

Características de Derecho ambiental

SANTIAGO CRISTÍN MARIÑO

I. INTRODUCCIÓN

El Derecho ambiental, como rama del ordenamiento jurídico, presenta una serie de características propias, que van a influir en su aplicación y en el grado de consecución de los fines que persigue.

Así, se ha señalado que es un derecho eminentemente público, interdisciplinar, con vocación universalista o supraconstitucional¹.

Sin embargo, las características que se van a considerar a continuación son las apuntadas por el profesor Andrés Betancor, para quien la normativa ambiental es un derecho “profuso, confuso y difuso”.

Veremos, desde un punto de vista práctico, de la aplicación del derecho, hasta que punto se cumplen esas características, cuáles son, sin ánimo de ser exhaustivos, sus posibles causas, y en qué manera determinan otra característica del Derecho ambiental, también destacada por la doctrina: el déficit de cumplimiento de las normas ambientales.

II. DERECHO PROFUSO

En una primera aproximación al Derecho ambiental, destaca el gran número de normas que lo constituyen. A modo de ejemplo, en el código “Normativa Gallega de Medio Ambiente” publicado en el año 2004 por la Consellería de Medio Ambiente, aparecen más de 150 normas, agrupadas en diferentes categorías.

¹ MARTÍN MATEO, R., *Manual de Derecho Ambiental*, Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2003, p. 53 a 58.

A esta normativa autonómica habría que añadir la normativa municipal, de otras comunidades, estatal, europea e internacional.

Considerando toda esa normativa en conjunto, se hace muy difícil tener un conocimiento amplio de todas las normas ambientales, no ya para el administrado, sino incluso para el profesional del derecho.

Como causas de esta inflación normativa se pueden apuntar, en primer lugar, teniendo en cuenta su origen, que todos los órganos territoriales generan normas ambientales, desde tratados internacionales a ordenanzas municipales, pasando por el derecho europeo y autonómico. A mayor número de órganos legislativos, mayor número de normas.

Además de la concurrencia de competencias en materia de medio ambiente, hay que tener en cuenta que la producción normativa es continua, estando el derecho ambiental en un proceso de actualización permanente, tanto para regular situaciones jurídicas nuevas, como revisando (no siempre con éxito) la normativa ya existente. Considero que lo anterior es consecuencia no sólo del dinamismo de los conceptos ambientales, sino también de la elección por el legislador de un enfoque del medio ambiente desde la perspectiva tradicional (regulando el medio ambiente sobre la base de normas ya en vigor) y sectorial (mediante normas que regulan cada uno de los elementos que conforman el medio ambiente), frente a un enfoque generalista (existencia de una ley general ambiental que establezca los principios reguladores de toda la materia y que se desarrollaría por leyes especiales y otras disposiciones de menor rango)².

Otra característica que contribuye a la profusión de normas ambientales es el hecho de no constituir un orden normativo propio, sino que por su propia naturaleza transversal y carácter multidisciplinar nos encontramos con normas ambientales en todos los ámbitos jurídicos (administrativo, civil y penal).

Por último, por razón de materia, se puede destacar el propio carácter “difuso” del derecho ambiental, como analizaremos en otro apartado, que hace difícil delimitar el alcance de lo que se considera “Derecho ambiental.”

III. DERECHO CONFUSO

Si en una primera aproximación al Derecho ambiental destaca el gran número de normas, en una segunda destaca su carácter confuso.

Normalmente las normas ambientales necesitan de varias lecturas para comprender su contenido, las obligaciones que de ellas emanan y como cumplirlas.

² DE MIGUEL PERALES, C., *Derecho Español del Medio Ambiente*, Civitas, Madrid 2000, p. 25.

La primera causa de esa “confusión” de las normas ambientales está en la propia profusión del derecho ambiental, al encontrarse con un cuerpo normativo muy amplio tanto por su origen, como por la materia, dificulta su comprensión.

Tampoco contribuye a la claridad de las normas ambientales su carácter técnico, por otra parte totalmente necesario, dado el carácter multidisciplinar de Derecho ambiental.

Otra de las causas del carácter confuso del Derecho ambiental es la continua utilización de conceptos jurídicos indeterminados, los cuales se refieren a conceptos que no admiten una cuantificación o determinación rigurosa³. Por lo anterior, la utilización de dichos conceptos no es en principio, criticable, sí lo es, la falta de criterios claros y unitarios por parte de las administraciones encargadas de la aplicación del derecho ambiental. Si bien hay que ser conscientes de que dada la propia complejidad de los conceptos ambientales no es fácil dictar una solución totalmente válida, también lo es que dar soluciones diferentes a supuestos similares supone que no nos encontremos ante conceptos jurídicos indeterminados, sino ante discrecionalidad administrativa.

Dado que el carácter técnico y la utilización de conceptos jurídicos indeterminados son características del Derecho ambiental, el legislador ambiental debería ser especialmente cuidadoso en la redacción y calidad de sus normas.

IV. DERECHO DIFUSO

El carácter “difuso” del Derecho ambiental viene dado, en primer lugar, por el propio concepto de medio ambiente, que constituye un concepto de difícil precisión con “zonas grises” que según las circunstancias podrán o no, formar parte del medio ambiente⁴.

Además, el medio ambiente se configura como un bien colectivo o bien común, que, por definición, no puede ser delimitado de forma clara e inequívoca y, por tanto, no se puede asignar derechos de propiedad sobre el mismo⁵.

La consecuencia de lo anterior es que la defensa de estos bienes comunes mediante las técnicas que están pensadas para la defensa patrimonial de unos sujetos frente a otros, presenta problemas en la práctica⁶. Esta dificultad del derecho para

³ GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ, T-R., *Curso de Derecho Administrativo, Tomo I, cuarta edición*, Civitas, Madrid 2000, p. 433.

⁴ DE MIGUEL PERALES, C., *Derecho Español del Medio Ambiente*, Civitas, Madrid 2000, p. 24.

⁵ GORDILLO, J. L., “A Vueltas con lo común”, AA.VV. (Coordinador J. L. Gordillo), en *La Protección de los Bienes Comunes de la Humanidad*, Madrid, 2006, p. 15.

⁶ MARTÍN MATEO, R., *Manual de Derecho Ambiental*, Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2003, p. 53 a 58.

articular mecanismos eficaces de protección, contrasta con el hecho de que la defensa y protección de los bienes comunes o colectivos son uno de los principales retos de la sociedad actual.⁷

El medio ambiente se caracteriza por su complejidad, la cual se transmite al Derecho ambiental, contribuyendo no sólo a su carácter difuso, sino también a su carácter confuso. La regulación de realidades complejas incrementa la posibilidad de existencia de conflictos y exige una visión global que es difícil de plasmar en normas positivas. Como ejemplo de lo anterior, se puede poner la legislación en materia de costas, por un lado en su regulación se ha de tener en cuenta un ecosistema sensible, complejo y frágil (al constituir una interfase donde se mezclan tres espacios o medios, mar, aire y tierra), y, por otro lado, que sobre dicho espacio se realizan múltiples actividades de aprovechamiento, muchas de las cuales son excluyentes (turismo y ocio, pesca, navegación, aprovechamiento urbanístico,...).

Todo lo anterior se traslada al derecho ambiental, siendo objeto de discusión su alcance y delimitación, así como su relación con otros cuerpos normativos, como es el derecho urbanístico o la normativa relativa a seguridad industrial y prevención de riesgos, cuerpos que son, a su vez *profusos y confusos*.⁸

V. CONCLUSIÓN

Si estamos ante un derecho constituido por un excesivo número de normas que incluso puede dificultar una aplicación coherente de los principios ambientales⁹, de difícil comprensión, complejas y cuyo objeto y delimitación no está claro, no es extraño que la consecuencia sea un déficit de aplicación de las normas ambientales.

⁷ La solución de la economía liberal de resolver las cuestiones ambientales mediante la asignación de derechos de propiedad presenta, cuestiones ideológicas aparte, problemas en la práctica. Como alternativa a dicha asignación utilizando una figura tradicional del derecho véase SAMBON, J, “El usufructo, un modelo para el derecho de uso del patrimonio”, AA.VV. (Coordinador J. L. Gordillo), en *La Protección de los Bienes Comunes de la Humanidad*, Madrid, 2006, pp. 129 a 151.

⁸ Como ejemplos de diferentes alcances del Derecho ambiental podemos tomar, por un lado, la ya mencionada “Normativa Galega sobre Medio Ambiente”, que divide su más de ciento cincuenta normas en 14 apartados: Constitución Española, Estatuto de Autonomía de Galicia, Montes Vecinales en Mano Común, Recursos Forestales, Defensa contra incendios, Conservación de la Naturaleza, Recursos cinegéticos y Piscícolas, Evaluación Ambiental, Protección Ambiental, Calidad Ambiental, Formación Ambiental, Aguas, Premiso y Fundaciones.

Por otro lado, en el Boletín de Medio Ambiente del Servicio de Difusión Selectiva de la Información (DSI) del Centro de Documentación Europea de la Universidad de Alicante Fundación General (<http://cde.ua.es/dsi/ma.htm>), nos encontramos con un concepto de normativa ambiental aún más amplio, puesto que incluye materias como productos fitosanitarios, transporte, transgénicos, energía, sustancias peligrosas, comercio exterior o prevención de riesgos.

⁹ DE MIGUEL PERALES, C., “La nueva Ley de Responsabilidad Medioambiental: quedan cuestiones aún por resolver (I)”, *Diario Le Ley*, año XXVIII, Número 6848, p. 1.

Hay que tener en cuenta que muchas de las obligaciones que establece el derecho ambiental son de “gestión”, esto es, obligan a realizar alguna actuación determinada o de una forma concreta (por ejemplo, la obligación de “gestionar adecuadamente los residuos”). Así, el derecho ambiental se configura como un derecho pragmático con una voluntad de acción sobre la realidad.¹⁰ El cumplimiento del derecho ambiental, por tanto, y la aplicación de sus principios (principalmente su carácter preventivo), no se logran por la simple inacción, sino que es necesaria una actuación proactiva ya sea del administrado, de la administración, o de ambos. Si estas actuaciones no se realizan, se produce un déficit de cumplimiento de las normas ambientales, que es especialmente grave, debido a su carácter pragmático su mera existencia no tiene demasiado valor.¹¹

Si la profusión, confusión y carácter difuso son causas de ese déficit de cumplimiento del derecho ambiental, bastaría con eliminar dichas causas para mejorar su aplicación. Sin embargo, lo anterior no resulta fácil, puesto que esas causas están muy relacionadas con la naturaleza propia del derecho ambiental y del objeto de su regulación, la protección del medio ambiente.

Sin embargo, sí que se pueden exponer algunas líneas de actuación que no siempre han sido seguidas por el legislador ambiental quien, en ocasiones, ha agrandado el carácter profuso, confuso y difuso del derecho ambiental, contribuyendo a su falta de eficacia.

Como ideas al respecto, se puede señalar: evitar el exceso de normas, así como la multiplicidad de regímenes administrativos que regulan la misma materia con resultados diferentes, adoptar un enfoque general y horizontal frente al sectorial y vertical, la mejora de la calidad de las normas ambientales, mayor coordinación entre el redactor y el aplicador de las normas ambientales, mayor consideración de las condiciones materiales y los recursos necesarios para la ejecución de las normas o la mayor coordinación y cooperación entre el sector privado, destinatario de las normas ambientales, y el legislador, articulando sistemas de participación e información pública eficaces, que no sean meros trámites administrativos.

¹⁰ BETANCOR RODRÍGUEZ, A., *Instituciones de Derecho Ambiental*, La Ley, Madrid 2001, p. 55.

¹¹ Lo que no ha evitado la existencia de abundantes “normas florero” en el derecho ambiental.