitante, en el plazo máximo de un mes, de cualquier ampliación de aquél, así como de las razones que lo justifican.

En el caso de comunicar una negativa a facilitar la información, la notificación debe ser por escrito o electrónicamente, si la solicitud se ha hecho por escrito o si el autor así lo solicita. La notificación también debe informar sobre el procedimiento de recursos previstos en la propia norma a los que se hará referencia a continuación.

Cuando la autoridad pública resuelva no facilitar la información, parcial o totalmente, en la forma o formato solicitados, debe comunicar al solicitante los motivos de la negativa en el plazo máximo de un mes desde la recepción de la solicitud en el registro de la autoridad pública competente para resolver, y le debe hacer saber la forma o formatos en los que, si ocurre, se podría facilitar la información solicitada e indicando los recursos que sean procedentes contra la negativa en los términos que prevé la Ley 26/2007.

El acceso a la información podrá ejercerse bien consultándola directamente, bien obteniendo una copia de la misma. En este caso, el solicitante podrá pedir que se le facilite en un formato determinado, solicitud que deberá respetarse siempre que dicho formato esté disponible. Las autoridades públicas podrán aplicar tasas o precios públicos y privados a las solicitudes de información sobre medio ambiente.

Resulta de interés al respecto referirse a la sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de 9 de septiembre de 1999, en la que se considera que no se puede cobrar ninguna tasa en caso de denegación de la solicitud de información:

"No puede calificarse de razonable una tasa percibida en caso de denegación de una solicitud de información, dado que, en dicho supuesto, no se ha producido ningún suministro de información en el sentido del artículo 5 de la Directiva".

Los aspectos que tradicionalmente han provocado una mayor controversia en relación a la regulación del derecho de acceso son sus límites y excepciones. Los límites y excepciones se establecen para evitar que el conocimiento público de la información administrativa pueda ser contraproducente o perjudique otros derechos o intereses, tanto públicos como privados.

A continuación se recogen los diferentes tipos de límites previstos por la Ley 27/2006:

- Protección de intereses públicos
 - Confidencialidad de los procedimientos de las autoridades públicas cuando así esté previsto en una ley.
 - Relaciones internacionales.
 - Defensa nacional.
 - Seguridad pública.
 - Asuntos sujetos a procedimiento judicial o en trámite ante los tribunales, en los términos previstos a la ley.
 - Protección del medio ambiente.

- Protección de intereses privados
 - Confidencialidad de datos de carácter comercial o industrial cuando así esté previsto en una norma con rango de ley o comunitaria.
 - Derechos de propiedad intelectual e industrial, excepto cuando se haya consentido por parte del titular de los derechos.
 - Carácter confidencial de los datos personales, siempre que el interesado no haya consentido el tratamiento o revelación.
 - Intereses o protección de un tercero que haya facilitado voluntariamente la información solicitada sin estar obligado por la legislación vigente, excepto que se haya consentido su divulgación.

- Supuestos formales de exclusión
 - Información que no esté en poder de la autoridad a la cual se solicita
 - Solicitudes manifiestamente irrazonables
 - Solicitudes formuladas en términos demasiado generales
 - Datos de documentos inconclusos
 - Suministro de comunicaciones internas

La Ley 27/2006 prevé que las excepciones anteriores se deben interpretar de forma restrictiva, por lo cual se ponderará en cada caso el interés público conseguido con la divulgación de la información y el interés garantizado si se deniega.

Así lo ha entendido también el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas en su sentencia de 26 de junio del 2003, en la que afirma que:

"en tanto que excepciones al principio de comunicación de la información sobre medio ambiente que constituye la finalidad de la Directiva 90/313, hay que interpretar de modo estricto dichas causas de denegación, de manera que es preciso considerar que las excepciones enunciadas en los apartados 2 y 3 de dicho artículo 3 son objeto de una enumeración restrictiva y se refieren a 'determinados casos específicos y claramente definidos' en los que 'podrá estar justificado rechazar una petición de información sobre el medio ambiente'".

La negativa a facilitar toda o una parte de la información se deberá notificar al solicitante indicando los motivos de la denegación.

A pesar del tiempo que hace que está formalmente reconocido el derecho de acceso a la información en materia de medio ambiente en España, no ha habido demasiados conflictos jurisdiccionales que nos permitan conocer la interpretación que los tribunales hacen del contenido de dicho derecho.

Consulta recomendada

Podéis ver al respecto:

L. Casado Casado (2009). "El derecho de acceso en la información ambiental a través de la jurisprudencia". *Revista de Administración Pública* (núm. 178, pág. 286-287).

De la misma autora, la presentación realizada en la Jornada sobre los derechos de acceso a la información ambiental organizada por la Dirección General de Políticas Ambientales y Sostenibilidad del Departamento de Medio Ambiente y Vivienda y la Escuela de Administración Pública de Cataluña: http://mediambient.gencat.cat/cat/ciutadans/informacio_ambiental/L_Casado.pdf

En todo caso, el establecimiento de estos límites no impide el ejercicio total del derecho de acceso, ya que el art. 14 Ley 26/2007 prevé que "la información ambiental solicitada que esté en poder de las autoridades públicas o de otro sujeto en su nombre se debe poner parcialmente a disposición del solicitante cuando sea posible separar del texto de la información solicitada la información a la que se refiere el artículo 13, apartados 1.d), 1.e) y 2".

Otro mecanismo de acceso a la información es el previsto respecto al Registro de Emisiones y Transferencias de Contaminantes (E-PRTR). Este registro fue creado por el Reglamento 166/2006, del Parlamento Europeo y del Consejo de 18 de enero.

El nivel de acceso a la página de EPER/PRTR-España, en los primeros ocho meses del 2008, ha superado el millón de consultas, provenientes de todas las partes del mundo, y muy especialmente de los EE. UU. y de otros Estados europeos.

Ved también

Podéis ver también el art. 13.4 Ley 26/2007.

Nota

Datos inconclusos, comunicaciones internas y protección de intereses públicos y privados.

Lectura recomendada

Para la interpretación de este precepto, ved la sentencia del Tribunal de Justicia de 9 de setiembre de 1999, asunto C-217/97, Comisión de las Comunidades Europeas contra República Federal de Alemania.

Web recomendada

http://www.bipro.de/_prtr/index

Nota

Su origen lo encontramos en la reunión extraordinaria de las partes del Convenio de Aarhus que se llevó a cabo en mayo del 2003, en Kiev.

6. La participación en las decisiones sobre medio ambiente

6.1. Introducción

La participación hace referencia a todos aquellos mecanismos por los que los ciudadanos son incorporados en la toma de decisiones públicas.

La Generalitat de Catalunya, mediante el Plan Interdepartamental de Participación Ciudadana 2008-2010, propone un concepto más restringido de participación al entender por participación ciudadana "todo proceso ordenado de argumentación entre participantes representativos de la diversidad de puntos de vista y de las vivencias de la ciudadanía, en el que se defienden distintas alternativas en el marco de los procesos de toma de decisiones públicas". http://www10.gencat.net/drep/binaris/Plaverd_tcm112-87795.pdf

Bajo la noción de participación en el medio ambiente se recogen una **pluralidad de mecanismos** muy variada, que va desde la simple consulta a la co-gestión, desde la participación exclusiva de los afectados o interesados hasta la participación de cualquier ciudadano, desde la participación puntual hasta la participación deliberativa.

La participación en las decisiones relativas al medio ambiente permite que los procesos de toma de decisiones y su posterior implementación sean más abiertos y transparentes, más próximos a las circunstancias cambiantes de nuestra sociedad y más adaptados a la complejidad existente. La participación en los procesos de toma de decisiones medioambientales permite que las autoridades públicas puedan disponer de más cantidad de información.

En el ámbito del medio ambiente, la participación se caracteriza no únicamente por la defensa de intereses propios y particulares, sino por la persecución de intereses colectivos o generales, que se canaliza por medio de los colectivos en los que se organiza la sociedad, lo cual la hace más compleja pero al mismo tiempo permite definir el interés general de una manera más plural.

El medio ambiente no es un bien privativo, sino que es un **bien público**, que corresponde a toda la colectividad, lo cual significa que la colectividad en conjunto es responsable de él y, por lo tanto, debe poder participar en las decisiones que lo afectan.

Con respecto a esto, son ilustrativas las palabras del **Programa de acción comunitario de fomento de las ONG**:

"[...] las ONG son esenciales para coordinar y canalizar hacia la Comisión información y opiniones sobre las nuevas y nacientes perspectivas con relación a temas como la protección de la naturaleza y los problemas medioambientales transfronterizos, que no puedan recibir, o no están de hecho recibiendo, una atención suficiente a escala estatal o a niveles inferiores. Las ONG conocen bien las preocupaciones de la sociedad en materia de medio ambiente y, por lo tanto, pueden promoverlas y canalizarlas hacia la Comisión".

En los últimos años, la **participación en el medio ambiente** está adquiriendo una gran **importancia**, cuando menos desde el punto de vista normativo. Así, un repaso de los documentos y textos normativos adoptados en las cumbres internacionales desarrolladas últimamente da muestra de esta importancia.

En efecto, ya la **Carta mundial sobre la naturaleza**, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en la Resolución 37/7, de 28 de octubre de 1982, reconocía a las personas la oportunidad de participar, individual o colectivamente, en la formulación de las decisiones que afectaran directamente al medio ambiente.

Aunque posteriormente ha habido otras declaraciones, probablemente es con ocasión de la **Cumbre de la Tierra** sobre Desarrollo Sostenible que tuvo lugar en Río en 1992 cuando la participación adquiere carta de naturaleza en este ámbito.

Así, en concreto, el principio 10 de la Declaración de Río reconoce lo siguiente:

"La mejor manera de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que les corresponda".

Declaración de Río sobre medio ambiente y desarrollo [A/CONF.151/26].

La lectura del principio décimo enmarcada en el conjunto de la Declaración permite observar una fuerte apuesta por la **participación** como elemento indispensable para la consecución de un **desarrollo sostenible**. Una participación que, más allá de un mero trámite, se debe realizar con determinados requisitos, de entre los cuales destaca, por su trascendencia, la adecuada **información**. Es relevante destacar que la declaración afirma que para poder participar, hay que garantizar el acceso adecuado a la información sobre medio ambiente de la que dispongan las administraciones públicas.



Portal de WWF/Adena.
<http://www.wwf.es>

Participación en las decisiones sobre medio ambiente

Una variedad de actores no gubernamentales, empresas, organizaciones no gubernamentales (ONG), asociaciones profesionales, entidades no lucrativas se incorporan a la toma de decisiones públicas de manera muy diferente.

Programa de acción comunitario de fomento de las ONG

En relación con esto, podéis consultar la Decisión 466/2002/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 1 de marzo del 2002, relativa al Programa de acción comunitario de fomento de las organizaciones no gubernamentales dedicadas principalmente a la protección del medio ambiente de la Unión Europea.

Ved también

Para ampliar este tema, podéis consultar los módulos "El desarrollo sostenible" y "La protección internacional del medio ambiente".

En el marco de la **Agenda 21**, el Programa de acción integral y global en todos los ámbitos del desarrollo sostenible, adoptado también en Río en 1992, prevé también la participación de los ciudadanos. En concreto, el apartado 23 dice:

"La dedicación intensiva y la participación auténtica de todos los grupos sociales tendrán una importancia decisiva en el cumplimiento eficaz de los objetivos, las políticas y los mecanismos acordados por los gobiernos en todas las áreas del Programa 21".

Se destaca, así pues, que uno de los requisitos fundamentales para alcanzar un desarrollo sostenible es la amplia participación de la opinión pública en la adopción de decisiones, lo que requiere el uso de nuevas formas de participación y la previsión de mecanismos de información sobre el medio ambiente.

Otra declaración internacional sobre la relevancia de la participación en las decisiones y políticas para el desarrollo sostenible en la Declaración de Johannesburgo sobre desarrollo sostenible y en el Plan de aplicación de las decisiones de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible aprobados en la **Cumbre Río+10** organizada en Johannesburgo en el 2002.

La **Declaración de Johannesburgo**, asumiendo la responsabilidad colectiva de fomentar y consolidar los pilares interdependientes y mutuamente reforzados del desarrollo sostenible, tanto a escala local como nacional, regional y mundial, reconoce lo siguiente:

"[...] el desarrollo sostenible requiere una perspectiva a largo plazo y una amplia participación en la formulación de políticas, en la toma de decisiones y en su aplicación a todos los niveles".

Declaración de Johannesburgo (2002)

La participación se reconoce en general a todos a los actores significativos, pero también se reconoce específicamente para **determinados sectores** de la población (mujeres, jóvenes, comunidades locales y rurales, indígenas).

En el **Plan de aplicación** de las decisiones de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible, también se prevé la necesidad de **garantizar el acceso a la información** ambiental y a los procedimientos judiciales y administrativos y **la participación** en cuestiones relativas al medio ambiente.

En particular, se reconoce que hay que mejorar la participación y la implicación efectiva de la sociedad civil y de otros grupos de interés relevantes en la aplicación de la Agenda 21, y también en la promoción de la transparencia y la amplia participación pública, para lo que supone que:

"Todos los países también deberían promover la participación pública, a través de medidas que den el acceso a la información relativa a la legislación, las normativas, las actividades, las políticas y los programas. Asimismo deberían fomentar la plena participación pública en la formulación y la aplicación de la política del desarrollo sostenible. Es necesario que las mujeres puedan participar con plenitud e igualdad en la formulación política y la toma de decisiones".

Plan de aplicación de las decisiones de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible (2002, principio 146 bis)

En el **ámbito comunitario**, tanto el **cuarto Programa de acción** en materia de medio ambiente como el **quinto Programa** reconocían la necesidad de facilitar información sobre el medio ambiente a los ciudadanos y de promover su participación en la toma de decisiones que afectan al medio ambiente. En el marco de estos programas de acción, se han ido tomando diferentes medidas que, de una manera más o menos amplia, prevén la participación de los ciudadanos.

El **sexto Programa** de acción comunitario en materia de medio ambiente, adoptado en el 2002, prevé que para que tenga éxito hay que prever la **información** y la **participación** del público en la definición de las políticas, lo cual se establece como meta del Programa.

En la futura estrategia de la Unión Europea para el desarrollo sostenible también se incluye una referencia a la importancia de la participación. En particular, se afirma que:

"[...] el proceso de formulación de políticas debe ser transparente. Un diálogo abierto sobre los costes y beneficios de las diferentes opciones contribuirá a poner a prueba los argumentos que sustentan las diferentes propuestas de regulación. El diálogo entre las partes interesadas puede ser lento, pero es esencial para crear confianza y entendimiento mutuos y puede aumentar las probabilidades de encontrar soluciones aceptables para todo el mundo".

Consultation Paper for the preparation for a European Union strategy for Sustainable Development. Bruselas, 27-3-2001 SECO (2001) 517.

A pesar de la relevancia de la participación de los ciudadanos en el medio ambiente, la experiencia muestra que aún no se ha extendido de manera significativa.

El Informe de cumplimiento del Convenio de Aarhus en España presentado el 5 de diciembre del 2008 afirma que en cuanto a la participación:

103. La participación del público en el procedimiento de OMG ha sido, hasta el momento, muy escasa, y no se ha recibido en la dirección buzon-omg@mma.es ningún comentario de interés técnico, tan sólo comentarios generales sobre los OMG.

104. En el procedimiento de EIA, en algunas ocasiones, el órgano sustantivo de la Comunidad Autónoma se demora demasiado tiempo en proporcionar la información al órgano ambiental.

105. En otros casos, se echan en falta mayores recursos, mayor claridad competencial y mayor preparación de los técnicos y funcionarios para poder incrementar la participación ciudadana en la Administración.

Nota

Se trata de la Decisión 1600/2002/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de julio del 2002, por la que se establece el sexto Programa de acción comunitario en materia de medio ambiente.

Ved también

Para ampliar este tema, podéis consultar el módulo "La protección del medio ambiente en la Unión Europea".

Web recomendada

http://www.mma.es/secciones/participacion_publica/aarhus/pdf/inc_aarhus_dep.pdf

6.2. La regulación de la participación en el medio ambiente

El Convenio de Aarhus parte de la convicción de que, en el ámbito del medio ambiente, un mejor acceso a la información y una participación mayor del público en la toma de decisiones permiten tomar mejores decisiones y aplicarlas más eficazmente y contribuyen, al mismo tiempo, a sensibilizar al público de los problemas medioambientales y expresar sus preocupaciones, algo que ayudará a los poderes públicos a tenerlas en cuenta.

Con respecto a la **participación**, el segundo de los pilares del Convenio, se establece que habrá que prever la participación pública en los **procedimientos** siguientes:

- Decisiones relativas a actividades particulares que afecten al medio ambiente en sectores como, por ejemplo, la energía, producción y transformación de metales, industria minera, industria química, gestión de residuos.
- Elaboración de planes, programas y políticas relativas al medio ambiente.
- Elaboración de reglamentos y otros instrumentos jurídicamente vinculantes, con respecto a los cuales el Convenio establece que las partes se esfuerzan en promover una participación efectiva.

La participación en el primero de los procedimientos se prevé con respecto al **público interesado**:

"[...] el público que resulta o puede resultar afectado por las decisiones adoptadas en materia ambiental o que tienen un interés en la toma de decisiones".

Convenio de Aarhus (1998)

El Convenio incluye bajo este concepto también a las ONG que trabajen a favor de la protección del medio ambiente y cumplan los requisitos exigidos por el derecho interno. En los otros dos procedimientos, la referencia es al **público en general**, entendiendo como tal:

"[...] una o varias personas físicas o jurídicas y, de acuerdo con la legislación o la costumbre del país, las asociaciones, organizaciones o grupos constituidos por estas personas".

Convenio de Aarhus (1998, artículo 2)

El Convenio también regula con una extensión diferente la participación en los tres tipos de procedimientos mencionados. En todo caso, de manera general, se puede observar que es necesario:

- Garantizar la suficiente y oportuna información (por ejemplo, facilitándola al iniciarse el procedimiento).
- Establecer plazos suficientes y razonables.
- Garantizar la participación en el momento oportuno (es decir, cuando la participación pueda tener todavía una influencia real).
- Motivar suficientemente las decisiones adoptadas en el marco de la participación realizada.

Hay que entender que la participación que se prevé en el Convenio, y que se expresa en el artículo 9, se configura como un auténtico **derecho** reconocido al público, lo cual significa que será necesario que los poderes públicos adopten procedimientos objetivos, equitativos y rápidos sin un coste prohibitivo, y que en caso de que no se satisfaga al público, éste tendrá la posibilidad de acceder a los órganos judiciales.

El Convenio **no predetermina los mecanismos concretos** por medio de los cuales se debe articular la participación. No se establece un mecanismo para canalizar la participación del público en los diferentes procedimientos, **pero sí** que, como hemos observado anteriormente, hay unos **requisitos mínimos** que son extensibles a todos ellos (conocimiento previo, información adecuada, procedimientos apropiados, motivación).

Finalmente, es conveniente observar que el Convenio remite a cada parte para que adopte las disposiciones con el fin de desarrollar los principios que están previstos y adaptarlos a las especificidades propias, para lo cual deja un margen de discrecionalidad considerable.

El Convenio de Aarhus persigue, a nuestro entender, un sistema de participación plural, flexible e informado. No obstante, lo hace dejando un margen de discrecionalidad para que los Estados signatarios realicen la interpretación oportuna, lo cual puede suponer que, al final, quede muy limitado y, por lo tanto, no permita alcanzar los objetivos propios del desarrollo sostenible.

Ejemplo

Para regular la participación del público en los planes y programas se afirma que "[...] el público susceptible de participar será designado por la autoridad pública competente, teniendo en cuenta los objetivos de la presente Convención". O al hablar de la participación en el procedimiento de elaboración de disposiciones generales, se dice que "[...] cada parte se esforzará en promover una participación efectiva del público [...]".

Una muestra de este proceso de incorporación del Convenio de Aarhus a la legislación nacional la encontramos en la adopción, el 26 de mayo del 2003, de la **Directiva 2003/35/CE del Parlamento Europeo y del Consejo**, por la cual se establecen medidas para la participación del público en la elaboración de determinados planes y programas relacionados con el medio ambiente y

modifican, en lo que hace referencia a la participación del público y el acceso a la justicia, las directivas 85/337/CEE y 96/61/CE del Consejo (DOCE, serie L, núm. 156, de 25 de junio del 2003).

La Directiva 2003/35/CE persigue que los Estados miembros que están obligados a elaborar planes y programas medioambientales puedan incorporar suficientes disposiciones relacionadas con la participación del público.

De acuerdo con lo que establece el **preámbulo** de la Directiva 2003/35:

"[...] la participación real del público en la adopción de estas decisiones le permite expresar opiniones e inquietudes que pueden ser pertinentes y que las autoridades decisorias pueden tener en cuenta, lo que favorece de esta manera la responsabilidad y la transparencia del proceso decisorio y contribuye al hecho de que los ciudadanos se conciencien sobre los problemas medioambientales y al apoyo público de las decisiones adoptadas".

La Ley 27/2006, de 18 de julio, 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 (incorpora las directivas 2003/4/CE y 2003/35/CE), prevé los siguientes derechos en relación con la participación pública:

- a) A participar de manera efectiva y real en la elaboración, modificación y revisión de los planes, programas y disposiciones de carácter general relacionados con el medio ambiente, incluidos a nivel de aplicación de esta Ley.
- b) A acceder con la antelación suficiente a la información relevante relativa a los mencionados planes, programas y disposiciones de carácter general.
- c) A formular alegaciones y observaciones cuando aún estén abiertas todas las opciones y antes de que se adopte la decisión sobre los mencionados planes, programas o disposiciones de carácter general y que sean tenidas debidamente en cuenta por la Administración pública correspondiente.
- d) Que se haga público el resultado definitivo del procedimiento en el que ha participado y se informe de los motivos y las consideraciones en las que se basa la decisión adoptada, incluida la información relativa al proceso de participación pública.

La Ley 27/2006 prevé la existencia de diferentes canales de participación de los ciudadanos en las decisiones sobre medio ambiente:

- Participación procedimental que engloba aquellos mecanismos por los que los ciudadanos participan en el proceso de elaboración de disposiciones normativas o actos administrativos o, en general, en la definición de políticas públicas. Incluiríamos en este tipo de participación el trámite de información pública, la iniciativa popular o ciudadana, la audiencia pública

y las consultas populares así como las encuestas y los estudios de opinión. En particular, la Ley prevé que los ciudadanos podrán participar en la elaboración de determinados planes, programas y disposiciones de carácter general relacionados con el medio ambiente.

Para promover la participación real y efectiva del público en estos procedimientos, la propia norma prevé que las administraciones públicas deben velar para que:

1. Se informe al público sobre las propuestas de planes, programas o disposiciones de manera inteligible.
2. El público pueda expresar sus observaciones y opiniones cuando estén aún abiertas todas las posibilidades y antes de que se tomen las decisiones.
3. Se tengan en cuenta debidamente las aportaciones realizadas por el público.
4. Se informe al público de las decisiones adoptadas y los motivos en los que se basen.

Las propias administraciones públicas deberán determinar, con la antelación suficiente para que pueda participar de manera efectiva en el proceso, qué miembros del público tienen la condición de persona interesada para participar en los procedimientos.

La participación procedimental se prevé respecto a:

- a) Los planes y programas relacionados con el medio ambiente.

La Ley 27/2006, prevé que las administraciones públicas deberán asegurar que se facilita la participación del público en relación con planes y programas que versen sobre residuos, pilas y acumuladores, nitratos, envases y residuos de envases, calidad del aire, aguas (de acuerdo con lo que se prevé en la normativa sectorial) y las demás materias que establezca la normativa autonómica. Quedan excluidos de la aplicación de la Ley los planes y programas que tengan como único objetivo la defensa nacional o la protección civil en casos de emergencia.

- b) Las normas relacionadas con el medio ambiente.

La Ley 27/2006 también prevé que se deberá garantizar la participación en relación con la elaboración, modificación y revisión de las disposiciones de carácter general que versen sobre protección de las aguas, protección contra el ruido, protección de los suelos, contaminación atmosférica, ordenación del territorio rural y urbano y utilización de los suelos, conservación de la naturaleza, diversidad biológica, montes y aprovechamientos forestales, gestión de los residuos, productos químicos, incluidos los biocidas y los plaguicidas, bio-

tecnología, otras emisiones, vertidos y liberación de sustancias en el medio ambiente, evaluación de impacto medioambiental, acceso a la información, participación pública en la toma de decisiones y acceso a la justicia en materia de medio ambiente y las otras materias que establezca la normativa autonómica. En este caso, no se aplicará la regulación analizada a los procedimientos administrativos de elaboración de disposiciones de carácter general que tengan por objeto la regulación de materias relacionadas exclusivamente con la defensa nacional, con la seguridad pública, con la protección civil en casos de emergencia o con el salvamento de la vida humana en el mar; a las modificaciones de las disposiciones de carácter general que no sean sustanciales por su carácter organizativo, procedimental o análogo, siempre que no impliquen una reducción de las medidas de protección del medio ambiente y a los procedimientos de elaboración de disposiciones de carácter general que tengan por único objeto la aprobación de planes o programas, que se deben ajustar a lo que establece su normativa específica.

- Participación orgánica que se caracteriza por la incorporación de los ciudadanos en órganos administrativos con funciones decisorias, consultivas o de control. Esta participación puede responder a criterios territoriales o sectoriales. Los ciudadanos pueden participar como representantes de un determinado colectivo o entidad o como expertos en una determinada materia. En el caso del medio ambiente, la Ley 27/2006 prevé que el Consejo Asesor de Medio Ambiente, es un órgano colegiado que tiene por objeto la participación y el seguimiento de las políticas ambientales generales orientadas al desarrollo sostenible.

El Consejo Asesor de Medio Ambiente está presidido por el ministro de Medio Ambiente y formado por una persona en representación de diferentes organizaciones no gubernamentales cuyo objeto es la defensa del medio ambiente y el desarrollo sostenible, una persona en representación de cada una de las organizaciones sindicales más representativas, dos personas en representación de las organizaciones empresariales más representativas, dos personas en representación de las organizaciones de consumidores y usuarios, tres personas en representación de las organizaciones profesionales agrarias más representativas en el ámbito estatal y una persona en representación de la Federación Nacional de Cofradías de Pescadores.

El Consejo Asesor de Medio Ambiente tiene atribuidas las siguientes funciones:

- a) Emitir informe sobre los anteproyectos de ley y proyectos de reglamento con incidencia ambiental y, en especial, sobre las cuestiones que deben tener la condición de normativa básica.
- b) Asesorar sobre los planes y programas de ámbito estatal que la presidencia del Consejo le proponga, dependiendo de la importancia de su incidencia sobre el medio ambiente.

Ejemplos

Amigos de la Tierra, Ecológicos en acción, Greenpeace España, Sociedad Española de Ornitología SEO/Birdlife y WWF/Asociación de Defensa de la Naturaleza (ADENA).

- c) Emitir informes y efectuar propuestas en materia medioambiental, a iniciativa propia o a petición de los departamentos ministeriales o las administraciones de las comunidades autónomas y las entidades locales que así lo soliciten a la presidencia del Consejo.
- d) Proponer medidas que incentiven la creación de puestos de trabajo ligado a actividades relacionadas con la protección del medio ambiente, así como la participación ciudadana en la solución de los problemas ambientales.
- e) Proponer medidas de educación ambiental que tengan como objetivo informar, orientar y sensibilizar a la sociedad de los valores ecológicos y medioambientales.
- f) Proponer las medidas que considere oportunas para el mejor cumplimiento de los acuerdos internacionales en materia de medio ambiente y desarrollo sostenible, valorar la efectividad de las normas y programas en vigor y proponer, si corresponde, las oportunas modificaciones.
- g) Impulsar la coordinación entre la iniciativa pública y privada en materia de medio ambiente.
- h) Fomentar la colaboración con órganos similares creados por las comunidades autónomas.

7. El acceso a la justicia en materia de medio ambiente

El acceso a la justicia en materia de medio ambiente constituye el tercer pilar del Convenio de Aarhus.

Su mejora debe contribuir, como ha observado la Comisión Europea, a llevar a cabo los objetivos de las políticas de medio ambiente y la superación de las deficiencias que tradicionalmente se han tenido para aplicar el derecho del medio ambiente.

El acceso a la justicia en materia de medio ambiente se traduce en el reconocimiento del acceso a los procedimientos de recurso administrativo o judicial en materia de medio ambiente, diferentes de los procedimientos penales, ante tribunales u órganos independientes establecidos por ley, que concluyan en una decisión obligatoria. En el Proyecto de directiva se conocen como *procedimientos de medio ambiente*.

De acuerdo con el Convenio de Aarhus, cualquier recurso judicial no es suficiente. A este efecto se prevé que los Estados firmantes velarán por que los interesados tengan también acceso a un **procedimiento rápido** y que sea **gratuito o poco oneroso**.

Con respecto a la **legitimidad** para interponer el recurso, el Convenio de Aarhus prevé que los interesados:

- deberán tener un interés suficiente o, si procede,
- deberán invocar la lesión de un derecho, cuando lo prevea la regulación del procedimiento administrativo.

El Convenio entiende que las **organizaciones no gubernamentales** que trabajan en favor de la protección del medio ambiente tienen la condición de público interesado y, por lo tanto, interés suficiente a efectos de interponer los recursos pertinentes, de acuerdo con el artículo 2.5 del Convenio.

En el marco de las obligaciones contraídas en el Convenio de Aarhus por la Unión Europea, se ha elaborado un **Proyecto de directiva** [COM (2003) 624 final].

Según se desprende de su lectura, el Proyecto persigue establecer un **marco general** para acceder a la justicia en materia de medio ambiente y, conforme al principio de subsidiariedad, **exige a los Estados miembros** que desarrollen detalladamente este **marco**.

Este marco general se concreta en la previsión de unos **requisitos mínimos** para acceder a los procedimientos administrativos y judiciales en materia de medio ambiente, a los que denomina *procedimientos de medio ambiente*, con el fin de alcanzar una mejor aplicación y puesta en práctica del derecho ambiental en la Unión Europea.

El Proyecto de directiva prevé que:

"[...] las acciones y omisiones administrativas podrán ser objeto de recurso cuando infrinjan el derecho ambiental. Por acción administrativa se entenderá toda medida adoptada por una autoridad pública de acuerdo con el derecho ambiental que sea jurídicamente vinculante y tenga efectos externos. Por omisión administrativa se entenderá la no-ac-tuación de una autoridad pública en los casos en los que el derecho ambiental le impone la obligación de actuar".

El Proyecto de directiva plantea un **concepto de derecho ambiental muy general**, que permite incluir toda la legislación aplicable de medio ambiente. No obstante, dado que es una noción cambiante y evolutiva, se propone un concepto **abierto**. En particular, el Proyecto de directiva se refiere a lo siguiente:

"La legislación comunitaria y la legislación adoptadas para aplicar la legislación comunitaria que tienen por objetivo la protección o mejora del medio ambiente, incluida la salud humana y la protección o la utilización racional de los recursos naturales, especialmente en los siguientes ámbitos: protección de las aguas; protección contra el ruido; protección de los suelos; contaminación atmosférica; ordenación del territorio rural y urbano y utilización de los suelos; conservación de la naturaleza y biodiversidad biológica; gestión de los residuos; productos químicos, incluidos los biocidas y los plaguicidas; biotecnología; otras emisiones, vertidos y liberación de sustancias al medio ambiente; evaluación de impacto medioambiental; acceso a la información medioambiental y participación pública en la toma de decisiones".

Proyecto de directiva (artículo 2.1.g)

Es importante observar **quién** considera el Proyecto de directiva **como legitimado para acceder a la justicia**.

- Los **miembros del público** –es decir, las personas físicas o jurídicas y las asociaciones o agrupaciones constituidas por éstas– que tengan un interés suficiente o que aleguen la vulneración de un derecho tendrán acceso a los procedimientos de medio ambiente para recurrir ante los tribunales, por motivos procedimentales o de fondo, contra las acciones u omisiones administrativas que infrinjan el derecho ambiental.
- Las **entidades habilitadas**, que son las que actúan en el ámbito de la protección del medio ambiente y que, cuando cumplan determinadas condiciones, tendrán acceso a los procedimientos de medio ambiente sin la necesidad de que tengan un interés suficiente ni que aleguen la vulneración

Entidades habilitadas

Para ser reconocidas como entidades habilitadas, será necesario que las entidades cumplan determinadas condiciones establecidas en el Proyecto, por ejemplo, ser personas jurídicas sin ánimo de lucro o haber trabajado activamente en la protección del medio ambiente. Para reconocer estos requisitos, los Estados miembros deberán adoptar un procedimiento rápido.

de un derecho, siempre que el objeto del recurso que se presente esté específicamente incluido en las actividades estatutarias de las entidades.

Finalmente, el Proyecto de directiva, con el fin de eliminar los obstáculos que tradicionalmente impiden el acceso a la justicia, prevé la necesidad de un procedimiento eficaz y adecuado que sea equitativo, justo, oportuno y no excesivamente costoso.

Mientras se aprueba la Directiva, se debe tener presente que la Ley 27/2006 por la cual se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente, también regula el acceso a la justicia y la tutela administrativa en asuntos medioambientales.

En particular, se prevé que el público que considere que un acto o una omisión imputable a la autoridad pública ha vulnerado los derechos que le reconoce la propia ley en materia de información y participación pública podrá interponer los recursos administrativos y contenciosos-administrativos previstos en el ordenamiento vigente.

La Ley 27/2006 reconoce que también está legitimada para interponer los recursos cualquier persona jurídica sin ánimo de lucro:

- Que tenga entre las finalidades acreditadas en sus estatutos la protección del medio ambiente.
- Que se haya constituido legalmente al menos dos años antes del ejercicio de la acción y que venga ejerciendo de forma activa las actividades previstas en sus estatutos.
- Que, según sus estatutos, desarrolle su actividad en un ámbito territorial afectado por la acción u omisión administrativa.

Finalmente, se prevé la acción popular en asuntos medioambientales.

Los actos y, si corresponde, las omisiones imputables a las autoridades públicas que vulneren las normas relacionadas con el medio ambiente mencionadas en el artículo 18.1 pueden ser recurridas por cualquier persona jurídica sin ánimo de lucro que cumplan los requisitos que establece el artículo 23 mediante los procedimientos de recurso regulados en el título VII de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común, así como mediante el recurso contencioso administrativo que prevé la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso administrativa. Se exceptúan los actos y las omisiones imputables a las autoridades públicas mencionadas en el artículo 2.4.2.

Actividades

1. ¿Qué papel desempeña el artículo 45 de la Constitución en la materialización del concepto de desarrollo sostenible en el ordenamiento español?
2. ¿El medio ambiente forma parte de la Constitución económica? Justificad vuestra respuesta.
3. ¿Qué puede hacer la comunidad autónoma cuando el Estado no regula las materias básicas de medio ambiente? ¿Puede iniciar el desarrollo legislativo? Si fuera así, ¿según qué criterios?
4. ¿Es posible el recurso de amparo constitucional según el artículo 45 CE, sobre medio ambiente? ¿Y según el 33 CE, sobre propiedad? ¿Y el 38, sobre libertad de empresa?
5. ¿Qué instrumentos de protección puede tener un particular ante la contaminación causada por un vecino?
6. ¿Se puede condenar una empresa por la vía penal? ¿Y por la administrativa? ¿Puede ser responsable penalmente el directivo de una empresa contaminante? ¿Según qué criterios?
7. ¿Se puede hacer lo que se quiera con los animales domésticos? ¿Maltratarlos porque son propiedad de alguien?
8. ¿Qué competencias pueden tener los ayuntamientos? ¿Quién las establecerá?
9. ¿Cuál es el instrumento de máxima protección que se puede ofrecer para la protección de un espacio? ¿Quién lo puede ofrecer? ¿Qué tipo de territorio puede incluir?
10. ¿Qué puede hacer un ayuntamiento para proteger un espacio natural propio?
11. ¿Puede la Generalitat crear un parque natural que vaya más allá de su comunidad autónoma? Si fuera así, ¿como lo podría hacer?
12. ¿Con la creación de un parque natural, por ejemplo regional, se puede obligar a un propietario a llevar a cabo sólo un tipo de cultivo y ninguna otra actividad?

Bibliografía

Aguilera Vaqués, M. (2004). "Límites constitucionales a la regulación de la propiedad privada. Especial consideración a los aspectos medioambientales". En: M. E. Agradano de Llanos; M. Aguilera Vaqués; A. Mauricio Briceño Chaves. *Lecturas sobre derecho del medio ambiente* (tomo V). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Alexy, R. (1993). *Teoría de los derechos fundamentales*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.

Alonso García, E. (1984). *La interpretación de la Constitución*. Madrid: CEC.

Alonso García, E. (1989). "La participación de los individuos en la toma de decisiones relativas al medio ambiente en España". *REDA* (núm. 61, pág. 43-65).

Albertí, E. (2004). "La Constitución Económica de 1978". *REDC* (núm. 71, pág. 123-159).

Alli Aranguren, J. C. (2006). "Distribución de competencias ambientales entre el Estado, las comunidades autónomas y las corporaciones locales". En: E. Alonso García; B. Lozano Cutanda (dir.) *Diccionario Jurídico de Medio Ambiente*. Madrid: IUSTEL.

Amenós, E.; Peñalver, A.; Toldrà, Ll.-X. (1996). *Els drets del medi ambient*. Tarragona: El Mèdol.

Atienza, M. (1997). *Derecho y argumentación*. Colombia: Internado.

Bassols Coma, M. (1996). "La planificación urbanística: su contribución a la protección del medio ambiente". En: Esteve Pardo (coord.). *Derecho del medio ambiente y administración local*. Madrid: Civitas.

Bassols Coma, M. (1998). *Constitución y sistema económico*. Madrid: Tecnos.

Cabanillas Sánchez, A. (1992). "La responsabilidad por daños ambientales según la jurisprudencia civil". En: *Estudios de Derecho civil homenaje al profesor Dr. José Luis Lacruz Berdejo* (vol. I, pág. 191-218). Barcelona: Bosch.

Cerrillo i Martínez, A. (1999). "El derecho de acceso a la información en materia de medio ambiente: Análisis de la Ley 38/1995, de 12 de diciembre, de acceso a la información en materia de medio ambiente". *Autonomies: Revista catalana de derecho público* (núm.24).

Choy i Tarrés, A. (1992, 15 de diciembre). "Competències i funcions del municipi en matèria de medi ambient". *Autonomies*.

Díaz Delgado, J. (2005). *Responsabilidad patrimonial del Estado legislador, administrador y juez*. Madrid: Consejo General del Poder Judicial.

Dobson, A.

Embid Irujo, A. (dir.) (2008). *El derecho a un medio ambiente adecuado*. Madrid: IUSTEL.

Entrena Cuesta, R. (1981). "El principio de libertad de empresa". En: F. Garrido Falla (coord.). *El modelo económico en la Constitución española* (vol. I, pág. 106-165). Madrid: Instituto de Estudios Económicos.

Escobar Roca, G. (1995). *La ordenación constitucional del medio ambiente*. Madrid: Dykinson.

Escribano Collado, P. (1980). "El medio ambiente como función administrativa". *REDA* (núm. 26, pág. 367-385).

Esteve Pardo, J. (coord.) (1996). *Derecho del medio ambiente y administración local*. Madrid: Civitas.

Esteve Pardo, J. (2008). *Ley de responsabilidad medioambiental. Comentario sistemático*. Madrid: Marcial Pons.

Fernández Rodríguez, T. R. (1981). "El medio ambiente en la Constitución Española". *DA* (núm. 190, pág. 337-349). García de Enterría, E. (2005). *La Responsabilidad Patrimonial del Estado Legislador en el Derecho Español*. Madrid: Civitas.

Gil-Robles, J. García de Enterría, E. (1975). "Sobre los derechos públicos subjetivos". *REDA* (núm. 6, pág. 427-446).

- Gil-Robles, J.** (1996). "La acción popular y la audiencia de los ciudadanos en el derecho ambiental". *Poder Judicial* (pág. 167-177).
- Jaría Manzano, J.** (2005). *El sistema constitucional de protección del medio ambiente*. Barcelona: Generalitat de Cataluña, Instituto de Estudios Autonómicos.
- Jordano Fraga, J.** (1995). *La protección del derecho a un medio ambiente adecuado*. Barcelona: J. M. Bosch.
- Larumbe Biurrun, P. M.** (1984). "Medio ambiente y Comunidades Autónomas". *RVAP* (núm. 8, pág. 9-71).
- López Menudo, F.** (1991). "El derecho a la protección del medio ambiente". *Revista del Centro de Estudios Constitucionales* (núm. 10, pág. 186-187).
- López Menudo, F.** (2005). *Reparto competencial en materia de medio ambiente. Control medioambiental de la Administración pública*. Madrid: Estudios de Derecho Judicial, Ed: GGP.
- López Ramón, F.** (1994). "El derecho ambiental como derecho de la función pública de protección de los recursos naturales". *Revista de Derecho Ambiental* (núm. 13, pág. 37-57).
- López Ramón, F.** (1997). "Derechos fundamentales, subjetivos y colectivos al medio ambiente". *Revista Española de Derecho Administrativo* (núm. 95, pág. 347-364).
- Loperena Rota, D.** (1996). *El derecho al medio ambiente adecuado*. Madrid: Civitas ("Cuadernos Civitas").
- Lozano Cutanda, B.** (coord.) (2008). *Comentarios a la Ley de Responsabilidad Medioambiental (Ley 26/2007, de 23 de octubre)*. Madrid: Thomson-Cívitas.
- Lozano Cutanda, B.** (2006). "Responsabilidad por daños al medio ambiente". En: E. Alonso García; B. Lozano Cutanda (dir.) *Diccionario Jurídico de Medio Ambiente*. Madrid: IUSTEL.
- Martín Mateo, R.** (1995). "Medi ambient i Constitució". En: M. Jesús Montoro Chiner (coord.). *Estudis de Dret ambiental* (pág. 11-27). Barcelona: Generalitat de Cataluña, Departamento de Medio Ambiente.
- Martín Rebollo, L.** (2005). *La Responsabilidad Patrimonial de las Entidades Locales*. Madrid: Iustel.
- Ortega Álvarez, L.** (2000). *Lecciones de Derecho del Medio Ambiente*. Valladolid: Lex Nova.
- Pallarés Moreno, R.** (1982). "La participación ciudadana en la conservación y protección del medio natural". *DA* (núm. 194, pág. 123-136).
- Parra Lucán, M. A.** (1992). *La protección del medio ambiente*. Madrid: Tecnos.
- Pérez Luño, A. E.** (1997). "Artículo 45. Medio ambiente". En: O. Alzaga Villaamil (coord.). *Comentarios a la Constitución Española de 1978* (vol. IV). Madrid: Editoriales de Derecho Reunidas.
- Pigrau Solé, A.** (2008). *Acceso a la información, participación y justicia en materia de medio ambiente: diez años del Convenio de Aarhus*. Barcelona: Atelier.
- Razquin Lizarraga, J. A.; Ruiz de Apodaca Espinosa, A.** (2007). *Información, participación y justicia en materia de medio ambiente. Comentario sistemático a la Ley 27/2006 de 18 de julio*. Cizur Menor: Thomson-Aranzadi.
- Reyes López, M. J.** (coord.) (2001). *Derecho ambiental español*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Rodríguez Escobar, R.** (2008). "La nueva responsabilidad medioambiental derivada de la Ley 26/2007". *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental* (núm. 13).
- Ruiz-Rico Ruiz, G.** (2000). *El derecho constitucional al medio ambiente*. Valencia: Tirant lo Blanch ("Monografías").
- Serrano Moreno, J. L.** (1992). *Ecología y Derecho: Principios de Derecho Ambiental y Ecología Jurídica*. Granada: Comares.

