

**Situación actual y nuevas perspectivas del Derecho Ambiental de Galicia. La normativa ambiental básica del Estado: evolución, contenidos y nuevas tendencias**

FRANCISCO JAVIER SANZ LARRUGA



## I. INTRODUCCIÓN

Pretender resumir en estas breves páginas la evolución y contenido de la normativa básica del Estado en materia de medio ambiente resulta excesivamente ambicioso y corre el riesgo de simplificar excesivamente el complejo panorama legislativo ambiental español. Sin embargo, la síntesis obliga a centrarse en los aspectos fundamentales, prescindiendo de lo accesorio, y a los efectos del libro colectivo en el que se enmarca este trabajo –sobre la “Situación actual y nuevas tendencias del Derecho Ambiental en Galicia”- puede ser oportuno esbozar con carácter general las líneas maestras del Derecho básico estatal en materia ambiental, como punto de llegada de la transposición del Derecho Comunitario Ambiental, y como punto de partida de la normativa adicional y de desarrollo de las Comunidades Autónomas en esta materia.

Pasados ya más de tres décadas del régimen constitucional español inaugurado por la Constitución Española de 1978 y casi veinticinco años desde la adhesión de España a las Comunidades Europeas, nuestro ordenamiento jurídico plural cuenta con un importante acervo y elenco de normas en materia ambiental que permiten hablar de un verdadero grupo normativo ambiental con sus rasgos y características propias. En la configuración de esta nueva rama del Derecho ha tenido un papel muy relevante la jurisprudencia y, en particular, la doctrina jurisprudencial del Tribunal Constitucional para delimitar sus perfiles y el reparto de competencias ambientales en el Estado compuesto.

## II. BREVE EXPOSICIÓN SOBRE LA EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL DERECHO AMBIENTAL EN ESPAÑA

Prescindiendo ahora de los lejanos precedentes históricos normativos sobre la protección ambiental en las regulaciones de algunos de los recursos naturales -que ahondan sus raíces en los textos clásicos del Derecho romano-, en la normativa sani-

taria del siglo XIX y en la creación de los primeros parques nacionales a comienzos del siglo XX, la norma pionera en el contemporáneo Derecho español ha sido el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas (aprobado por el Decreto 2414/1961), que ha permanecido vigente hasta su reciente derogación por la nueva Ley 34/2007 de la calidad del aire y protección de la atmósfera. También con anterioridad a la Constitución Española de 1978, la vieja Ley 38/1972 de Protección del Ambiente Atmosférico –igualmente derogada por la citada Ley 34/2007- constituyó un modelo de norma con una gran calidad técnica y una orientación innovadora en los inicios de la protección ambiental en España.

Hubo que esperar a la adhesión de España a las Comunidades Europeas, en junio de 1985, para que se hiciera notar la aplicación en nuestro país –a partir del 1 de enero de 1986- del acervo comunitario ambiental que, además, se vería potenciado con la incorporación al Tratado constitutivo de las Comunidades Europeas de la política comunitaria de medio ambiente propiciada por la reforma del Acta Única Europea de 1986. En aquellos momentos la novedad normativa ambiental más importante en España fue la aprobación del Real Decreto Legislativo 1302/1986 de Evaluación de Impacto Ambiental que está en el origen del vigente Texto Refundido de la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental de Proyectos aprobado por el reciente Real Decreto Legislativo 1/2008. Y poco después, otro hito jurídico de gran importancia fue la aprobación de la Ley 4/1989, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres que incorporó a nuestro país el derecho de la conservación de los naturaleza internacionalmente homologable así como las Directivas comunitarias (de aves y de hábitats) aprobadas con anterioridad.

La equiparación del techo competencial de todas las Comunidades Autónomas sobre el “desarrollo legislativo y ejecución en materia de normas adicionales de protección del medio ambiente” -operada por la Ley Orgánica 9/1992, de transferencias de competencias a las Comunidades que accedieron por la vía del art. 143 de la Constitución Española de 1978 (a partir de esta Ley, el Estado sólo tiene título competencial para legislar sobre aspectos básicos)- supuso un considerable impulso en la producción normativa de normas autonómicas ambientales. Además la relevante Sentencia del Tribunal Constitucional 102/1995, de 26 de junio, asentó una doctrina jurisprudencial mas favorable al ámbito competencial autonómico que la recogida en anteriores pronunciamientos.

Desde el punto de vista organizativo, la creación por el Real Decreto 758/1996 del Ministerio de Medio Ambiente, emulada por muchas Comunidades Autónomas, promovió un despegue de las políticas públicas ambientales (la estatal y las autonómicas) y, por consiguiente, del propio Derecho Ambiental.

Salvo contadas excepciones, la mayor parte de las normas legales del grupo normativo ambiental estatal de España han sido aprobadas en el último decenio, ya en nuestro presente siglo XXI, destacando la hiperactividad o eclosión normativa que en esta materia ha caracterizado la VIIIª Legislatura (2004-2008).

### III. ENSAYO DE SISTEMATIZACIÓN DE LA NORMATIVA BÁSICA AMBIENTAL DEL ESTADO

#### 1. La competencia del Estado sobre la legislación básica sobre protección del medio ambiente y su interpretación por el Tribunal Constitucional

El artículo 149,1,23<sup>a</sup> de la Constitución Española de 1978 estableció como competencia exclusiva del Estado sobre la “Legislación básica sobre protección de medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección”.

Sobre el alcance y los límites de la legislación básica del Estado en esta específica materia el Tribunal Constitucional los ha ido perfilando a golpe de sentencias expresivas de la gran conflictividad que sobre la ordenación y gestión del medio ambiente se ha generado entre el Estado y las Comunidades Autónomas. De manera necesariamente sintética podemos resumir la jurisprudencia constitucional en esta materia y, en particular, en lo que se refiere a las competencias del Estado sobre el medio ambiente, del siguiente modo:

##### *A. El carácter complejo y polifacético de las cuestiones relacionadas con el medio ambiente y la dimensión horizontal y transversal del medio ambiente. El factor evolutivo del concepto de medio ambiente*

Son muchos los títulos competenciales recogidos en los arts. 148 y 149 de la Constitución Española que se refieren, directa o indirectamente, a los elementos del medio ambiente (aguas, aire, suelo, etc.) o a materias cuya ordenación puede influir en el medio ambiente o ser influidas por el mismo (ordenación del territorio y urbanismo, obras públicas, infraestructuras de comunicaciones, sanidad, etc.); diversidad y complejidad de títulos que se complica todavía más con la gran parcelación de materias relacionadas con el medio ambiente en los Estatutos de Autonomía. Además el solapamiento o entrecruzamiento entre los distintos títulos competenciales que están relacionados con el medio ambiente permiten hablar de la “dimensión horizontal y transversal del medio ambiente” (STC 102/1995), que ha complicado las reglas de distribución competencial en esta materia y ha dado lugar a uno de los temas de mayor conflictividad de los que se han planteado ante el Alto Tribunal. No obstante, los límites a dicha transversalidad del medio ambiente, a la hora de determinar, la pertenencia del título competencial al campo del medio ambiente se sitúan principalmente en el ámbito de las actividades de preservación, conservación y mejora de los recursos naturales.

Por otra parte, debe tenerse en cuenta el factor evolutivo del concepto de medio ambiente y de sus técnicas de protección conforme al avance de la ciencia y de los conocimientos técnicos.

*B. La concurrencia de competencias ambientales entre el Estado y las Comunidades Autónomas y la determinación del título competencial preferente*

Dada la transversalidad competencial del medio ambiente no es extraño el supuesto de concurrencia y compartición de las competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas. Por tal motivo, el Tribunal Constitucional ha venido considerando, en cada caso, la prevalencia del título en virtud del objeto de la norma y de su finalidad (principio de especificidad), de manera que si el fin prevalente o el objeto primordial que persigue la norma el título preferente será el ambiental (STC de 4 de julio de 1991, sobre vertidos industriales y contaminantes). Aunque, con posterioridad a esta jurisprudencia, ha habido pronunciamientos del Alto Tribunal en el que se ha primado a las competencias sustantivas frente a las ambientales (cfr. la STC 13/1998, en la que se hace primar la competencia material del Estado sobre obras públicas de interés general frente a la competencia autonómica sobre evaluación de impacto ambiental).

*C. Sobre la naturaleza, alcance, funciones y límites de las competencias básicas del Estado en materia de medio ambiente*

Después de ciertas reticencias iniciales, el Tribunal Constitucional ha acabado admitiendo el concepto formal de las bases normativas del Estado que, por lo general, requerirá que aquellas se concreten en normas con rango de Ley (STC 69/1988 y 98/2001). No obstante, el Alto Tribunal ha reconocido con carácter de excepcionalidad la utilización por el Estado de las normas reglamentarias al delimitar el ámbito de la básico (STC 102/1995) e incluso los actos de ejecución del Estado (cfr. STC 329/1993 sobre declaración por el Estado de “zona de atmósfera contaminada”; más recientemente, la STC 33/2005).

La función de la competencia básica del Estado en materia de medio ambiente consiste en el “encuadramiento de una política global de medio ambiente” (STC 64/1982), en un “común uniforme” de esta política (STC 57/1983) y en una “ordenación mediante mínimos” que han de respetarse en todo caso pero que permiten un plus de protección por parte de las Comunidades Autónomas (SSTC 170/1989, 102/1995 y 166/2002). Esto supone que el título competencial sobre medio ambiente autoriza al Estado a realizar una protección ambiental básica aunque no sea una protección total. En todo caso, lo básico no es un concepto fijo e inamovible sino que puede variar con el tiempo, correspondiendo al Estado determinar en cada momento lo que es básico.

En cuanto al desarrollo de la legislación básica el Alto Tribunal acabó reconociendo competencias a las Comunidades Autónomas para complementar o reforzar los niveles de protección previstos por aquella (STC 170/1989) y no sólo para dictar las normas adicionales de protección previstas por el art. 149,1,23ª de la Constitución Española. “El deber estatal de dejar un margen al desarrollo de la legislación básica por la

normativa autonómica –dice la STC 102/1995- aun siendo menor que en otros ámbitos no puede llegar (...) a tal grado de detalle que no permita desarrollo legislativo alguno de las Comunidades Autónomas con competencias en medio ambiente...”.

En materia de espacios naturales protegidos –cuya materia no se había contemplado de forma expresa en la Constitución Española de 1978 pero se había asumido por la práctica totalidad de los Estatutos de Autonomía- el Tribunal Constitucional (como manifestación de la excepcionalidad de la actuación administrativa básica) acabó declarando la inconstitucionalidad de la cogestión de dichos espacios supracomunitarios entre el Estado y las Comunidades Autónomas (STC 194/2004).

También en materia de subvenciones ambientales la STC 126/2002 limita la competencia ejecutiva estatal.

Por último, como tempranamente afirmó el Tribunal Constitucional, la ausencia de legislación básica no impide a las Comunidades Autónomas ejercer sus competencias legislativas en materia de medio ambiente (STC 64/1982)

#### *D. Sobre la ejecución normativa del Derecho comunitario en materia de medio ambiente y las competencias del Estado*

Aunque inicialmente se entendió que la transposición de normas comunitarias al Derecho español formaba parte de la competencia del Estado, el Tribunal Constitucional tuvo que declarar que al Estado sólo se corresponde dictar normas básicas para la transposición de las Directivas comunitarias cuando así lo permitan las reglas de distribución de competencias del bloque de constitucionalidad (STC 102/1995 recogiendo una doctrina anterior). No obstante, es cierto que al Estado compete la garantía del cumplimiento del Derecho Comunitario y que no son muchos los mecanismos con los que cuenta para hacerlo efectivo en el caso de incumplimiento por parte de las Comunidades Autónomas.

#### *E. Los otros títulos competenciales del Estado sobre el medio ambiente*

A lo largo de la aplicación de los títulos competenciales sobre el medio ambiente debe destacarse el uso por el Estado de títulos competenciales generales como la igualdad de derechos, las relaciones internacionales, la planificación económica, etc. Así, por ejemplo, en la STC 38/2002, el Alto Tribunal ha declarado que las competencias estatales sobre el mar territorial y la pesca marítima predominan sobre las competencias autonómicas en materia de espacios naturales.

No obstante, el Alto Tribunal declaró que el dominio público del Estado (cfr. art. 132,2 de la Constitución) no es un criterio de delimitación de competencias y que deben de reconocerse y respetarse las competencias autonómicas que concurren sobre el mismo (cfr. SSTC 227/19988, 103/1989 y 102/1995). Y como ya vimos, la competencia estatal en obras de interés general le otorga al Estado una competencia

ejecutiva tal que integra las operaciones de gestión ambiental relacionadas con dichas obras (STC 13/1998).

Igualmente el Tribunal Constitucional declaró en su STC 61/1997 que la supletoriedad no es un título de asunción de competencias.

F. La gran relevancia de los instrumentos de coordinación y colaboración en materia de medio ambiente

El acentuado entrecruzamiento y transversalidad de los títulos competenciales ambientales pone de relieve la importancia de la utilización de los mecanismos de la colaboración y cooperación en esta materia (STC 227/1988). La coordinación entre las Administraciones concurrentes ha de utilizarse cuando existan intereses supracomunitarios (SSTC 329/1993 y 102/1995).

## **2. Contenidos de la normativa básica del Estado**

En los siguientes apartados tratamos de resumir el grupo normativo básico estatal sobre medio ambiente, limitándonos fundamentalmente a las normas de rango legal (y a sus inmediatos desarrollos reglamentarios) y siguiendo una sistematización que distingue entre el establecimiento y regulación de las responsabilidades relacionadas con el medio ambiente (o instrumentos represivos), de los derechos reconocidos a los ciudadanos en esta materia, de las técnicas preventivas de protección ambiental, de la regulación de los bienes o recursos naturales, del control de las actividades contaminantes o peligrosas, de las técnicas de fomento de medidas ambientales y de la inserción de la sostenibilidad en la legislación sectorial.

### *A. Normativa sobre responsabilidades ambientales*

De acuerdo con la estructura normativa del artículo 45, 3 de la Constitución Española de 1978, en el que se prevén las consecuencias jurídicas de la infracción del “derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona”, es decir, las “sanciones penales o, en su caso, administrativas, así como la obligación de reparar el daño causado” (que se suelen encuadrar entre las técnicas de protección ambiental de carácter represivo), se han desarrollado a través de las siguientes normas legales:

La responsabilidad penal derivada de la comisión de delitos de alcance ambiental o ecológicos, aparece regulada en el Capítulo III (sobre los “delitos contra los recursos naturales y el medio ambiente) del Título XVI del vigente Código Penal, aprobado por la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre (modificado posteriormente por la Ley Orgánica 15/2003).

La responsabilidad de naturaleza jurídico-administrativa derivada de la comisión de infracciones administrativas, que tienen como consecuencia jurídica la imposición de sanciones administrativas, se regulan en cada una de las normas legales ambientales.

La obligación reparar el daño causado puede derivarse tanto de la comisión de delitos ecológicos como de la comisión de infracciones administrativas (habiéndose de acudir en estos casos al régimen sancionador previsto a este respecto en cada norma administrativa ambiental).

Para determinados supuestos tasados en la Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Ambiental (que es transposición de la Directiva 2004/35/CE) se contempla la “responsabilidad de los operadores de prevenir, evitar y reparar los daños ambientales” en el ámbito de aplicación material de su artículo 3º y el ámbito temporal previsto en su artículo 4º, y para determinado tipo de “daños ambientales” (cfr. art. 2, 1). Esta responsabilidad ambiental “puede ser compatible con las penas y sanciones administrativas que proceda imponer por los mismos hechos que hubieran generado aquella” (cfr. art. 6, 1).

Para ciertos daños que no están contemplados por la normativa anterior y de naturaleza jurídico-privada podrá seguir aplicándose el régimen de la responsabilidad civil aquiliana o extracontractual del Código Civil (cfr. arts. 1902 y 1908).

Un supuesto específico de responsabilidad civil es el que recoge la Ley 25/1964, de 29 de abril, sobre Energía Nuclear (reformada por la Ley 17/2007), estableciendo un régimen de responsabilidad objetiva y limitada, por los daños derivados de tal tipo de energía (cfr. arts. 45 a 54) y previendo un régimen de cobertura del riesgo nuclear (cfr. arts. 55 a 64).

### *B. Normativa sobre derechos de los ciudadanos relativos a la protección del medio ambiente*

Además de las garantías generales de los ciudadanos que se recogen en la normativa general del Estado sobre procedimiento y justicia administrativa (cfr. la Ley 30/1992), sobre jurisdicción contencioso-administrativa (cfr. la Ley 29/1998), sobre derecho de petición (cfr. la Ley 4/2001), sobre el amparo de los derechos ante el Defensor del Pueblo (cfr. Ley Orgánica 3/1981), etc, en el campo del Derecho ambiental existe un régimen de protección específica:

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 -que incorpora las Directivas 2003/4/CE y 2003/35/CE- tiene su origen en el Convenio de Aarhus de 25 de junio de 1998 (promovido por la Comisión Económica para Europa de Naciones Unidas) que España ratificó en diciembre de 2004. El triple objetivo de la Ley sobre acceso a la información ambiental, sobre la participación en los procedimientos de toma de decisiones ambientales y sobre el acceso a las garantías administrativas y jurisdiccionales en relación con la aplicación del Derecho Ambiental, permite calificar a esta norma legal como el más importante instrumento jurídico en España de garantía del derecho constitucional a un medio ambiente adecuado.

### *C. Normativa sobre técnicas preventivas de protección ambiental*

En este apartado recogemos las normas legales que regulan instrumentos de protección ambiental que se suelen encuadrar entre las técnicas de protección ambiental de naturaleza preventiva:

El Real Decreto Legislativo 1/2008, de 11 de enero, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental de Proyectos, que tiene su origen en el Real Decreto Legislativo 1302/1986 (una de las primeras normas de transposición de normativa ambiental de la Unión Europea: la Directiva 85/337/CEE) y que ha sido sucesivamente modificado por posteriores normas comunitarias y estatales. En lo que no se oponga al Texto Refundido sigue vigente el Real Decreto 1131/1988 de desarrollo reglamentario del citado Real Decreto Legislativo de 1986.

La Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente, que incorpora a nuestro Ordenamiento interno la Directiva 2001/42/CE, pretende contribuir a la integración de los aspectos ambientales en la preparación y adopción de planes y programas, conforme a su ámbito de aplicación previsto en su art. 3º.

### *D. Normativa sobre protección de bienes y recursos naturales*

Las normas básicas relativas a los bienes y recursos naturales que son objeto de protección prioritaria por parte del Derecho Ambiental son muy abundantes y aquí solo podemos hacer una enumeración somera de las más importantes. Siguiendo un criterio cronológico cabe destacar las siguientes:

La Ley 22/1973, de 21 de julio, de Minas. Se trata de una Ley preconstitucional con una escasa sensibilidad ambiental (cfr. el art. 5, 3) que, no obstante, fue posteriormente complementada por el Real Decreto 2994/1982 sobre Restauración de espacios naturales afectados por actividades extractivas. Las normas legales autonómicas que se están aprobando incorporan con considerable vigor el principio y las técnicas del desarrollo sostenible.

La Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas constituye un hito fundamental en la historia de la protección del dominio público marítimo-terrestre en España frente a la dejadez y debilidad de las normativas precedentes. No obstante, su ámbito de protección se proyecta principalmente sobre la franja marítimo-terrestre del dominio público costero y mediante el control de los vertidos que se realizan desde la costa. La Ley fue desarrollada reglamentariamente por el Real Decreto 1471/1989.

La Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, aborda la prevención de la contaminación producida desde buques y otras instalaciones, así como la protección del medio marino (cfr. arts. 6, 1 y 74). Aunque la mayor parte del régimen jurídico sobre protección del medio marino proviene de la aplicación de los Convenios internacionales existentes en la materia.

La Ley 3/2001, de 26 de marzo, de Pesca Marítima del Estado otorga una importancia de primer orden a la protección de los recursos pesqueros y al logro del desarrollo sostenible del sector, mediante un régimen basado en el equilibrio de las disponibilidades existentes y su explotación racional y responsable, retomando los principios de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible y el Código de Conducta de la FAO para la Pesca Responsable (cfr. en particular, sus arts. 6 a 12 sobre medidas de conservación de los recursos pesqueros y los arts. 13 a 18 sobre zonas de protección pesquera).

El Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de Aguas, que tiene como origen la Ley 29/1985, de Aguas y que sufrió varias modificaciones, una por la Ley 46/1999 y la más reciente en virtud del art. 129 de la Ley 62/2003 por la que se transpuso la Directiva 2000/60/CE (por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas). Esta Ley –cuyo Título V incide especialmente sobre los objetivos medioambientales– debe ser complementada con la Ley 10/2001, de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional (modificada, a su vez por la Ley 11/2005) y por un conjunto de normas reglamentarias ejecutivas sobre planificación (Real Decreto 907/2007), sobre el dominio público hidráulico (Real Decreto 849/1986, reformado por el Real Decreto 606/2003), etc.

La Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes (modificada posteriormente por la Ley 10/2006) que vino a sustituir la vieja Ley de 1957 y que tiene por objeto “garantizar la conservación y protección de los montes españoles, promoviendo su restauración, mejora, sostenibilidad y aprovechamiento racional” (art. 1º).

La Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de calidad del aire y protección de la atmósfera, ha venido a derogar no solo la Ley 38/1972 de Protección del Ambiente Atmosférico sino también el vetusto Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas (aprobado por el Decreto 2414/1961). Se trataba de sustituir la vieja normativa del Estado por el nuevo grupo normativo comunitario sobre protección del ambiente atmosférico promovido a partir de la Directiva 96/62/CE sobre evaluación y gestión de la calidad del aire. No obstante, en lo que no se oponga a la Ley 34/2007 sigue vigente el Real Decreto 833/1975 que desarrolló reglamentariamente la Ley 38/1972.

Por lo que se refiere al núcleo duro de la biodiversidad, la reciente Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad –que deroga la Ley 4/1989 de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres (procediendo entonces a transponer las Directivas 79/409/CEE y 91/244/CEE sobre conservación de aves silvestres y sobre hábitats, respectivamente) establece los instrumentos de protección de diversidad biológica con sus espacios naturales y las especies susceptibles de protección. Una Ley básica que debe ser complementada con la también reciente Ley 5/2007, de 3 de abril, de la Red de Parques Nacionales

y algunas otras como la Ley 31/2003, de 27 de octubre, de conservación de la fauna silvestre en los parques zoológicos.

El Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Suelo, que es el último eslabón jurídico de una larga relación de normas (desde la Ley del Suelo de 1956 hasta la Ley 8/2007, pasando por varios textos refundidos, la Sentencia 61/1997 del Tribunal Constitucional, etc.). Aunque más que una ley urbanística propiamente dicha, se trata de una Ley referida al régimen del suelo y a la igualdad en el ejercicio de derechos constitucionales a él asociados, pero esto no impide que insista en la perspectiva ambiental tanto del suelo rural como del suelo urbano y a la necesidad de evaluar y procurar su sostenibilidad (cfr. arts. 2º, 15º, etc.).

#### *E. Normativa sobre actividades contaminantes o de riesgo para el medio ambiente*

Las normas legales que aquí se recogen se caracterizan por abordar de forma directa e inmediata problemas derivados de actividades contaminantes o potencialmente contaminantes para prevenir, eliminar o reducir sus efectos perjudiciales para el ser humano y para el medio ambiente.

La vieja Ley 25/1964, de 29 de abril, sobre Energía Nuclear (reformada por la Ley 17/2007), prevé una serie de medidas de seguridad y protección frente a las radiaciones ionizantes (cfr. arts. 36 a 44 bis). Esta norma ha sido desarrollada reglamentariamente mediante el Real Decreto 1836/1999 (sobre instalaciones nucleares y radiactivas) y el Real Decreto 783/2001 (sobre protección sanitaria contra radiaciones ionizantes).

La Ley 21/1992, de 16 de julio de Industria, contempló tempranamente medidas sobre seguridad industrial con el objeto de prevenir y limitar los riesgos industriales, así como la protección contra accidentes y siniestros capaces de producir daños o perjuicios para las personas y para el medio ambiente (cfr. arts. 9 y ss). Esta materia fue desarrollada reglamentariamente por el Real Decreto 2200/1995. También debe destacarse el Real Decreto 1254/1999 sobre medidas de control inherentes a los accidentes graves en los que intervengan sustancias peligrosas (que transpone la normativa comunitaria en la materia cuya regulación vigente se encuentra en la Directiva 96/82/CE, modificada por la Directiva 4478/2003).

La Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación, procede a la transposición de la Directiva 96/61/CE (de igual denominación), para evitar, reducir o controlar la contaminación de la atmósfera, del agua y del suelo mediante el establecimiento de sistema de prevención y control integrado de la contaminación para las actividades industriales que recoge el Anexo I de la Ley y que se opera a través de la llamada “autorización ambiental integrada”. La Ley ha sido desarrollada reglamentariamente mediante el Real Decreto 509/2007.

El subgrupo normativo sobre residuos está encabezado por la Ley 10/1998, de 21 de abril, sobre normas reguladoras en materia de residuos, que, en su momento

transpuso la Directiva 91/156/CEE sobre la nueva política europea de residuos (actualmente renovada por la Directiva 2006/12/CE), sobre el régimen jurídico de la gestión de los residuos y los suelos contaminados (sobre estos cfr. el Real Decreto 9/2005). También debe destacarse la Ley 11/1997, de 24 de abril, sobre regulación de los envases y residuos de envases (que transpuso, a su vez, la Directiva 1994/62/CE, modificada por la Directiva 2004/12/CE). Esta Ley ha sido desarrollada reglamentariamente por el Real Decreto 782/1998.

La Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del ruido, transpuso la Directiva 2002/49/CE sobre evaluación y gestión del ruido ambiental, estableciendo los instrumentos para mejora de la calidad acústica y la prevención y control de la contaminación acústica. Este norma ha sido desarrollada por los Reales Decretos 1513/2005 (sobre evaluación y gestión del ruido ambiental) y 1367/2007 (sobre zonificación acústica, objetivos de calidad y emisiones acústicas).

La Ley 9/2003, de 25 de abril, por la que se establece el régimen jurídico de la utilización confinada, liberación voluntaria y comercialización de organismos genéticamente modificados, mediante la cual se transpone varias Directivas comunitarias (principalmente, la Directiva 2001/18/CE). Tiene como finalidad “evitar los eventuales riesgos o reducir los posibles daños que de estas actividades pudieran derivarse para la salud humana o el medio ambiente” (art. 1º). Está desarrollada reglamentariamente por el Real Decreto 178/2004.

El subgrupo normativo sobre la aplicación del Protocolo de Kioto sobre cambio climático (ratificado por España en diciembre de 1997) ha adquirido en los últimos años un indiscutible protagonismo. De las normas legales destacamos la Ley 1/2005, de 16 de diciembre, por la que se regula el régimen del comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero. En cuanto a las normas reglamentarias subrayamos el Real Decreto 1370/2006 por el que se aprueba el Plan Nacional de Asignación de Derechos de Emisión de gases de efecto invernadero para el periodo 2008-2012.

Por lo que se refiere a las medidas para proteger el patrimonio forestal y el patrimonio natural en general, ante un grave y permanente problema en España como son los incendios forestales, hay que referirse al Real Decreto-ley 11/2005, de 22 de julio, por el que se aprueban medidas urgentes en materia de incendios forestales.

#### *F. Fomento de utilización de métodos y tecnologías de gestión y de protección ambiental*

Desde la normativa fiscal se viene reconociendo en la regulación del Impuesto de Sociedades (Real Decreto Legislativo 4/2004, de 5 de marzo) una serie de “deducciones por inversiones medioambientales” destinadas a la protección del medio ambiente (cfr. art. 39; cfr. también los arts. 33 y ss. del Real Decreto 1777/2004 que desarrolla reglamentariamente la norma legal sobre dicho impuesto).

En la vigente legislación de contratación pública, la Ley 30/2007, de 30 de octubre de Contratos del Sector Público, se han introducido importantes novedades

que afectan a la previsión de mecanismos que permiten introducir en la contratación pública consideraciones de tipo social y medioambiental, configurándolas como condiciones especiales de ejecución del contrato o como criterios para valorar las ofertas (cfr. por ejemplo, los arts. 65, d); 67, f); 70; 101; 103; 134,1; etc.).

Aunque no están recogidos en normas legales, el Estado ha regulado mediante normas reglamentarias la utilización voluntaria de mecanismos de gestión ambiental. Así, principalmente, en relación al sistema comunitario de gestión y auditoria medioambientales (EMAS) (cfr. el Real Decreto 85/1996 por el que se aplica en España el Reglamento (CEE) 1836/1993 sobre ecoauditorías, modificado posteriormente por el Reglamento (CE) 761/2001 y el Reglamento (CE) 196/2006) y a la utilización del sistema comunitario de la etiqueta ecológica (cfr. Real Decreto 598/1994 que aplica en España el Reglamento (CEE) 880/1992, posteriormente modificado por el Reglamento (CE) 1980/2000).

### *G. Incidencia de la protección ambiental en la regulación sectorial de actividades económicas y sociales*

Hay una gran cantidad de normas estatales que al regular determinados sectores de la actividad social y económica, de las que sólo vamos a señalar las que nos parecen más significativas:

La Ley 14/1986 General de Sanidad, entre cuyas actuaciones prioritarias se prevé “La promoción y la mejora de los sistemas de saneamiento, abastecimiento de aguas, eliminación y tratamiento de residuos líquidos y sólidos; la promoción y mejora de los sistemas de saneamiento y control del aire, con especial atención a la contaminación atmosférica; la vigilancia sanitaria y adecuación a la salud del medio ambiente en todos los ámbitos de la vida, incluyendo la vivienda” (art. 18, 2) y el desarrollo de la sanidad ambiental en general (cfr. art. 19).

La Ley 3/1995, de 23 de marzo, por la que se establece el régimen jurídico de las vías pecuarias, como bienes de dominio público de las Comunidades Autónomas, además de estar destinadas al uso ganadero, se dispone que “podrán ser destinadas a otros usos compatibles y complementarios en términos acordes con su naturaleza y sus fines, dando prioridad al tránsito ganadero y otros usos rurales, e inspirándose en el desarrollo sostenible y el respeto al medio ambiente, al paisaje y al patrimonio natural y cultural” (art. 3,1).

La Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del Sector Eléctrico (modificada por la Ley 17/2007) presenta –en la Exposición de Motivos– como su fin básico: “establecer la regulación del sector eléctrico, con el triple y tradicional objetivo de garantizar el suministro eléctrico, garantizar la calidad de dicho suministro y garantizar que se realice al menor coste posible, todo ello sin olvidar la protección del medioambiente, aspecto que adquiere especial relevancia dadas las características de este sector económico”. Son muy numerosas la referencia a la protección del medio ambiente o a la necesidad de realizar una evaluación de impacto ambiental de las actividades

e infraestructuras relacionadas con la energía eléctrica. Además en los arts. 27 y ss. se regula el “régimen especial” de producción eléctrica que se refiere a las llamadas “energías renovables”.

La Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación, establece medidas para garantizar, la sostenibilidad de la edificación y la protección del medio ambiente bajo el concepto de la “habitabilidad” (cuestiones relacionadas con la protección contra el ruido, el ahorro de energía, etc.). En aplicación de esta Ley el Real Decreto 314/2006 aprobó el “Código Técnico de la Edificación” que contiene muchas normas técnicas dirigidas a estos fines (cfr. en particular sus arts. 13 a 15).

La regulación ambiental básica del Estado afecta, en fin, a un gran número de actividades realizadas sobre el territorio: carreteras, puertos, aeropuertos, redes energéticas y de telecomunicaciones, etc.

### III. ALGUNAS REFLEXIONES FINALES SOBRE EL FUTURO DEL DERECHO AMBIENTAL ESTATAL ESPAÑOL

De cara a la futura evolución del Derecho ambiental del Estado no debe dejarse de subrayar la novedosa realidad de los nuevos Estatutos de Autonomía que se han ido aprobando en la pasada legislatura (2004-2008) –desde el de la Comunidad Valenciana (Ley Orgánica 1/2006) hasta el de Castilla y León (Ley Orgánica 14/2007), pasando por el de Cataluña (Ley Orgánica 6/2006), Islas Baleares (Ley Orgánica 1/2007), Andalucía (Ley Orgánica 2/2007) y Aragón (Ley Orgánica 5/2007)–. En todos ellos las referencias al medio ambiente son muy numerosas y variadas hasta el punto, por ejemplo, de que el Estatuto de Andalucía de 2007 se ha denominado “estatuto ecológico” en el cual las menciones ambientales se proyectan sobre los “objetivos básicos” que debe perseguir la Comunidad (cfr. art. 10,3), sobre las políticas públicas que hay que promover para alcanzar dichos objetivos (cfr. art. 37,1), sobre los derechos (el reconocimiento del “derecho al medio ambiente” del art. 28), sobre la regulación de la política económica, etc.

Bien es verdad que la STC 247/2007 sobre el nuevo Estatuto de Autonomía de Valencia, impugnado por el Gobierno de Aragón, ha rebajado el alcance jurídico de muchos de los derechos reconocidos en los llamados “Estatutos-Constitución” –que requerirán para su efectividad como verdaderos derechos subjetivos la intervención específica del legislador–, sin embargo, el detallismo regulatorio que presentan los nuevos Estatutos y el apurar hasta el máximo el alcance de los títulos competenciales autonómicos, va a circunscribir todavía más al círculo estricto de la legislación básica del Estado en materia de medio ambiente.

Por otra parte, transcurridos más de treinta años de trayectoria constitucional y de casi veinticinco de andadura en el ámbito de la Unión Europea, el amplísimo gru-

po normativo ambiental estatal (con sus subgrupos de aguas, de residuos, de biodiversidad, etc.), compuesto de más de medio centenar de normas legales básicas -que, en su mayor parte, proceden de la transposición de normas comunitarias- requiere un serio proceso de asimilación por parte de la sociedad española y de aplicación razonable y razonada por parte de las Administraciones ambientales. Como ha ocurrido en otros países la racionalización del Derecho Ambiental estatal debe pasar por un proceso de codificación que clarifique el intrincado y selvático bosque del ordenamiento ambiental.

En cuanto a las funciones del Estado y de su Administración General en el “federalismo ambiental” que ha emergido en el acentuado proceso de descentralización política en España, nos parece, que a costa de perder su protagonismo en las actuaciones materiales y administrativas, debe asumir con generosidad y ecuanimidad el liderazgo político en la orientación de los procesos de sostenibilidad (como la lucha contra el cambio climático) que no conocen fronteras territoriales ni delimitaciones competenciales estrictas. El fomento leal de las buenas relaciones interadministrativas (de colaboración, de cooperación y de coordinación) se precisa hoy en día con gran urgencia para la deseada gobernanza ambiental.

Confiamos en que la reciente reestructuración de la Administración del Estado –operada por Real Decreto 432/2008- con la creación del macro-Ministerio de Medio Ambiente, Medio Rural y Marino no suponga un desdibujamiento de las sólidas líneas de actuación ambiental que se han venido marcando por el Gobierno del Estado.

## BIBLIOGRAFÍA SUMARIA

- ALONSO GARCÍA, e. Y LOZANO CUTANDA, B.: *Diccionario de Derecho Ambiental*, Iustel, Madrid, 2006
- EMBED IRUJO, A. (Dir.): *El derecho a un medio ambiente adecuado*, Iustel, Madrid, 2008
- ESTEVE PARDO, J.: *Derecho del medio Ambiente*, Marcial Pons, Madrid, 2008
- LÓPEZ RAMÓN, f. (Coord.): *Observatorio de las Políticas Ambientales*, Ministerio de Medio Ambiente, Thomson-Aranzadi, desde 2006
- LOZANO CUTANDA, B.: *Derecho Administrativo Ambiental*, Dynkinson, Madrid, 2008
- ORTEGA ÁLVAREZ, L. (Dir.): *Lecciones de Derecho del Medio Ambiente*, Lex Nova, Valladolid, 2007