LECCIÓN 4
EL MEDIO AMBIENTE[1]

José Vida Fernández
Profesor Titular de Derecho Administrativo
Universidad Carlos III de Madrid

Sumario:

4.1. La evolución del Derecho ambiental europeo y español.
4.2. El orden constitucional ambiental.
4.3. La organización y las técnicas de intervención administrativa en materia ambiental.

4.1. LA EVOLUCIÓN DEL DERECHO AMBIENTAL EUROPEO Y ESPAÑOL

Características generales de la intervención administrativa de protección del medio ambiente

§ 45. Dentro del análisis de la actividades sectoriales de las Administraciones Públicas es posible encontrar, entre aquellas relacionadas con las condiciones básicas para el desarrollo de la vida, la relativa a la **protección del medio ambiente**. Se trata de una intervención administrativa que se caracteriza, en primer lugar, por su **amplio alcance y enorme complejidad** ya que se proyecta sobre la realidad tanto física (cuando se pretende conservar espacios como son bosques, ríos, etc.) como inmaterial (cuando lo que se quiere conservar es un paisaje como manifestación de belleza o la diversidad biológica) a través de medidas dirigidas al medio natural (medidas para la protección de hábitat y especies) como artificial (medidas para producir de forma más sostenible). Pero además de la diversidad de ámbitos sobre los que se proyecta este tipo de intervención administrativa, debe tenerse en cuenta que se desarrolla a través de **todas las formas típicas de actuación administrativa** posibles (policía, fomento, servicio público, planificación, etc.), aunque predominan las medidas de policía dirigidas a garantizar que las actividades privadas no afectan a la conservación del orden natural.

A diferencia de los demás ámbitos de la actividad administrativa, la relativa al medio ambiente es paradójicamente **de las más recientes** ya que la actuación administrativa sistemática en materia medio ambiental –es decir, lo que se conoce ahora como Derecho del medio ambiente– sólo tuvo lugar a partir de la década de los años setenta del siglo pasado, aunque con anterioridad existían medidas puntuales

[1] Revisado en septiembre 2016.

de relevancia ambiental si bien ni se proyectaban dentro de un sistema ni respondían de forma primaria a la protección del medio ambiente[2].

Otro aspecto a considerar con respecto a la actividad administrativa relativa al medio ambiente es que presenta unos **contornos más amplios** de lo que pudiera pensarse ya que no se trata de una función de naturaleza estrictamente reactiva frente a los daños que se pudieran producirse contra el medio natural, es decir, frente a acciones contaminantes que pudieran alterar la calidad del aire, del agua y del suelo. Por el contrario la protección del medio ambiente se plantea de forma integral abarcando también medidas de prevención para que estos daños no se produzcan –por, ejemplo, limitando vertidos–, así como todo tipo de medidas proactivas –desde la investigación de nuevos productos menos contaminantes a la promoción de hábitos sostenibles– que hagan compatible el desarrollo de la vida humana en el planeta que, hasta ahora, ha tenido lugar transformándolo en función de nuestras necesidades.

Por último, debe tenerse en cuenta que la intervención administrativa en materia de medio ambiente tiene una **relación directa con otras actividades** de las Administraciones Públicas, aunque cada una de estas responde a su propia lógica y constituye un sector de la actuación administrativa en si misma. Se trata, en primer lugar, de la ordenación del territorio y del urbanismo en la medida que la racionalización del progreso proyectado en la transformación del suelo mediante infraestructuras (carreteras, redes de telecomunicaciones, centrales de producción de energía), inmuebles que conforman la ciudad y las necesidades que se derivan de la concentración industrial o humana, se debe tener en cuenta necesariamente la variable medio ambiental para permitir un equilibrio territorial de forma que compatibilice los intereses de desarrollo económico y mejora de la calidad de vida. También se relaciona con la intervención para la conservación del patrimonio cultural, que constituye otro ámbito de actuación administrativa que se asemeja por su finalidad protectora y con la puede entrecruzarse (un paisaje puede incluir elementos propios del patrimonio cultural). Y, por último, la sanidad, en la que tiene origen parte de la intervención para la protección del medio ambiente –

[2] Desde tiempos de los romanos se adoptaron medidas sobre actividades contaminantes como era el caso de las tintorerías para situarlas en espacios concretos y a los que se cobraba unos impuestos especiales (de donde se deriva la alocución "pecunia non olet" atribuida a Vespasiano al referirse al dinero obtenido por dichos impuestos).

aquella dirigida al control de las contaminaciones y molestias–, y con la que se encuentra relacionada pues un medio ambiente adecuado es requisito necesario para una adecuada salud, pero que constituye un ámbito distinto de la actividad administrativa igual que su objeto es diferente –protección de la salud humana y del medio ambiente respectivamente–.

La protección del medio ambiente a nivel internacional

§ 46. Como se ha señalado, la protección del medio ambiente como política pública se fragua a partir de la década de los años setenta primero a nivel nacional –como el caso de los EE.UU.[3]– y, posteriormente, y, por razón de la naturaleza transnacional de la materia, a **nivel internacional** en tanto los Estados fueron consciente que carece de sentido una acción individualizada de cada uno de ello en pro de este objetivo.

Es así que a nivel internacional es posible encontrar a partir de entonces una multitud de instrumentos de protección del medio ambiente, tanto tratados internacionales bilaterales como multilaterales y una implicación de las organizaciones internacionales al respecto. Todos estos instrumentos de protección internacional se encuentran sometidos a las limitaciones propias de las relaciones de cooperación que permite a los Estados eludir su cumplimiento.

Entre las iniciativas más relevantes a nivel internacional destaca por su alcance la labor esencial que ha desarrollado la **Organización de Naciones Unidas** para garantizar el medio ambiente a escala global.

La primera fue la Conferencia Internacional sobre el Medio Humano celebrada en Estocolmo en 1972, que centró la atención internacional en temas medio ambientales, especialmente los relacionados con la degradación ambiental y la contaminación transfronteriza. A partir de ésta se adoptó la Declaración de Estocolmo, de la que se derivó también el Plan de Acción para el Medio Humano, así como el Programa de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente (PNUMA).

Esta iniciativa fue mantenida en el seno de la ONU y veinte años después se celebró la primera de las **Conferencias de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo** –conocidas como "Cumbres de la Tierra"–. Estas Cumbres

[3] Determinados países desarrollaron un sólido sistema de protección ambiental. Es el caso paradójico de los Estados Unidos donde un presidente republicano como NIXON promovió de forma sistemática la protección ambiental a través de medidas como la *National Environmental Policy Act* of 1969 ("NEPA"), Pub. L. No. 91-190, 83 Stat. 852 (42 U.S.C. §§ 4321-4347 (1970)).

se han desarrollado con una amplia participación de Estados, y han contado con Foros paralelos de organizaciones no gubernamentales con una finalidad consultiva. Esta primera fue la Conferencia de Río de Janeiro de 1992 en la que se reconoció internacionalmente el hecho de que la protección del medio ambiente y la administración de los recursos naturales deben integrarse en las cuestiones socio-económicas de pobreza y subdesarrollo. De esta Conferencia se derivó la Declaración sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo Sostenible (Declaración de Río) –que contenía veintisiete principios articulados sobre la idea de desarrollo sostenible con el que se conjuga la protección del medio ambiente con el desarrollo–, la Agenda 21 –que contiene un plan detallado de acciones que deben ser acometidas a nivel mundial, nacional y local por la ONU, los gobiernos de los Estados y por grupos principales particulares en todas las áreas en las que ocurren impactos humanos sobre el medio ambiente–, el Convenio sobre Biodiversidad –el primer acuerdo global para abordar todos los aspectos de la diversidad biológica: recursos genéticos, especies y ecosistemas, y el primero en reconocer que la conservación de la diversidad biológica es "una preocupación común de la humanidad", y una parte integral del proceso de desarrollo–, y el Convenio Marco sobre Cambio Climático –que afirma la necesidad de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero y que condujo a la firma en 1997 del Protocolo de Kyoto que introdujo medidas vinculantes para el cumplimiento de dicho objetivo[4]–.

La siguiente fue la Cumbre de la Tierra de Johannesburgo de 2002, en la que se acordó mantener los esfuerzos para promover el desarrollo sostenible, mejorar las vidas de las personas que viven en pobreza y revertir la continua degradación del medioambiente mundial. El principal objetivo de esta Cumbre fue renovar el compromiso político asumido en Río de Janeiro con el futuro del planeta mediante la ejecución de diversos programas que se ajustaban a lo que se conoce como "desarrollo sostenible".

La última Cumbre se celebró en 2012 en Río de Janeiro (denominada Río+20) y fue un fracaso no sólo en cuanto a la asistencia (fallaron los más importantes Jefes de Estado y de Gobierno) y por los acuerdos alcanzados que se limitaron a un documento programático bajo el título “El futuro que queremos”.

[4] Más información sobre el Protocolo de Kyoto: http://unfccc.int/portal_espanol/informacion_basica/protocolo_de_kyoto/items/6215.php

Desde entonces, la principal preocupación se ha centrado en el desarrollo del Convenio Marco sobre Cambio Climático y, en concreto del Protocolo de Kioto para cuyo cumplimiento y revisión se han celebrado sucesivas Cumbres de la ONU sobre el cambio climático. Las llamadas cumbres del clima celebradas han sido poco exitosas debido al contexto de crisis económica mundial que ha llevado a dejar la política medioambiental en un segundo plano[5]. Tras diversas cumbres con resultados muy limitados (Cumbre de Durban en 2011, COP17; Doha de 2012, COP18; Varsovia de 2013, COP 19; Lima de 2014, COP 20) en la Cumbre de París de 2015 (COP 21) se logró, tras más de veinte años de negociaciones, se aprobase un acuerdo universal y vinculante sobre el clima en el denominado Acuerdo de París de 12 de diciembre de 2015. Se trata de un compromiso aplicable a partir de 2020 para reducir las emisiones de carbono causantes del efecto invernadero que tiene unos elementos muy limitados para su cumplimiento ya que, una vez ratificado por los Estados, depende de éstos la fijación de un objetivo de reducción de emisiones, cuyo cumplimiento se obliga a través de un sistema que contempla "señalar y avergonzar" a los incumplidores. A pesar de la flexibilidad del contenido y de los mecanismos de cumplimiento, son muchos los Estados que no han suscrito este acuerdo (entre otros los grandes emisores como EE.UU. o China), aunque la Unión Europea lo ha ratificado[6].

La protección del medio ambiente en la Unión Europea

§ 47. La protección del medio ambiente también ha sido una preocupación dentro de la **Unión Europea**. La intervención a nivel europeo para la protección del medio ambiente resulta esencial en la medida que se trata de un objetivo de **alcance general**, por mucho que el medio ambiente pueda tener como referencia la realidad física de cada Estado, y, sobre todo, en tanto los Estados miembros, por razón del **proceso de integración**, han dejado de tener capacidad de control sobre los elementos básicos de su política medio ambiental.

[5] Los países que se someten a reducir sus emisiones durante el segundo periodo de Kioto, con los de la Unión Europea, Australia y Noruega a la cabeza, generan poco más del 15 % del total de emisiones contaminantes. Los grandes contaminantes como EE.UU., China o Rusia quedan fuera de este acuerdo.

[6] Decisión (UE) 2016/590 del Consejo, de 11 de abril de 2016, relativa a la firma, en nombre de la Unión Europea, del Acuerdo de París aprobado en virtud de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático

En todo caso esto no ha sido siempre así ya que, en un principio la Comunidad Económica Europea, tal y como fue constituida mediante el Tratado de Roma de 1957 **carecía de competencia específica** para intervenir en materia de medio ambiente. De hecho, la intervención comunitaria en cuestiones medio ambientales comenzó a desarrollarse a partir de los años setenta a través del primer programa (1972-1977), que se aplicó a través el mecanismo de la aproximación de legislaciones (art. 94 TCE) y de las competencias implícitas (art. 308 TCE)[7].

A partir de la primera reforma sustancial de los Tratados fundacionales con el Acta Única Europea de 1986, se introdujo de manera específica **el medio ambiente como objetivo** de la Comunidad, lo que fue acompañado por el reconocimiento de **competencia** para intervenir en este ámbito en los términos que se dispusieron en el Título VII dedicado específicamente al "Medio Ambiente", en el que se dispuso que las decisiones sobre estas cuestiones dejaran de estar sometidos a la unanimidad dentro del Consejo –derivada de la competencia implícita– y fueran decididas por mayoría cualificada (art. 95 TCE) desbloqueándose así la adopción de decisiones en este ámbito que a menudo concitaba la oposición de aquellos Estados que se veían más afectados y que podía llegar a vetarlas.

Con el Tratado de la Unión Europea de 1992 y junto a las reformas que posteriormente se introdujeron con el Tratado de Ámsterdam de 1997, se alcanza la actual configuración del régimen medio ambiental que se recibe del Tratado de Lisboa de 2007 en el actual Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Así se

[7] El origen de la Comunidad Económica Europea, basado exclusivamente en la creación del mercado común excluía la posibilidad de intervención en materias como la política social o ambiental. Sin embargo, pronto se comprobó que la regulación a nivel nacional relativa a las condiciones de trabajo y al medio ambiente podía ser utilizada como elemento competitivo que distorsionaba el mercado único (un país podía establecer menores exigencia ambientales para atraer empresas). Esto condujo a la necesidad de intervenir en este ámbito para garantizar el buen funcionamiento del mercado común, lo que se hizo mediante el mecanismo de aproximación de legislaciones previsto en el artículo 94 TCEE (actual artículo 115 TFUE) que permite la adopción de «d*irectivas para la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros que incidan directamente en el establecimiento o funcionamiento del mercado común*». Asimismo se aplicó el título de las competencia implícitas contenido en el artículo 308 TCE (actual artículo 352 TFUE) que dispone que «*cuando una acción de la Comunidad resulte necesaria para lograr, en el funcionamiento del mercado común, uno de los objetivos de la Comunidad, sin que el presente Tratado haya previsto los poderes de acción necesarios al respecto, el Consejo, por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo, adoptará las disposiciones pertinentes*».

introduce como uno de los **fines de la integración**, indicando que la Unión persigue, entre otros fines, «un nivel elevado de protección y mejora de la calidad del medio ambiente», (art. 3 TUE[8]) y se concreta como una **competencia compartida entre la Unión y los Estados miembros** (artículo 4 e) TFUE). Por lo tanto, los Estados miembros actúa dentro de los dispuesto por la Unión que en materia medio ambiental interviene tanto de forma directa a través de normativa específica –por ejemplo, una Directiva de protección de humedales–, o indirecta en el desarrollo de todas las demás políticas, lo cual se explica porque el medio ambiente siempre se encuentra afectado en el desarrollo de las demás políticas sectoriales, razón por la cual, a partir del Tratado de Ámsterdam de 1997, se exige con carácter general que sea tenido en cuenta en la definición y realización de todas las políticas y acciones de la Unión (art. 11 TFUE).

En todo caso, **los objetivos de la política** de la Unión en el ámbito del medio ambiente debe contribuir a alcanzar la conservación, la protección y la mejora de la calidad del medio ambiente; la protección de la salud de las personas; la utilización prudente y racional de los recursos naturales; el fomento de medidas a escala internacional destinadas a hacer frente a los problemas regionales o mundiales del medio ambiente. y en particular a luchar contra el cambio climático (art. 191.1 TFUE).

Las medidas en materia medio ambiental se dictan como parte de la medidas para la **aproximación de legislaciones** –para el que ya no hace falta unanimidad a partir del Tratado de Amsterdam–, e incluso se prevé que cuando se adopten medidas para la aproximación de las legislaciones en materia de protección del medio ambiente, ésta se basará se basará en un nivel de protección elevado, teniendo en cuenta especialmente cualquier novedad basada en hechos científicos, debiendo los Estados miembros comunicar cualquier disposición a este

[8] El artículo 3 TUE –que se corresponde con el antiguo artículo 2 TCE– establece que la «*La Unión establecerá un mercado interior. Obrará en pro del desarrollo sostenible de Europa basado en un crecimiento económico equilibrado y en la estabilidad de los precios, en una economía social de mercado altamente competitiva, tendente al pleno empleo y al progreso social, y en un nivel elevado de protección y mejora de la calidad del medio ambiente. Asimismo, promoverá el progreso científico y técnico*».

respecto que se adopte (art. 114.3 y 4 TFUE). No obstante la adopción de algunas medidas se mantienen sometidas a unanimidad[9].

La política de la Unión en materia medio ambiental con el objetivo global de alcanzar un nivel de protección elevado se caracteriza por responder a una serie de **principios** que estructuran y se proyectan en las medidas específicas que se adoptan. Estos principios han sido formulados por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia y se enumeran en el artículo 191.2 TFUE: principio de cautela[10] y de acción preventiva, el principio de corrección de los atentados al medio ambiente, preferentemente en la fuente misma, y el principio de quien contamina paga (art. 191.2 TFUE).

Desde el **punto de vista organizativo**, la competencia para el diseño y adopción de las políticas en materia de medio ambiente corresponden, dentro de la arquitectura institucional de la Unión Europea, a la Comisión Europea en la iniciativa normativa y en la vigilancia del cumplimiento del Derecho, para lo cuenta con una Dirección General específica en materia de medio ambiente. Asimismo, el Consejo de la Unión, en tanto que máximo órgano decisor en el que se encuentran representados los Estados miembros, cuenta con una formación específica dedicada al medio ambiente. Por último, en 1990, fue creada la Agencia Europea del Medio Ambiente como organismo propio de la Unión que se encarga de ofrecer información objetiva sobre el medio ambiente en la que puedan basarse tanto las políticas europeas como las nacionales, facilitando datos y evaluaciones sobre el estado del medio ambiente, las tendencias medioambientales (incluidas evaluaciones sobre los factores económicos y sociales que ejercen presión sobre nuestro entorno), las políticas y su eficacia posibles tendencias y problemas futuros.

[9] En concreto se trata de la adopción de disposiciones de carácter esencialmente fiscal, la medidas que afecten a la ordenación territorial, la gestión cuantitativa de los recursos hídricos o que afecten directa o indirectamente su disponibilidad, la utilización del suelo, con excepción de la gestión de los residuos; y las medidas que afecten de forma significativa a la elección por un Estado miembro entre diferentes fuentes de energía y a la estructura general de su abastecimiento energético (art. 192 TFUE).

[10] El principio de precaución puede invocarse cuando es urgente intervenir ante un posible peligro para la salud humana, animal o vegetal, o cuando éste se requiere para proteger el medio ambiente en caso de que los datos científicos no permitan una determinación completa del riesgo. Este principio no puede utilizarse como pretexto para adoptar medidas proteccionistas.

La política medio ambiental de la UE se concreta en un conjunto estructurado de normas que se ha adoptado en el desarrollo de sucesivos **programas comunitarios** de acción ambiental[11]. En la actualidad se encuentra en vigor el Séptimo Programa de Acción Comunitario en Materia de Medio Ambiente, denominado «Vivir bien respetando los límites de nuestro planeta», que se inició con una Decisión de 2013 y prevé mantenerse en vigor hasta el 2020. Con este programa la se compromete a intensificar sus esfuerzos para proteger nuestro capital natural, estimular la innovación y el crecimiento hipocarbónico y eficiente en el uso de los recursos, y proteger la salud y el bienestar de la población, respetando en todo momento los límites naturales de la Tierra. Se trata de una estrategia común que debe guiar las acciones futuras tanto de las instituciones de la UE como de los Estados miembros, ya que ambas instancias son responsables de su puesta en práctica y de la consecución de sus objetivos prioritarios. El programa identifica tres ámbitos prioritarios que requieren más acciones dirigidas a proteger la naturaleza y fortalecer la resiliencia ecológica, promover un crecimiento hipocarbónico que utilice los recursos de forma eficiente y reducir las amenazas para la salud y el bienestar humanos asociadas a la contaminación, las sustancias químicas y el impacto del cambio climático. El primer ámbito de acción tiene que ver con la protección, conservación y mejora del «capital natural» —suelo fértil, tierra y mares productivos, agua dulce de buena calidad y aire limpio— y con la biodiversidad que lo hace posible. El segundo ámbito de acción se refiere en las condiciones que ayudarán a transformar la UE en una economía hipocarbónica y eficiente en el uso de los recursos. El tercer ámbito de acción cubre los desafíos para el bienestar y la salud de los seres humanos, con aspectos tales como la contaminación del aire y el agua, la contaminación acústica y los productos químicos tóxicos.

Todos estos programas se han materializado en numerosa normativa que evidentemente se proyecta en nuestro Derecho interno y que tendremos ocasión de revisar más adelante al hilo del análisis de las técnicas específicas de intervención medio ambiental. En todo caso, este conjunto de normas ha dado

[11] Primer Programa (1973-1977), Segundo Programa (1977-1981), Tercer Programa(1982-1986), Cuarto Programa (1987-1992), Quinto Programa (1993-2000), y el actual Sexto Programa (2001-2012).

lugar a uno de los regímenes de protección del medio ambiente más estrictos del mundo. En la actualidad la prioridad se centra en luchar contra el cambio climático, mantener la biodiversidad, reducir los problemas de salud derivados de la contaminación y utilizar los recursos naturales de manera más responsable. Estos objetivos van encaminados a proteger el medio ambiente, pero pueden contribuir asimismo al crecimiento económico impulsando la innovación y la empresa.

La evolución del Derecho medio ambiental en España

§ 48. La evolución del derecho al medio ambiente **en nuestro país** se encuentra condicionado por las dos circunstancias esenciales que han determinado nuestro actual régimen jurídico que son la aprobación de la Constitución y nuestra incorporación a la Unión Europea.

La **Constitución Española de 1978** introdujo el derecho a la protección del medio ambiente en su artículo 45 CE y supuso la culminación del paso a un "nuevo" Derecho del medio ambiente. Con anterioridad a la década de los años setenta las medidas de relevancia medio ambiental eran escasas y asistemáticas, además de proyectarse sobre el medio ambiente de forma muy parcial y basada en protección frente a los daños que el deterioro del medio ambiente pudiera causar a personas concretas, por lo que no podía hablarse de un verdadero Derecho del medio ambiente. Es a partir del reconocimiento del medio ambiente en la Constitución como un derecho en un Estado social democrático de Derecho cuando se pasa a un nuevo Derecho ambiental derivado del reconocimiento de una función administrativa en esta materia superándose así la parcialidad, fragmentación y la concepción patrimonialista del Derecho medioambiental.

Por otra parte, a partir de la incorporación de España en 1986 **a las Comunidades Europeas** se produjo un cambio en el sistema de protección ambiental que pasa a tener una base esencialmente supranacional, por lo que toda la evolución de este Derecho posterior a esa fecha se encuentra condicionado por la medidas normativas comunitarias adoptadas en esa materia.

4.2. EL ORDEN CONSTITUCIONAL AMBIENTAL

El derecho al medio ambiente

§ 49. En el **artículo 45 CE** se reconoce el **derecho de todos a disfrutar de un medio ambiente** adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo[12]. Se trata de un derecho de configuración problemática tanto desde una perspectiva subjetiva (titulares y destinatarios –¿cada persona?, ¿la colectividad?, ¿las generaciones venideras?–), como objetiva (su contenido y alcance en concreto por el medio ambiente como valor jurídico que protege, ¿qué significa?, ¿qué abarca?, ¿en qué estado?, ¿significa una imposibilidad absoluta de transformar el medio?).

En primer lugar conviene observar que se encuentra encuadrado en el Capítulo III del Título I de la CE entre los **principios rectores de la política social y económica** que no constituyen derechos subjetivos sino que se limitan a informar la actividad de los poderes públicos (art. 53.3 CE)[13]. Además, debe añadirse que su consideración dentro de la configuración del Estado social y democrático de Derecho **ha evolucionado** y desde una concepción muy limitada, en la que cedía frente a las necesidades de desarrollo derivadas de la propia configuración del Estado como social (derecho a la vivienda, a la salud, etc.), el impacto de este desarrollo en la realidad natural (que está alcanzado límites insoportables) y al cambio de percepción social de la cuestión ambiental, han llevado a que se convierta en un principio estructurante del Estado social (como Estado ambiental) en el que el desarrollo que conlleva el progreso necesario para alcanzar un mayor nivel de vida debe ser necesariamente sostenible.

---

[12] Su inclusión en nuestra Constitución responde al proceso evolutivo que la protección del medio ambiente ha experimentado, desde unos primeros momentos en los que se contemplaba una protección normativa del medio ambiente pero desde una perspectiva patrimonialista y basada, no tanto en valores colectivos y abstractos, sino en las molestias que determinadas actividades pudieran causar de forma concreta. Esto comenzó a cambiar a partir de los años sesenta en los que surgen los movimientos ecologistas que darían paso a un recepción constitucional de la preocupación ambienta formulada como derecho a nivel constitucional (Grecia, Portugal, entre otros Estados) en los podría denominarse un nuevo derecho medio ambiental.

[13] Estos preceptos no desarrollan otra función que la de fundamentar estéticamente programas y proyectos políticos, en ocasiones de diversas exposiciones de motivos de normativa diversa. Judicialmente, sirven de apoyatura de decisiones judiciales más o menos activistas. No hay contenido esencial en los escasos "derechos" que se reconocen en estos preceptos, no hay efecto directo ni reserva de ley, y lo que es peor, no hay garantías de lo que se denominan "derechos" por la misma Constitución accionables por los hipotéticos titulares de estos derechos, cuanto menos, no hay garantías jurisdiccionales que no sean una concesión del legislador o producto de una jurisprudencia y, por supuesto, no cabe el recurso de amparo. En todo caso el Tribunal Constitucional deja claro que «*no puede ignorarse que el art. 45 de la Constitución enuncia un principio rector, no un derecho fundamental. Los Tribunales deben velar por el respeto al medio ambiente, sin duda, pero de acuerdo con lo que dispongan las leyes que desarrollen el precepto constitucional (art. 53.3 C.E., SSTC 32/1983, fundamento jurídico 2, 149/1991, fundamento jurídico 1. y 102/1995, fundamentos jurídicos 4.-7.)." (FJ 3º, sentencia, 199/1996, de 3 de diciembre, en igual sentido, FJ 3º, sentencia 119/2001, de 24 de mayo)*».

En todo caso la realidad y el alcance del derecho al medio ambiente **constituye un derecho de configuración legal** en el que su contenido y garantía jurídica depende de lo que establezca en cada momento el legislador al tratarse en realidad de un principio rector. Por lo tanto, el legislador, junto con la participación de los demás poderes, se encargan de velar 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, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva (art. 45.2 CE). Además, se dispone de forma específica en el artículo 43.3 CE, que este derecho debe garantizarse a través de un régimen sancionador no sólo administrativo sino también penal, junto a la obligación de reparar el daño causado.

Pero más allá de esta disposiciones generales nada se concreta, por lo que los poderes públicos si bien deben actuar en todo caso para que se realice este derecho al medio ambiente, no están obligados a responder a un determinado tipo de política medio ambiental con unas medidas y una organización administrativa determinada, ni tampoco se encuentran obligados a tutelas este derecho mediante mecanismos propios de los derechos subjetivos

En todo caso debe tenerse en cuenta que este derecho encuentra **conexión con otros derechos** reconocidos en la Constitución, tantos fundamentales (el derecho a la vida e integridad física (art. 15 CE), el derecho a la intimidad y la vida privada y familiar (art. 18), derecho a la participación (art. 23 CE), como de carácter social (derecho a la salud, a derecho la educación, en tanto que educación ambiental (art. 27 CE). Ha sido precisamente su relación en concreto, con los derechos fundamentales lo que ha permitido hacerlo efectivo, en concreto, a partir de la doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en su sentencia de 9 de diciembre de 1994, Caso López Ostra, en la que se condenó al Estado español por su inactividad ante el funcionamiento de una depuradora que dificultaba la vida familiar del recurrente por los ruidos y olores que producía su funcionamiento sin sujetarse a control alguno por la Administración a pesar de los requerimientos, por lo que se consideró que vulneraba el derecho a la inviolabilidad, intimidad, vida privada y familiar reconocidos en el artículo 18 CE en relación con el artículo 8 del Convenio Europeo, lo que suponía incluir en estos derecho la protección ambiental

del entorno privado[14]. Esta doctrina ha sido recogida por el Tribunal Constitucional en su sentencia 199/1996, FJ 4º, y, en especial, en la sentencia 119/2001, de 24 de mayo, relativa a la pasividad del Ayuntamiento de Valencia ante el ruido derivado de actividades nocturnas, para lo que se refiere como "ejes básicos afectados «*al derecho a la vida (art. 15 CE), a la intimidad personal e inviolabilidad del domicilio (arts. 18.1 y 2 CE) y, en definitiva, la noción que se halla en la base del concepto de derechos fundamentales, esto es, la dignidad de la persona (art. 10.1 CE)*» (FJ 4º), al margen de otros derechos como son el derecho a la salud o a la protección del medio ambiente[15]. Asimismo la vulneración del medio ambiente por ruido puede llegar a tener consecuencia penales en aplicación del artículo 325 CP que define define un delito de peligro abstracto en la doble modalidad del tipo básico "....que puedan perjudicar gravemente el equilibrio de

[14] El TEDH afirmó que el Estado español había impedido el ejercicio de los derechos de la demandante en relación con su domicilio y su vida privada y familiar, que "atentados contra el medio ambiente pueden afectar al bienestar de una persona y privarla del goce de su domicilio, perjudicando su vida privada y familiar, sin que al mismo tiempo se ponga en grave peligro la salud de la interesada." Cabe recordar que el recurso de amparo fue rechazado por el Tribunal Constitucional del que trae causa esa sentencia afirmando que pretender la protección ambiental por medio del derecho de intimidad e inviolabilidad del domicilio "desnaturalizaba" estos derechos. En este mismo sentido, la STEDH de 16 de noviembre de 2004, Caso Moreno Gómez contra España, el TEDH refiere que "Teniendo en cuenta la intensidad de la contaminación acústica, fuera de los niveles autorizados y durante la noche, y el hecho de que estos niveles de ruido se mantuvieron durante varios años, el Tribunal concluye declarando la vulneración de los derechos protegidos por el artículo 8º", es decir, el derecho al respeto de la vida privada y familiar y del domicilio.

[15] En este caso el Tribunal Constitucional no otorgó el amparo al no considerar probada la conexión entre el insomnio del recurrente y los ruidos nocturno, pero en su interpretación incorporó la doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Así afirmó con respecto a la intimidad personal y familiar que «*debemos señalar que estos derechos han adquirido también una dimensión positiva en relación con el libre desarrollo de la personalidad, orientada a la plena efectividad de estos derechos fundamentales [...] se hace imprescindible asegurar su protección no sólo frente a las injerencias ya mencionadas, sino también frente a los riesgos que puedan surgir en una sociedad tecnológicamente avanzada. A esta nueva realidad ha sido sensible la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, como se refleja en las Sentencias de 21 de febrero de 1990, caso Powell y Rayner contra Reino Unido; de 9 de diciembre de 1994, caso López Ostra contra Reino de España, y de 19 de febrero de 1998, caso Guerra y otros contra Italia*». Si bien luego concluye que «*no todo supuesto de riesgo o daño para la salud implica una vulneración del art. 15 CE , sin embargo... una exposición prolongada a unos determinados niveles de ruido, que puedan objetivamente calificarse como evitables e insoportables, ha de merecer la protección dispensada al derecho fundamental a la intimidad personal y familiar, en el ámbito domiciliario, en la medida en que impidan o dificulten gravemente el libre desarrollo de la personalidad, siempre y cuando la lesión o menoscabo provenga de actos u omisiones de entes públicos a los que sea imputable la lesión producida*». Por lo tanto el Tribunal centra la cuestión en determinar si el nivel de ruidos era o no suficiente como para considerar vulnerados los derechos fundamentales, al margen de la degradación del medio ambiente circundante que pudiera suponer que mantiene en la esfera propia del art. 45 CE.

los sistemas naturales....", así como el tipo agravado "....si el riesgo de grave perjuicio fuese para la salud de las personas...."[16].

Por último, conviene señalar que se trata de un derecho que, al margen de su virtualidad, presenta unas especiales características tanto en su dimensión subjetiva como objetiva.

En cuanto a su **alcance subjetivo** se puede apreciar cómo, además de la titularidad individual de este derecho que se puede acreditar en el caso de situaciones que perjudican de forma individualizada (unos olores de una fábrica), además, admite una titularidad colectiva que permite invocarlo como título de legitimación tanto en sede administrativa como judicial bajo la condición de interés

---

[16] La STS (Sala de lo Penal) de 28 de abril 2016, núm. 370/2016, señala: En cuanto al tema del bien jurídico , hoy día el medio ambiente es un concepto que abarca y se integra por un abanico de derechos fundamentales que resultan menoscabados por la contaminación acústica, que constituye así un ataque contra aquél. En tal sentido, se pueden citar como referentes normativos la Directiva 2002/49 C.E. de 25 de Junio, sobre la Evaluación y Gestión del medioambiental, y la Ley 37/2003 de 17 de Noviembre -Ley del Ruido-.

Y como precedentes jurisprudenciales se deben citar, entre las primeras tres sentencias del TEDH, las de 9 de Diciembre de 1994, caso López Ostra vs España; 19 de Febrero de 1998, caso Guerra vs Italia; y 2 de Octubre de 2001, caso Hatton vs Reino Unido.

(…)

El Tribunal Constitucional también ha examinado la afectación de derechos constitucionales a consecuencia de la contaminación acústica. Así, en la Sentencia 119/2001, de 24 mayo, en la que conoció de la demanda interpuesta por quien se sentía perjudicada por las actividades desarrolladas en una discoteca sita en los bajos de la finca en que residía, se declara que el derecho fundamental a la integridad física y moral, el derecho a la intimidad personal y familiar y el derecho a la inviolabilidad del domicilio han adquirido también una dimensión positiva en relación con el libre desarrollo de la personalidad, orientada a la plena efectividad de estos derechos fundamentales, lo que también viene recogido en la Sentencia del Tribunal Constitucional de 23 de febrero de 2004 (16/2004), a la que antes se hizo referencia. Y se requiere, además, que esa puesta en peligro de estos bienes constitucionalmente protegidos lo sea con una entidad y gravedad suficiente para que se justifique la intervención del Derecho Penal.

La sentencia de esta Sala 52/2003, de 24 de febrero, abrió vías en la jurisprudencia sobre contaminación acústica. En ella se reseñó que el tipo del art. 325 es una norma en blanco que exige su integración con las disposiciones normativas o reglamentarias aplicables al caso concreto, advirtiendo también que sin duda el ruido forma parte del concepto de contaminación medioambiental y así expresamente se recoge en el art. 325 del C. Penal. Y se señaló también que el art. 325 define un delito de peligro abstracto en la doble modalidad del tipo básico "....que puedan perjudicar gravemente el equilibrio de los sistemas naturales....", así como el tipo agravado "....si el riesgo de grave perjuicio fuese para la salud de las personas...."».

legítimo. Se trata de un supuesto distinto a las acciones popular –que habilita de forma indeterminada a cualquier persona– sino que mediante el interés legítimo colectivo se reconoce la existencia de un vínculo singular con respecto a determinados grupos de personas[17].

Por otra parte, su **dimensión objetiva** nos remite directamente a la cuestión del concepto de medio ambiente. La indeterminación del mismo no ha sido solventada aunque se han ofrecido algunas notas características por parte del Tribunal Constitucional –sentencia de 26 de junio de 1995–. Se trata de un concepto indeterminado, dinámico y valorativo que se refiere al conjunto de circunstancias físicas, culturales, económicas y sociales que rodean a las personas y que les ofrece una serie de posibilidades para desarrollar su vida. En todo caso no se limita a los recursos naturales (espacios –un bosque– y especies –los árboles y animales que allí viven–) sino tiene un alcance más amplio y abstracto que alcanza a cuestiones como la biodiversidad de los ecosistemas. En todo caso debe distinguirse de la ecología que se puede identificar como la ciencia que estudia las relaciones de los seres vivos entre sí y con su entorno, así como también con los movimientos que defienden y protegen la naturaleza y del medio ambiente. Además se trata de un derecho que se proyecta por relación a la persona, que es para quien se protege el medio ambiente y del que se protege el medio ambiente, de donde se deduce su configuración como derecho y deber[18].

---

[17] El Tribunal Constitucional en su sentencia de 31 de enero de 1994, STC 334/1994 (FJ 3º) distingue la legitimación general de las personas jurídicas en la acción popular y la legitimación por interés colectivo y así afirma «*[N]o puede negarse que existen algunas infracciones cuya persecución se conecta directamente con el objeto de ciertas entidades asociativas. Esto es lo que sucede precisamente con el de la Asociación recurrente. No es posible ignorar que en este caso el ejercicio de la acción penal constituye un medio especialmente indicado para el cumplimiento de los fines asociativos de la recurrente, relacionados directamente con la defensa del patrimonio natural. Como ha señalado el Ministerio Fiscal, resulta evidente que una asociación con fines de defensa de la naturaleza y del mundo animal tiene un interés legítimo y personal en velar por el correcto ejercicio de la potestad administrativa, en este caso respecto de la revocación de la sanción impuesta a un cazador que había abatido una avutarda*».

[18] Sentencia del Tribunal Constitucional de 26 de junio de 1995, núm. 102/1995: «*Como síntesis, el "medio ambiente" consiste en el conjunto de circunstancias físicas, culturales, económicas y sociales que rodean a las personas ofreciéndoles un conjunto de posibilidades para hacer su vida. Las personas aceptan o rechazan esas posibilidades, las utilizan mal o bien, en virtud de la libertad humana. El medio no determina a los seres humanos pero los condiciona. Se afirma por ello, que el hombre no tiene medio sino mundo, a diferencia del animal. No obstante, en la Constitución y en otros textos el medio, el ambiente o el medio ambiente ("environment", "environnement", "Umwelt") es, en pocas palabras, el entorno vital del hombre en un régimen de armonía, que aúna lo útil y lo grato. En una descomposición factorial analítica comprende una serie de elementos o agentes geológicos, climáticos, químicos, biológicos y sociales que rodean a los seres*

El reparto de competencias entre Estado y CCAA en materia de medio ambiente

§ 50. El medio ambiente es uno de los ámbitos más conflictivos a la hora de establecer el **reparto de competencias entre el Estado y las CCAA**. El artículo 149.1.23ª CE atribuye al Estado la competencia básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las CCAA.

Sin embargo se trata de una cuestión de enorme complejidad porque afectan a distintos sectores del ordenamiento ya que el medio ambiente apunta a aspectos horizontales que se proyectan por diversas materias.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 149.1.23ª CE corresponde al **Estado la legislación básica** sobre el medio ambiente, en tanto **las CCAA pueden establecer "normas adicionales de protección" y asumir la gestión en materia de protección ambiental**, como han hecho todas las CCAA en sus respectivos Estatutos de Autonomías. El contenido de lo básico establecido por Ley o, excepcionalmente, mediante reglamento, que no puede vaciar de contenido el espacio competencia de las CCAA. Lo básico, como denominador normativo común en un sector determinado, cumple en esta materia una función de ordenación mediante mínimos.

Este planteamiento se complica cuando quedan afectados otros títulos competenciales, estatales o autonómicos, que pueden incidir y constituyen entonces

---

vivos y actúan sobre ellos para bien o para mal, condicionando su existencia, su identidad, su desarrollo y más de una vez su extinción, desaparición o consunción» (FJ 4).

«*El medio ambiente como objeto de conocimiento desde una perspectiva jurídica, estaría compuesto por los recursos naturales, concepto menos preciso hoy que otrora por obra de la investigación científica cuyo avance ha hecho posible, por ejemplo, el aprovechamiento de los residuos o basuras, antes desechables, con el soporte físico donde nacen, se desarrollan y mueren. La flora y la fauna, los animales y los vegetales o plantas, los minerales, los tres "reinos" clásicos de la Naturaleza con mayúsculas, en el escenario que suponen el suelo y el agua, el espacio natural. Sin embargo, ya desde su aparición en nuestro ordenamiento jurídico el año 1916, sin saberlo, se incorporan otros elementos que no son naturaleza sino Historia, los monumentos, así como el paisaje, que no es solo una realidad objetiva sino un modo de mirar, distinto en cada época y cada cultura. El Estatuto de Autonomía de Madrid, como hubo ocasión de comprobar atrás, ofrece una fórmula especialmente valiosa por su inserción en el bloque de la constitucionalidad, fórmula donde se incluye la aspiración al equilibrio ecológico y se enumeran los componentes más importantes: el aire, las aguas, los espacios naturales, la flora, la fauna y los testimonios culturales (art. 27.11*)." (FJ 5º).

«*en el caso del medio ambiente se da la paradoja de que ha de ser defendido por el hombre de las propias acciones del hombre, autor de todos los desafueros y desaguisados que lo degradan, en beneficio también de los demás hombres, y de las generaciones sucesivas. La protección resulta así una actividad beligerante que pretende conjurar el peligro y, en su caso, restaurar el daño sufrido e incluso perfeccionar las características del entorno, para garantizar su disfrute por todos. De ahí su configuración ambivalente como deber y como derecho, que implica la exigencia de la participación ciudadana en el nivel de cada uno […] Esto nos lleva de la mano a la dignidad de la persona como valor constitucional trascendente (art. 10.1 C.E.), porque cada cual tiene el derecho inalienable a habitar en su entorno de acuerdo con sus características culturales*».

otro título de intervención que se solapa. Se trata de otras competencias como la ordenación del territorio, agricultura, montes, aprovechamientos hidráulicos, pesca y caza, materias que han sido asumidas con carácter exclusivo por las CCAA y que se encuentran vinculadas a la materia medio ambiental. Este carácter horizontal y más general del título competencial sobre el medio ambiente no puede ser utilizado para absorber cualquier ordenación en la que se vea implicado el medio ambiente (la relativa a aguas, recursos minerales, agricultura, urbanismo), sino que lo será sólo y exclusivamente la que **directamente tienda a su preservación, conservación o mejora**[19].

Por lo tanto es normal que sobre una misma realidad converjan distintos títulos competenciales –así con respecto al proyecto de un hotel en una zona de especial riqueza natural, se pueden identificar la materia ordenación del territorio y urbanismo (para su construcción), turismo (para la actividad en si), y, por supuesto, medio ambiente– por lo que el título relativo al medio ambiente pretende el equilibrio de todos estos elementos, lo que implica su incidencia en múltiples sectores del ordenamiento, convergiendo así la competencia estatal básica de protección del medio ambiente con otros títulos competenciales tanto estatales –telecomunicaciones, infraestructuras eléctricas o ferroviarias de alcance nacional–, como autonómicos –ordenación del territorio y urbanismo, agricultura y ganadería, montes y aguas, caza y pesca–. En todo caso, esa incidencia no puede ser tal que permita bajo la invocación de la protección medio ambiental que puede ser más aparente que real, afectar a las competencias autonómicas.

[19] El Tribunal Constitucional, en su sentencia de 26 de junio de 1995 (STC 102/1995), afirmó (FJ 3º) que «*Como ya dijimos respecto de las aguas en la STC 227/1988 y más precisamente en la STC 144/1985, los recursos naturales son soportes físicos de una pluralidad de actuaciones públicas y privadas en relación a los cuales la Constitución y los Estatutos han atribuido diversas competencias. En tal sentido, hemos reconocido en más de una ocasión que un ámbito físico determinado no impide necesariamente que se ejerzan otras competencias en el espacio (SSTC 77/1982 y 103/1989), pudiendo pues, coexistir títulos competenciales diversos. Así, junto al medio ambiente, los de ordenación del territorio y urbanismo, agricultura y ganadería, montes y aprovechamientos forestales, o hidráulicos, caza y pesca o comercio interior entre otros. Ello significa, además, que sobre una misma superficie o espacio natural pueden actuar distintas Administraciones públicas para diferentes funciones o competencias, con la inexorable necesidad de colaboración (SSTC 227/1988 y 103/1989) y, por supuesto, coordinación. No sólo hay que identificar cada materia, pues una misma Ley o disposición puede albergar varias (SSTC 32/1983 y 103/1989), sino que resulta inevitable a continuación determinar, en cada caso, el título competencial predominante por su vinculación directa e inmediata, en virtud del principio de especificidad, operando así con dos criterios, el objetivo y el teleológico, mediante la calificación del contenido material de cada precepto y la averiguación de su finalidad (SSTC 15/1989, 153/1989 y 170/1989), sin que en ningún caso pueda llegarse al vaciamiento de las competencias de las Comunidades Autónomas según sus Estatutos (STC 125/1984)*».

Este esquema de reparto de competencias entre el Estado y las CCAA plantea problemas en la **fase descendente de la aplicación del Derecho de la Unión Europea** ya que, en general, son las CCAA las que, al concretar las medidas de protección del medio ambiente se encargan de hacer efectivas las exigencias del Derecho de la Unión Europea. De este modo, en la medida que una sola Comunidad dejara de cumplir los objetivos marcados las Directivas en esta materia situaría en una posición de incumplimiento al Estado español ante la Unión sin que éste, en principio, pudiera entrar a sustituir la falta de la Comunidad Autónoma por carecer de competencias para ello[20].

La protección del medio ambiente a nivel local

§ 51. Conforme al marco legal establecido a nivel estatal y autonómico actúan las **Administración Locales** en materia de medio ambiente. Al margen de las competencias y funciones que se le puedan atribuir en cada una de la leyes que disponen las técnicas específicas de intervención sobre el medio ambiente, debe tenerse en cuenta que la entidades locales tiene reconocidas competencias genéricas en materia de medio ambiente.

Así, todo los municipios ejercen **competencias en materia de medio ambiente urbano,** en particular, en particular, parques y jardines públicos, gestión de los residuos sólidos urbanos y protección contra la contaminación acústica, lumínica y atmosférica en las zonas urbanas [art 25.2 b) LBRL]. En este sentido, todos los municipios han de contar **con servicios relacionados con esta finalidad** como la recogida de residuos, limpieza viaria, alcantarillado; pero, además, aquellos municipios que cuente con más de 5.000 habitantes deben proceder al tratamiento de sus residuos, y aquello de más de 50.000 contar con un servicio de protección del medio ambiente [art. 26.1 a), b) y d) LBRL], encargándose la

[20] Esta situación se ha solventando con la disposición adicional segunda de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera que establece que las CCAA que incumplan las obligaciones derivadas de normas del derecho de la Unión Europea, dando lugar a que el Reino de España sea sancionado por las instituciones europeas, o condenado por tribunales internacionales o por órganos arbitrales, asumirán, en la parte que les sea imputable, las responsabilidades que se devenguen de tal incumplimiento. No obstante esta situación había dado lugar a pronunciamientos del Tribunal Constitucional tan singulares como la sentencia 102/1995, de 26 de junio, en la que reconocía la inconstitucionalidad de una Ley estatal dictada para solventar la condena a España por parte del Tribunal de Justicia por no haber cumplido con la protección exigida a las Marismas de Santoña, y difería los efectos de la declaración de inconstitucionalidad al momento en el que la Comunidad Autónoma dictase la pertinente disposición declarando a las Marismas de Santoña como espacio natural protegido.

Diputación Provincial de coordinar estos servicios en los municipios con menos de 20.000 habitantes [art. 26.2 LBRL].

4.3. LA ORGANIZACIÓN Y LAS TÉCNICAS DE INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA EN MATERIA MEDIOAMBIENTAL

La organización administrativa del medio ambiente

§ 52. La intervención administrativa en materia de medio ambiente se lleva a cabo, desde cada una de las instancias territoriales, a través de la **estructura organizativa común** desde la que se ejercen el resto de las competencias.

Sin embargo, la materia medio ambiental ha sido propicia tanto para el ensayo de nuevas fórmulas organizativas de descentralización funcional así como para el desarrollo de otras de carácter participativo. En todo caso, todo el entramado organizativo competente en materia de medio ambiente responde al principio de **unidad de gestión** para afrontar una realidad única como es el medio ambiente.

Con respecto a la **organización no diferenciada** en materia de medio ambiente, la relativa juventud de esta función pública explica que se tardase en introducir órganos especializados en esta materia tanto a nivel estatal como autonómico. En el caso del Estado, primero se introdujo una Dirección General de Acción Territorial y Medio Ambiente en 1977 que se reflejaría en las denominaciones del Ministerio en que se encontraba inserta, pero no sería hasta 1996 cuando se creo un departamento *ad hoc* bajo la denominación de Ministerio de Medio Ambiente, que posteriormente (en 2008), se integraría con el Ministerio de Agricultura y actualmente se encuentra configurado (desde 2011) como ejerce como **Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente**. A nivel autonómico existe en todas las CCAA una **Consejería** con competencias en Medio Ambiente aunque, como ocurre en la actualidad a nivel estatal, muchas de ellas tienen atribuida también otras competencias conexas como es el caso de la Comunidad de Madrid con la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio. Por último a nivel local, ocurre algo similar creándose unas áreas de gobierno sobre medio ambiente que se componen de **Concejalías-Delegadas** de Medio Ambiente (o de parques y jardines, etc.)

Por lo que respecta a la **organización diferenciada** ha sido característico a nivel autonómico la creación de Agencias autonómicas de medio ambiente. Estas se creaban bajo un estatuto similar a los organismos autónomos a nivel autonómico para el desarrollo específico de las políticas en materia de medio ambiente. Sin embargo, dicha solución ha ido abandonándose hasta prácticamente desaparecer este tipo de Administración descentralizada concentrándose ahora las competencias en los órganos especializados (Consejerías de Medio Ambiente).

Otra características singular de la organización del medio ambiente es la existencia de diversos organismos y órganos que desarrollan funciones específica de carácter consultivo, o de ejecución y gestión. En el caso de **los órganos consultivos** se explica por la necesidad vertebrar a las distintas instancias competentes y dar participación a expertos y a la sociedad civil en la elaboración y ejecución de las políticas en materia de medio ambiente. Así ocurre con órganos consultivos-participativos como el Consejo Asesor del Medio Ambiente, órgano colegiado que tiene por objeto la participación y el seguimiento de las políticas ambientales generales orientadas al desarrollo sostenible en el que participan representantes de ONGs y organizaciones profesionales; el Consejo Nacional del Clima, que es un órgano colegiado que tiene encomendadas las funciones de elaboración, seguimiento y evaluación de la estrategia española de lucha contra el cambio climático; el Consejo Nacional del Agua, que es el órgano superior de consulta y de participación en la materia y reúne a representantes de las tres instancias territoriales y de los organismos de cuenca, organizaciones profesionales y económicas más representativas de ámbito estatal relacionadas con los distintos usos del agua, organizaciones sindicales y empresariales, y entidades sin fines lucrativos; el Consejo de la Red de Parques Nacionales es un órgano estatal de carácter consultivo en el que están representadas la Administración General del Estado, las CCAA que cuentan con Parques Nacionales, los presidentes de los Patronatos, representantes de organizaciones conservacionistas y de los municipios con territorio en los Parques Nacionales.

Por otra parte, son característicos de este ámbito los **organismos de gestión de recursos naturales**. Así ocurre con los organismos encargados de la coordinación de la gestión de los Parques Nacionales y Naturales que, a nivel estatal corresponde al organismo autónomo parques nacionales que es la entidad

pública dependiente del Ministerio de Agricultura y Alimentación que se encarga de desarrollar y coordinar la planificación de la Red de Parques Nacionales, correspondiendo a las Comunidades Autónomas la gestión directa de los Parques Nacionales, que tiene además, a su cargo los montes, fincas y bienes patrimoniales de propiedad estatal, ligados a los desaparecidos Institutos de Conservación de la Naturaleza (ICONA) y de Reforma y de Desarrollo Agrario (IRYDA). Cada Parque Nacional o Natural cuenta con sus propio órganos de gestión dependientes de las respectivas CCAA.

Otro organismo de gestión singular en el ámbito del medio ambiente son las **confederaciones hidrográficas** creadas en el año 1.926 por Real Decreto-Ley, son definidas en la actualidad en la Ley de Aguas como entidades de Derecho público con personalidad jurídica propia y distinta del Estado, adscritas a efectos administrativos al Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino como organismo autónomo con plena autonomía funcional[21]. Las Confederaciones Hidrográficas han venido funcionando ininterrumpidamente desde su nacimiento, desempeñando un importante papel en la planificación hidrológica, gestión de recursos y aprovechamientos, protección del dominio público hidráulico, concesiones de derechos de uso privativo del agua, control de calidad del agua, proyecto y ejecución de nuevas infraestructuras hidráulicas, programas de seguridad de presas, bancos de datos, etc.

Acceso a la información ambiental

§ 53. Entre las técnicas de intervención en materia de medio ambiente destaca, en primer lugar, el **régimen de acceso a la información ambiental** en tanto constituye un presupuesto para garantizar la transparencia y la eficacia en la función administrativa ambiental. Gracias a un régimen especial que permite un acceso más amplio y profundo a la información relativa a cuestiones medio ambientales que obra en las Administraciones Públicas, se garantiza una supervisión y control difuso por parte de toda la ciudadanía.

[21] Son la Confederación Hidrográfica del Cantábrico, la Confederación Hidrográfica del Duero, la Confederación Hidrográfica del Ebro, la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir, la Confederación Hidrográfica del Guadiana, la Confederación Hidrográfica del Júcar, la Confederación Hidrográfica del Miño-Sil, la Confederación Hidrográfica del Segura y la Confederación Hidrográfica del Tajo.

En efecto, al margen del régimen común de acceso a la información administrativa que se regula por el derecho de acceso al expediente (art. 35 a) LRJPAC) y el derecho de acceso a la información pública en general en los términos reconocidos en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, existe un régimen especial para el acceso a la información medioambiental que se deriva de una **normativa común europea**, como es la Directiva 2003/4/CE, de 28 de enero, relativa al acceso público a la información medioambiental, que deroga la anterior Directiva 90/313/CE, y la Directiva 2003/35/CE, de 26 de mayo, por la que se establecen medidas para la participación del público en determinados planes y programas relacionados con el medio ambiente y por la que se modifican, en lo que se refiere a la participación pública y el acceso a la justicia.

Esta y otra normativa comunitaria e internacional se ha reflejado en **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 sustituye a la anterior Ley 38/1995–. Con esta Ley 27/2006 se regula el derecho a acceder a la información ambiental que obre en poder de las autoridades públicas o en el de otros sujetos que la posean en su nombre, a participar en los procedimientos para la toma de decisiones sobre asuntos que incidan directa o indirectamente en el medio ambiente, y cuya elaboración o aprobación corresponda a las Administraciones, y a instar la revisión administrativa y judicial de los actos y omisiones imputables a cualquiera de las autoridades públicas que supongan vulneraciones de la normativa medioambiental.

En cuanto al derecho de acceso a la información ambiental se garantiza, en primer lugar, a través unas **obligaciones** de las autoridades públicas en materia de información ambiental, así como a través de la difusión por las autoridades públicas de la información ambiental.

Pero la verdadera fuerza de este derecho se encuentra en el reconocimiento de la posibilidad de **solicitar información ambiental** a las autoridades públicas que se verán obligadas a facilitarla en condiciones privilegiadas frente al régimen común de acceso a la información administrativa. Esta solicitud puede presentarla cualquiera sin que sea necesario acreditar ningún derecho subjetivo o interés legítimo, como ocurre en el caso del régimen común del acceso al expediente y a los documentos

nominativos obrantes en archivos y expedientes. La solicitud se puede hacer frente a las autoridades públicas en sentido amplio, lo que implica no sólo a las Administraciones Públicas sino también empresas que presten servicios públicos o tengan encomendada una función público[22]. El plazo para resolver las peticiones que sean pertinentes es de un mes y de dos meses si el volumen y la complejidad de la información son tales que resulta imposible cumplir el plazo antes indicado. Existen algunas limitaciones al cumplimiento de este derecho por las autoridades ya que no se ven obligadas cuando la información solicitada a la autoridad pública no obre en poder de ésta o en el de otra entidad en su nombre, que la solicitud sea manifiestamente irrazonable o que la solicitud esté formulada de manera excesivamente general. Tampoco se puede ejercer este derecho cuando afecte a relaciones internacionales, a la defensa nacional o a la seguridad pública, procesos judiciales, a los derechos de propiedad intelectual e industria, a los datos personales protegido por la Ley Orgánica 15/1999, entre otros.

Por otra parte, la Ley 27/2006 establece igualmente un régimen especial para la **participación en los procedimientos** relacionados con el medios ambiente, más allá de lo previsto con carácter general para todo procedimiento con el trámite de información pública definido en la LRJPAC. En efecto, con el fin de promover una participación real y efectiva del público en la elaboración, modificación y revisión de los planes, programas y disposiciones de carácter general relacionados con el medio, las Administraciones Públicas, al establecer o tramitar los procedimientos que resulten de aplicación, deben velar porque se informe al público sobre cualesquiera propuestas de planes, programas o disposiciones de carácter general relacionados con el medio ambiente, que el público tenga derecho a expresar observaciones y opiniones cuando estén abiertas todas las posibilidades, antes de que se adopten decisiones sobre el plan, programa o disposición de carácter general, y que al adoptar esas decisiones sean debidamente tenidos en cuenta los resultados de la participación pública.

Para garantizar este derecho se prevé, cuando sea incumplido, que se pueda interponer directamente una **reclamación administrativa** ante la autoridad bajo la

[22] Como señaló el Tribunal de Justicia en su sentencia de 19 de diciembre de 2012, C-279/12, se atiende a un sentido funcional de autoridad público que no depende de los que Estados miembros consideren como tal.

que ejerce su actividad, que debe dictar y notificar la resolución correspondiente, la cual agota la vía administrativa y será directamente ejecutiva. Para el caso del incumplimiento de la obligaciones relativas a la participación en la elaboración de planes y normativa ambiental, se prevé la posibilidad de ejercitar la acción popular –si bien restringida a determinados colectivos– ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

El régimen de las actividades clasificadas

§ 54. Una de las expresiones más tradicionales dentro del Derecho del medio ambiente han sido las limitaciones de las actividades potencialmente peligrosas. Se trata lo que en la actualidad se conoce como **actividades molestas, insalubres, nocivas o peligrosas**, o también llamadas actividades clasificadas, para cuyo desarrollo hace falta la obtención previa de una autorización administrativa.

Las autorizaciones permiten controlar con carácter preventivo las actividades privadas que pueden resultar lesivas para el medio ambiente o para la salubridad pública. Así cuando se va a instalar una peluquería, un horno de pan o un taller de motos, se prevé que, dependiendo del tipo de actividad, la Administración lleve a cabo una valoración técnica sobre su compatibilidad con la preservación del medio, calibrando, por un lado, el interés socioeconómico de la instalación o actividad que se pretende, y, por otro lado, el interés colectivo de la preservación del medio así como los posibles derechos e intereses particulares vinculados al entorno que puedan verse afectados. Se trata de unas autorizaciones de tracto sucesivo –por lo que se califican como "autorizaciones operativas" o "licencias de funcionamiento"–, que hacen surgir una relación permanente entre la Administración y el sujeto autorizado con el fin de proteger el interés público en todo caso frente a las vicisitudes y circunstancias que puedan surgir a lo largo del tiempo en el desarrollo de la actividad autorizada.

La ordenación de este tipo de actividades se articula por normas específicas a nivel autonómico y local, que han desbordado la normativa estatal tradicionalmente contenida en el Reglamento de actividades, molestas, insalubres, nocivas y peligrosas (RAMINP)[23]. A nivel estatal no se ha podido reconducir la

[23] El Decreto 2414/1961, de 30 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de actividades, molestas, insalubres, nocivas y peligrosas (RAMINP), fue derogado por la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de calidad del aire y protección de la atmósfera derogó el RAMINP que

situación creada por las CCAA que han establecido mediante leyes específicas unos regímenes de nueva planta de las actividades clasificadas disponiendo regímenes autorizatorios singulares y muy diferenciados[24].

Esta situación ha sido muy criticada por la escasa racionalidad del sistema de licencias ambientales autonómico que fragmenta las actividades económicas a nivel nacional y no presente la homogeneidad propia de medidas que apuntan a un fin común que es la protección del medio ambiente. Ni siquiera la transposición de la Directiva 2006/123/CE relativa a los servicios en el mercado interior ha servido para superar esta traba, ya que si bien esta Directiva viene a suprimir todas las barreras y obstáculos legales y administrativos para el desarrollo de las actividades de servicio, igualmente prevé excepciones conforme a la que admite la introducción de autorizaciones o licencias cuando resulten necesarias por razones de imperioso interés general, entre las que se encuentra la protección del medio ambiente.

A partir de este fragmentado régimen autonómico **los Ayuntamientos concretan en sus ordenanzas** sus propios sistemas de autorización para el desarrollo de actividades que, por lo general, se encuentran muy vinculados al ámbito urbanístico. En todo caso deben distinguirse de las licencias urbanísticas propiamente dichas (como son las de primera ocupación o las licencias de obras) o de cualquier otro tipo de autorización (espectáculos públicos, etc.) que sean necesarias para iniciar la actividad de que se trate.

Estas autorizaciones se distinguen por su **finalidad** que es evitar que las instalaciones, establecimientos, actividades, industrias o almacenes –que genéricamente se denominan actividades–, independientemente de su titularidad –ya sean públicas o privadas–, produzcan incomodidades, alteren las condiciones normales de salubridad e higiene del medio ambiente y ocasionen daños a las

---

mantiene su vigencia en aquellas comunidades y ciudades autónomas que no tengan normativa aprobada en la materia, en tanto no se dicte dicha normativa.

[24] En el caso, por ejemplo, de la Comunidad de Castilla y León mediante el Decreto Legislativo 1/2015, de 12 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Prevención Ambiental de Castilla y León, en la que distingue entre comunicación ambiental, licencia ambiental y autorización ambiental, figura que se regulan junto a la evaluación de impacto ambiental. O en Extremadura la Ley 16/2015, de 23 de abril, de protección ambiental de la Comunidad Autónoma de Extremadura, regula la autorización ambiental integrada y la autorización ambiental unificada (se distinguen en función del tipo de actividades), y en el caso de que no resulten necesarias éstas procede la comunicación ambiental autonómica o municipal, regulándose al margen se regula la evaluación de impacto ambiental.

riquezas pública o privada o impliquen riesgos graves para las personas o los bienes.

Por una parte se suele distinguir en las ordenanzas las **actividades inocuas** para cuyo ejercicio se exige la comunicación previa o declaración responsable que autoriza el ejercicio de la actividad desde la fecha se formula, lo que no impide que puedan efectuarse las inspecciones que se estimen oportunas. Este régimen se aplica a todas las actividades y de forma objetiva a determinadas actividades de comercio minorista y de servicio[25].

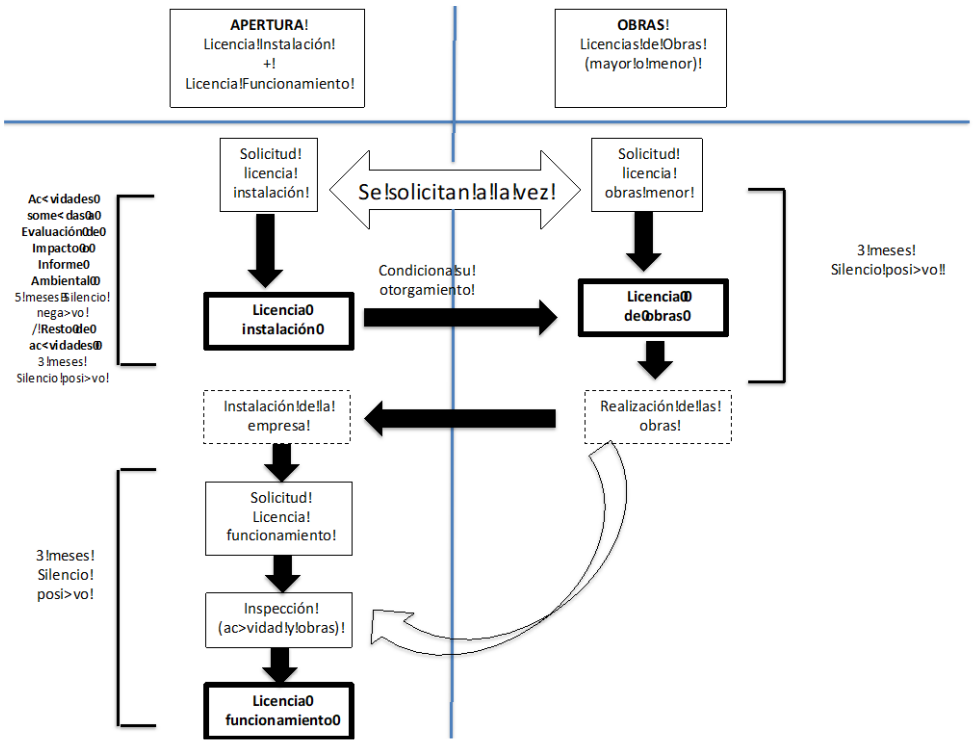
Por otra parte las **actividades clasificadas** o calificadas son aquellas identificadas como tales por las ordenanzas, lo que suele incluir a aquellas actividades sujetas a declaración de impacto ambiental o evaluación ambiental de actividades conforme a la normativa autonómica, las actividades e instalaciones sujetas a solicitud de vertido conforme a la normativa aplicable, y cualquier otra que pueda ser considerada como molesta, insalubre, nociva o peligrosa, de acuerdo con la definición del RAMINP[26]. A algunas de estas actividades se les puede una declaración responsable permitiendo el ejercicio de la actividad desde la fecha de formulación de la solicitud, mientras que en el resto es necesario obtener una licencia para poder proceder a la instalación de la actividad.

En este último caso, una vez instalada la empresa, antes de su puesta en marcha es necesario obtener la licencia de funcionamiento o apertura que se obtiene previa inspección por parte de los servicios municipales para comprobar que el local se adecua a lo requerido legalmente. De este modo la **autorización** de las actividades clasificadas o calificadas se encuentran estructurada en dos subprocedimientos que se analizan en detalle a continuación: uno primero, en la que se solicita la licencia de instalación a la que suele acompañar la licencia de obras para hacer efectiva dicha

[25] Son las llamadas "licencias exprés" que no son tales licencias sino simples declaraciones responsables. En efecto, el Real Decreto-Ley 19/2012 introdujo la inexigibilidad de licencias a las actividades de comercio minorista y determinadas actividades de servicios que se lleven a cabo en establecimientos permanentes de menos de 300 metros cuadrados útiles, que han sido sustituidas por declaraciones responsables.

[26] Se definen de la siguiente manera: a) actividades molestas, que son las que constituyen una incomodidad por los ruidos vibraciones que produzcan o por los humos, gases, olores, nieblas o polvos en suspensión o sustancias que eliminen; b) actividades insalubres, que dan lugar a desprendimiento o evacuación de productos que puedan resultar directa o indirectamente perjudiciales para la salud humana; c) actividades nocivas: las que, por las mismas causas, puedan ocasionar daños a la riqueza agrícola, forestal, pecuaria o piscícola; d) actividades peligrosas que son las que tengan por objeto fabricar, manipular, expender o almacenar productos susceptibles de originar riesgos graves por explosiones, combustiones, radiaciones u otros de análoga importancia

instalación; una vez obtenida la licencia de instalación (y en su caso la de obras) se procede a hacerla efectiva ejecutando las obras autorizadas, finalizado lo cual se solicita licencia de funcionamiento o apertura, que se obtiene una vez efectuada la inspección técnica correspondiente.



La obtención de la licencia de instalación es el procedimiento más relevante y que puede plantear mayores complicaciones ya que es donde se comprueba la compatibilidad de la actividad que se pretende desarrollar con la realidad medioambiental a la que afecta. En el procedimiento para obtención de dicha licencia de instalación tiene lugar la un trámite de información pública y se notifica a los vecinos que vayan a verse afectados para formulen alegaciones. Seguidamente se da traslado al promotor de las posibles incompatibilidades para que adopte las medidas correctoras necesarias o alegue lo que estime conveniente. En el caso de sea necesaria la evaluación de impacto ambiental o la evaluación ambiental se procederá a dar traslado a la autoridad autonómica. Una vez obtenida la evaluación positiva, en su caso, se emite el informe ambiental que es preceptivo y vinculante para el otorgamiento de la licencia de instalación que debe ser otorgada por el Alcalde dentro de un plazo determinado (cinco meses en el caso de la Comunidad de Madrid) y con respecto a la que opera, por lo general, el silencio negativo.

La decisión definitiva sobre la concesión o denegación de la licencia corresponde al Alcalde, aunque se trata en realidad de una competencia compartida o concurrente con el órgano responsable de realizar la evaluación ambiental, con un claro predominio de este último en la configuración de la resolución final, dado que, de conformidad con lo dispuesto en el Reglamento, los informes que emita este órgano serán vinculantes.

Junto a la solicitud de la licencia de instalación se suele presentar la solicitud de la licencias de obras mayores o menores, que resulta necesaria para llevar a cabo un acondicionamiento del establecimiento a la actividad que se pretende desarrollar. Para poder acometer las obras de forma inmediata y dado que la obtención de la licencia de instalación puede demorarse, cabe la posibilidad de solicitar el inicio de la ejecución sin necesidad a esperar al otorgamiento de aquella, que el Ayuntamiento suele conceder si se renuncia a la reclamación de responsabilidades en el caso de la licencia de instalación no sea finalmente otorgada.

Una vez obtenida la licencia de instalación, y realizadas las obras necesarias, se procede a hacer efectiva la instalación conforme al contenido de la licencia. Una vez finalizada no puede comenzar a ejercerse la actividad sin que se practique una previa visita de inspección técnica para comprobar que se cumplen las condiciones exigidas en la licencia de instalación. Esta visita tiene lugar cuando se solicita la licencia de funcionamiento, aunque podrá también girarse en cualquier momento una visita de inspección para comprobar el cumplimiento de dichas condiciones, y, en caso de que se constaten deficiencias, el Alcalde otorgará un plazo para su corrección. Por lo demás, la Administración ostenta una prerrogativa de *ius variandi* sobre las condiciones e incluso de revocación de la licencia cuando así lo exija la defensa del interés ambiental ante la modificación de las circunstancias que motivaron su otorgamiento.

La evaluación de impacto ambiental

§ 55. La **evaluación de impacto ambiental** trata de introducir la variable ambiental en la toma de decisiones sobre los planes, programas y proyectos con incidencia importante en el medio ambiente para adoptar las mejores decisiones al poder elegir, entre las diferentes alternativas posibles, aquella que mejor

salvaguarde los intereses generales desde una perspectiva global e integrada y teniendo en cuenta todos los efectos derivados de la actividad proyectada.

Se trata de una técnica de protección ambiental diseñada y exigida desde las instancias europeas[27] que ha pasado por distintos textos legales[28] hasta llegar a la actual Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental, que unifica tanto la evaluación ambiental de planes y programas como de proyectos estableciéndose un esquema similar para ambos procedimientos (evaluación ambiental estratégica y evaluación de impacto ambiental), regulándolos de manera exhaustiva y unificando la terminología. Esta normativa estatal debe completarse con el desarrollo que en este aspecto dispongan las CCAA, ya que algunas han desarrollado lo establecido con carácter básico por el Estado[29], mientras que otras que no lo han hecho se aplica directamente el contenido de dicha normativa estatal[30]

A través de este instrumento de protección ambiental se incorporan en el procedimiento de elaboración de un plan o un programa así como en el de autorización de un determinado proyecto la variable ambiental mediante la realización de un conjunto de estudios y análisis técnicos que permiten estimar los efectos que la ejecución de un determinado plan, programa o proyecto puede causar sobre el medio ambiente. La evaluación del impacto ambiental identificará, describirá y evaluará de forma apropiada, en función de cada caso particular, los

[27] Directiva 85/337/CEE del Consejo, de 27 de junio de 1985, modificada por la Directiva 97/11/CE del Consejo, de 3 de marzo de 1997, y posteriormente sustituida por la Directiva 2001/42/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de junio, relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente, y la Directiva 2011/92/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente.

[28] Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de evaluación de impacto ambiental, Ley 6/2001, de 8 de mayo, Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente y 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

[29] Mediante normas que abarcan otros instrumentos como es el caso de la Comunidad de Castilla y León mediante el Decreto Legislativo 1/2015, de 12 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Prevención Ambiental de Castilla y León (incluye el régimen de autorización ambiental) o Extremadura mediante la Ley 16/2015, de 23 de abril, de protección ambiental de la Comunidad Autónoma de Extremadura (que incluye la autorización ambiental y la autorización integrada). O de forma específica como es el caso de la Islas Baleares mediante la Ley 12/2016, de 17 de agosto, de evaluación ambiental de las Illes Balears.

[30] Es el caso de la Comunidad de Madrid, donde se ha derogado gran parte de la 2/2002, de 19 de junio, de Evaluación Ambiental de la Comunidad de Madrid, y mientras no se disponga una nueva normativa se aplica la normativa estatal básica.

efectos directos e indirectos de un proyecto sobre los siguientes el ser humano, la fauna y la flora; el suelo, el agua, el aire, el clima y el paisaje; los bienes materiales y el patrimonio cultural; y la interacción entre los factores mencionados anteriormente[31].

Debe subrayarse que no se trata de un procedimiento autonómo o exento sino que se incorpora como subprocedimiento o procedimiento instrumental respecto de aquel por el que se adoptan planes y programas, así como respecto del de autorización de proyectos. Esto se refleja desde el punto de vista orgánico en la distinción el órgano sustantivo, que sería aquel órgano de la Administración pública estatal, autonómica o local competente para autorizar, para aprobar o, en su caso, para controlar la actividad a través de la declaración responsable o comunicación de los proyectos que deban someterse a evaluación de impacto ambiental; y el órgano ambiental, que es aquel órgano de la Administración pública estatal o autonómica competente para evaluar el impacto ambiental de los proyectos[32].

La **Evaluación ambiental estratégica** ordinaria que concluye Declaración Ambiental Estratégica procede respecto de los planes y programas, así como sus modificaciones, que se adopten o aprueben por una Administración pública y cuya elaboración y aprobación venga exigida por una disposición legal o reglamentaria o por acuerdo del Consejo de Ministros o del Consejo de Gobierno de una comunidad autónoma, cuando: a) establezcan el marco para la futura autorización de proyectos legalmente sometidos a evaluación de impacto ambiental; b) afecten a determinados espacios naturales (Red Natura 2000); c) Cuando lo decida el órgano ambiental. Por otra parte, se prevé una evaluación ambiental estratégica simplificada que concluye con un Informe Ambiental Estratégico cuando se trate de modificaciones menores de los planes y programas; cuando se refieran a zonas reducidas; cuando establezcan un marco para futuras autorizaciones que no requieran de evaluación de impacto ambiental.

La **Evaluación de Impacto Ambiental** ordinaria que concluye con la Declaración de Impacto Ambiental se exige a determinados proyectos de especial

[31] Puede accederse a un ejemplo de estudio de impacto ambiental en el siguiente enlace: http://www.iulasrozas.org/documentos/Memoria%20EIA%20M_61.pdf

[32] En el caso de la Comunidad de Madrid, el órgano ambiental es la Dirección General de Evaluación Ambiental de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio.

relevancia (anexo I) y a otros de importancia más limitada cuando así lo decida el órgano ambiental o lo solicite el promotor. Por otra parte, también se distingue una Evaluación de Impacto Ambiental simplificada que concluye un Informe de Impacto Ambiental y se exige a proyectos de importancia menor.

Existen algunas **excepciones** como son los proyectos destinados a la defensa nacional, los proyectos detallados adoptados mediante acto legislativo nacional, y determinados proyectos siempre que cumplan ciertas exigencias y se informe a los demás Estados Miembros.

El procedimiento de evaluación ambiental estratégica se integra por las siguientes fases y con los siguientes plazos que, de no cumplirse, no puede considerarse como evaluación favorable:

a) Solicitud de inicio, que se presentan por el promotor ante el órgano sustantivo dentro del procedimiento sustantivo de adopción o aprobación del plan o programa;
b) Consultas a las Administraciones públicas afectadas y a las personas interesadas, y elaboración del documento de alcance del estudio ambiental estratégico. Este documento con el alcance tiene que estar elaborado en el plazo de tres meses desde la solicitud.
c) Elaboración del estudio ambiental estratégico.
d) Información pública y consultas a las Administraciones públicas afectadas y personas interesadas. Para elaborar el estudio y realizar estos trámite de información y consulta se cuenta con un plazo de quince meses
e) Análisis técnico del expediente;
f) Declaración ambiental estratégica. Para realizar estos dos últimos trámites el órgano ambiental dispondrá de un plazo de cuatro meses.

El procedimiento de evaluación de impacto ambiental se estructura de la siguiente forma y con los siguientes plazos que, de no cumplirse, no puede considerarse como evaluación favorable:

a) Actuaciones previas: Elaboración de un documento sobre alcance del estudio de impacto ambiental, que es potestativo a petición del promotor, y de forma obligatoria trámites de información pública y de consultas a las Administraciones públicas afectadas y a las personas

interesadas, dentro del procedimiento sustantivo de autorización del proyecto.

b) A partir del documento sobre el alcance del estudio o de las respuestas de las Administraciones y personas consultadas, el promotor elabora el estudio de impacto ambiental que, junto al proyecto, se someten a información pública y a la consulta de las Administraciones públicas afectadas y las personas interesadas.

c) En este momento se produce la solicitud de inicio de la evaluación ambiental por parte del promotor ante el órgano sustantivo al que presenta el documento técnico del proyecto, el estudio de impacto ambiental, las alegaciones e informes recibidos en los trámites de información pública y de consultas a las Administraciones públicas afectadas y a las personas interesadas.

d) Esto se traslada al órgano ambiental realizará un análisis técnico del expediente de impacto ambiental, evaluando los efectos ambientales del proyecto.

e) El órgano ambiental, una vez finalizado el análisis técnico del expediente de evaluación de impacto ambiental, formulará la declaración de impacto ambiental que se publica en los boletines correspondientes[33]. El órgano ambiental tiene un plazo de cuatro meses, para emitirlo que puede prorrogarse por dos meses adicionales debido a razones justificadas, debidamente motivadas.

f) Por último, se producirá la aprobación del proyecto por el órgano sustantivo conforme la normativa correspondiente a la instalación o actividad de que se trate.

La evaluación (o informe) ambiental estratégica, y la evaluación (o informe) de impacto ambiental no son recurribles sin perjuicio de los que, en su caso, procedan en vía administrativa o judicial frente al acto, en su caso, de autorización o denegación del proyecto por el órgano sustantivo.

En el caso de que se incumpla la obligación de evaluación de impacto de un

[33] Un ejemplo sería la Resolución de 15 de octubre de 2014, de la Secretaría de Estado de Medio Ambiente, por la que se formula informe de impacto ambiental del proyecto Acondicionamiento de cauces en el término municipal de Santa Marta (Badajoz).

proyecto sometido a la misma se prevén, además de las sanciones correspondientes, medidas específicas como la suspensión de la ejecución del proyecto, y, en el caso de que se haya ejecutado, la restitución de la realidad física y la indemnización de daños y perjuicios causados.

Control integrado de la contaminación

§ 56. En la medida que el desarrollo de la vida humana en la actualidad implica **la contaminación** del medio natural, dado que cualquier actividad industrial genera vertidos y emisiones que pueden afectar a los recursos naturales, se dispone una regulación específica que trata de minimizar este impacto. Esta es la filosofía de la Directiva 96/61/CE, de 24 de septiembre, relativa a la prevención y control integrado de la contaminación, y de otras normas comunitarias posteriores que han sido transpuesta en la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación[34].

Su objeto es evitar o, cuando ello no sea posible, reducir y controlar la contaminación de la atmósfera, del agua y del suelo, mediante el establecimiento de un sistema de prevención y control integrados de la contaminación, con el fin de alcanzar una elevada protección del medio ambiente en su conjunto (art. 1)

Por lo tanto **sus ejes** son dos: la **prevención**, para lo que actúa con antelación a través de las mejores técnicas disponibles tratando de evitar las emisiones a atmósfera, agua y suelo, así como las transferencias de contaminación entre los medios; y, por otra, la **integración** de las medidas preventivas de manera que no se obstaculice innecesariamente al actividad privada facilitándola mediante una especie de permiso único que es la autorización ambiental integrada que incluye las autorizaciones ambientales exigidas en relación a las actividades contaminantes a las que se aplica la Ley. Debe tenerse en cuenta que no abarca todas las autorizaciones ambientales, ya que si bien incluye gran parte –por lo pronto las autorizaciones ambientales genéricas para el inicio de la actividad, así como las autorizaciones, informes y demás requisitos específicos relativos a la contaminación atmosférica, vertidos a las aguas continentales, vertidos al sistema integral de saneamiento, producción y gestión de residuos, suelos contaminados, contaminación

[34] Desarrollada por el Real Decreto 815/2013, de 18 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de emisiones industriales y de desarrollo de la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación.

acústica, contaminación lumínica o contaminación radiológica[35]–, no incluye, por el contrario la emisión de gases de efecto invernadero. Por lo que respecta a la evaluación o el informe de impacto ambiental se trata de un requisito independiente que puede tramitarse con ocasión de la obtención de la autorización ambiental integrada y quedar incorporado en ésta.

De forma similar a lo que sucede en el ámbito de la evaluación de impacto, se puede distinguir entre esta **autorización ambiental integrada**, que es la resolución del órgano competente de la Comunidad Autónoma en la que se ubique la instalación, por la que se permite, a los solos efectos de la protección del medio ambiente y de la salud de las personas, explotar la totalidad o parte de una instalación, bajo determinadas condiciones destinadas a garantizar que la misma cumple el objeto y los requisitos legalmente dispuestos[36]; y la **autorización sustantiva**, que son las autorizaciones de industrias o instalaciones industriales que estén legal o reglamentariamente sometidas a autorización administrativa previa, de conformidad con el artículo 4 de la Ley 21/1992, de 16 de julio, de Industria[37].

La autorización ambiental integrada **se exige** a aquellas instalaciones de titularidad pública o privada en las que se desarrolle alguna de las actividades

[35] En concreto se trata de las siguientes:
a. La autorización o la notificación de emisiones contaminantes a la atmósfera desde actividades potencialmente contaminadoras de la atmósfera (Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de calidad del aire y protección de la atmósfera).
b. La notificación de determinadas actividades emisoras de compuestos orgánicos volátiles (Real Decreto 117/2003, de 31 de enero, sobre limitación de emisiones de compuestos orgánicos volátiles debidas al uso de disolventes en determinadas actividades).
3. En materia de vertidos al sistema integral de saneamiento: La autorización de vertidos a las redes de saneamiento (Reglamento de dominio público hidráulico).
4. En materia de residuos: La autorización de producción de residuos peligrosos y la autorización de gestión de residuos (Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados).
5. En materia de suelos contaminados: Los informes y prescripciones exigibles por suelos contaminados (Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados).
6. En materia de contaminación acústica: Las prescripciones exigibles en materia de ruidos (Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del Ruido; Decreto 19/1997, de 4 de febrero, de Reglamentación de Ruidos y Vibraciones).
7. En materia de contaminación lumínica: Las prescripciones exigibles en materia de contaminación lumínica (Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de calidad del aire y protección de la atmósfera).

[36] Mas información en http://extremambiente.gobex.es/index.php?option=com_content&id=1764

[37] Así se exige, por ejemplo, autorizaciones en la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del Sector Eléctrico; en la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del Sector de Hidrocarburos, y en el capítulo II de la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, sobre protección de la seguridad ciudadana, en lo referente a las instalaciones químicas para la fabricación de explosivos.

industriales incluidas en las categorías enumeradas en el anejo 1[38], con excepción de las instalaciones o partes de las mismas utilizadas para la investigación, desarrollo y experimentación de nuevos productos y procesos.

Los objetivos de la autorización ambiental integrada son, en primer lugar, garantizar que se adopten las medidas adecuadas para prevenir la contaminación, particularmente mediante la aplicación de las mejores técnicas disponibles. Asimismo se trata de evitar la producción de residuos o, si esto no fuera posible, se gestionen mediante procedimientos de valorización, preferentemente mediante reciclado o reutilización. En el supuesto de que tampoco fuera factible la aplicación de dichos procedimientos, por razones técnicas o económicas, los residuos se eliminarán de forma que se evite o reduzca al máximo su repercusión en el medio ambiente, de acuerdo con la normativa aplicable en la materia. Por otra parte, se procurar igualmente que se utilice la energía, el agua, las materias primas y otros recursos de manera eficiente. Y, por último se trata de que se adopten las medidas necesarias para prevenir los accidentes graves y limitar sus consecuencias sobre la salud de las personas y el medio ambiente, de acuerdo con la normativa aplicable, así como las medidas necesarias para evitar cualquier riesgo de contaminación cuando cese la explotación de la instalación y para que el lugar donde se ubique quede en un estado satisfactorio de acuerdo con la normativa aplicable.

El procedimiento se inicia con una solicitud ante el órgano competente de la Comunidad Autónoma al que acompaña la documentación necesaria junta a un resumen no técnico. Tras un trámite de información pública de 30 días y los informes preceptivos, se formula un propuesta de resolución que se eleva al órgano competente que será el que decida sobre el otorgamiento la denegación de la autorización ambiental integrada. La duración del procedimiento no puede superar los diez meses y, en caso de que así ocurriese sin que se hubiese resuelto ni notificado el silencio tendría efectos negativos.

La autorización ambiental integrada que se otorgue establecerá los valores límite de emisión, basados en las mejores técnicas disponibles, las prescripciones que

[38] En el que se hace referencia a instalaciones concretas dentro de algunas siguientes categorías: instalaciones de combustión, producción y transformación de metales, industrias minerales, industrias químicas, gestión de residuos, industria del papel y cartón, industria del cuero, Industria agroalimentarias explotaciones ganaderas, consumo de disolventes orgánicos y las industrias del carbono.

garanticen la protección del suelo y de las aguas subterráneas, los procedimientos y métodos para la gestión de los residuos generados por la instalación, las prescripciones que garanticen la minimización de la contaminación a larga distancia o transfronteriza, las medidas relativas a las condiciones de explotación en situaciones distintas a las normales que puedan afectar al medio ambiente, y otras medidas derivadas de la legislación sectorial.

Calidad del aire y emisiones de CO2

§ 57. El cambio climático ha motivado que, últimamente, se preste una especial atención a determinadas **emisiones a la atmósfera** de modo que esta forma de contaminación del medio natural ha sido objeto de una regulación específica separada de la autorización ambiental integrada y contenida en la Ley 1/2005, de 9 de marzo, por la que se regula el régimen del comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero.

Este régimen de emisiones a la atmósfera es distinto del correspondiente al de las emisiones de gases de efecto invernadero a la atmósfera que ha sido objeto de una regulación específica como consecuencia de su creciente impacto en el calentamiento global del planeta. La normativa internacional derivada del Protocolo de Kyoto, asumida por la Unión Europea[39], se cumple con la Ley 1/2005, de 9 de marzo, por la que se regula el régimen del comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero. Mediante este sistema flexible se pretende acompasar el desarrollo económico con la protección ambiental estableciendo unas cuotas de emisiones que puede modularse y transferirse bajo determinadas condiciones. Es lo que se llama el régimen de comercio de derechos de emisión que se aplica a las emisiones de dióxido de carbono procedentes de instalaciones que desarrollan determinadas actividades (enumeradas en el anexo I) y superen los umbrales de capacidad que en él se establecen[40].

[39] La Directiva 2003/87/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de octubre de 2003, por la que se establece un régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Comunidad y por la que se modifica la Directiva 96/61/CE, constituye, dentro del Programa Europeo de Cambio Climático, la iniciativa más relevante de la Unión Europea (UE) para lograr que la Comunidad y sus Estados miembros puedan cumplir el compromiso de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero, que asumieron al ratificar el Protocolo de Kioto en la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, el 30 de mayo de 2002.

[40] Las actividades enumeradas en el anexo I incluyen grandes focos de emisión en sectores tales como la generación de electricidad, el refino, la producción y transformación de metales férreos, cemento, cal, vidrio, cerámica, pasta de papel y papel y cartón. En el ámbito de las

Todas estas instalaciones deben contar con una autorización de emisión de gases de efecto invernadero cuyo otorgamiento corresponde al órgano competente que designe la Comunidad autónoma en la que se ubique. La autorización debe indicar, junto a los datos de identificación más relevantes la metodología de seguimiento de emisiones, la obligación de remitir al órgano autonómico competente información verificada una vez al año y la obligación de entregar al registro, antes del 30 de abril de cada año, un número de derechos de emisión equivalente al dato de emisiones verificadas correspondientes al año anterior para su cancelación. Además se regulan los supuestos de extinción de la autorización.

Conforme al Plan General de Asignación se determina el número de derechos de emisión a otorgar. Estos derechos que se recogen en un registro específico, son un derecho subjetivo de carácter transmisible, que atribuye a su titular la facultad de emitir a la atmósfera, desde una instalación sometida al ámbito de aplicación de esta Ley, una tonelada de dióxido de carbono equivalente. El derecho de emisión es válido solamente para cada uno de los períodos de vigencia de un Plan Nacional de asignación, y es la base del comercio de emisión de gases.

Residuos

§ 58. Otro ámbito de la intervención medioambiental hacer referencia al tratamiento de los **residuos o materiales de desecho** que producen determinadas actividades con su funcionamiento. La Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados, ordena esta cuestión con carácter básico, sin perjuicio del desarrollo que pueden llevar a cabo las CCAA[41].

En función de la naturaleza de los residuos existen distintas obligaciones:

a) Generación de residuos: Los productores deben presentar una comunicación (con los determinada información fijada en el anexo VIII la Ley 22/2011), previa al inicio de sus actividades ante el órgano competente de la Comunidad Autónoma donde estén ubicadas las entidades o empresas que se encuentren en alguno de los siguientes supuestos:

---

actividades energéticas, se delimita el ámbito de aplicación a las instalaciones con una potencia térmica nominal de más de 20 MW, incluidas las de cogeneración ligadas a cualquier tipo de actividad.

[41] En el caso de la Comunidad de Madrid, es la Ley 5/2003, de 20 de marzo de residuos de la Comunidad de Madrid,

1.- Instalación, ampliación, modificación sustancial o traslado de industria o actividades que produzcan residuos peligrosos, o que generen más de 1.000 t/año de residuos no peligrosos.

2.- Empresas o entidades que lleven a cabo la eliminación de sus propios residuos no peligrosos en el lugar de producción o que valoricen residuos no peligrosos.

b) Generación de residuos industriales no peligrosos que por su naturaleza o composición pueden asimilarse a los producidos en domicilios particulares, comercios, oficinas y servicios: sus productores o poseedores estarán a lo que indiquen las Ordenanzas municipales, si bien las Entidades Locales podrán obligarles a que los gestionen por sí mismos o a entregarlos a gestores autorizados.

c) Residuos con legislación particular: envases, aparatos eléctricos y electrónicos, aceites minerales, residuos de construcción y demolición, neumáticos fuera de uso, vehículos fuera de uso, biosanitarios y citotóxicos, pilas y acumuladores. La producción de estos residuos exige unas particularidades específicas de acuerdo con su normativa correspondiente.

Además y con carácter general los productores o poseedores de residuos deben cumplir una serie de obligaciones

- Segregar y almacenar adecuadamente los residuos sin mezclarlos, así como etiquetar y envasar los recipientes que contengan residuos peligrosos conforme a la legislación vigente.
- Mantener los residuos en condiciones adecuadas de higiene y seguridad. Gestionar los residuos por sí mismos o entregarlos a un gestor autorizado, así como sufragar los costes asociados, salvo para aquellos residuos cuyo responsable sea el fabricante.
- Formalizar los Documentos de Control y Seguimiento en el momento de entrega de los residuos peligrosos a un gestor. En ese momento, dejan de ser los titulares de los residuos.
- Destinar preferentemente los residuos al reciclado y la valorización frente a la eliminación, y siempre lo más cerca posible al lugar de producción.
- Hacerse responsables de los daños producidos a terceros y al medio ambiente.

- Proporcionar información a las administraciones competentes (Comunidad Autónoma, Ayuntamiento) cuando éstas se la requieran.

La actividad de **gestión de residuos** incluye la recogida, el almacenamiento en instalaciones distintas a las de producción, el transporte, las operaciones de clasificación, valorización y eliminación de los residuos, así como la vigilancia de las actividades anteriores y del depósito o vertido. La ley 22/2011, de 29 de julio de residuos y suelos contaminados incluye las actividades de preparación para la reutilización, entendiendo cualquier operación de comprobación, limpieza o reparación de un residuo para su posterior reutilización, así como las actuaciones realizadas en calidad de negociante o agente, esto es, cualquier persona física o jurídica que actúe por cuenta propia en la compra y posterior venta de residuos, incluidos los que no tomen posesión física de los mismos.

a) Deberán obtener Autorización:

i) Las instalaciones donde vayan a desarrollarse operaciones de tratamiento de residuos, incluido el almacenamiento en el ámbito de la recogida en espera de tratamiento, así como la ampliación, modificación sustancial o traslado de dicha instalación. Emite la Autorización el órgano competente de la Comunidad Autónoma donde se ubique la instalación.

ii) Las personas físicas o jurídicas para realizar una o varias operaciones de tratamiento de residuos. Emite la Autorización el órgano competente de la Comunidad Autónoma donde tengan su domicilio social y serán válidas para todo el territorio nacional.

b) Deberán presentar Comunicación:

i) Entidades o empresas que recojan residuos sin una instalación asociada.

ii) Entidades o empresas que transporten residuos con carácter profesional.

iii) Los negociantes o agentes.

c) Residuos con legislación particular: envases, aparatos eléctricos y electrónicos, aceites minerales, residuos de construcción y demolición, neumáticos fuera de uso, vehículos fuera de uso, biosanitarios y citotóxicos, pilas y acumuladores. La gestión de estos residuos exige unas particularidades específicas de acuerdo con su normativa correspondiente.

Otras obligaciones relativas a los gestores de residuos en general: Deben ser responsables de cualquier daño ocasionado a terceros o al medio ambiente, a partir del momento en que adquieran la posesión de los residuos. Envasar, etiquetar y almacenar conforme a la legislación vigente. No deben mezclar residuos peligrosos entre sí ni con otros que no tengan tal consideración. Deben contestar las solicitudes de admisión de residuos peligrosos así como enviar el documento de aceptación de los residuos peligrosos cuya entrega solicita el productor. Deben formalizar el documento de control y seguimiento en el momento de la recepción de los residuos peligrosos. En ese momento, adquieren la posesión de los residuos. No deben aceptar residuos procedentes de instalaciones no autorizadas.

Cuando la actividad ponga en el mercado **productos envasados**, será de aplicación lo establecido en la Ley 11/1997, de 24 de abril, de envases y residuos de envases y el Real Decreto 782/1998 por el que se desarrolla su Reglamento. Se cumplirán los requisitos aplicables a los envases en cuanto a su fabricación y composición.

a) Cuando los envases sean susceptibles de consumo por particulares y cuando la recogida de los residuos de envases que generen corresponda a las Entidades Locales, deberán adherirse a un Sistema Integrado de Gestión de Envases (Ecoembes, Ecovidrio) o acogerse al Sistema de Depósito Devolución y Retorno.

b) Los envases industriales o comerciales, podrán acogerse voluntariamente a alguno de los sistemas arriba mencionados o Notificar su Acogimiento a la Disposición Adicional I de la Ley de envases, según la cual el responsable de la entrega del residuo de envase o envase usado, para su correcta gestión ambiental, será el poseedor final.

Los envasadores que pongan en el mercado una cantidad de productos envasados que sean susceptibles de generar residuos de envases en cantidades mayores a las establecidas en la Disposición Adicional 4ª del Real Decreto 782/1998, estarán obligados a elaborar un Plan Empresarial de Prevención. Incluirá los objetivos de prevención, medidas previstas para alcanzarlos y mecanismos de control de cumplimiento. Además, se establece la obligación de comunicar a la Administración información anual relativa a las cantidades de envases y residuos de envases

La responsabilidad ambiental

§ 59. Como instrumento complementario a las autorizaciones para las emisiones, vertidos y demás, se prevé un régimen administrativo de **responsabilidad ambiental** de carácter objetivo e ilimitado basado en los principios de prevención y de que «quien contamina paga» en la Ley 26/2007, de 23 de octubre, de responsabilidad medioambiental[42] frente a los daños medioambientales y a las amenazas inminentes de que tales daños ocurran, cuando hayan sido causados por las actividades económicas o profesionales autorizadas, aunque no exista dolo, culpa o negligencia. Para el resto de actividades que causen daños serán exigibles las medidas de prevención, de evitación y de reparación cuando medie dolo, culpa o negligencia.

Se trata, efectivamente, de un régimen administrativo en la medida en la 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 sede judicial.

La responsabilidad medioambiental es, además, una responsabilidad ilimitada, pues el contenido de la obligación de reparación (o, en su caso, de prevención) que asume el operador responsable consiste en devolver los recursos naturales dañados a su estado original, sufragando el total de los costes a los que asciendan las correspondientes acciones preventivas o reparadoras. Al poner el énfasis en la restauración total de los recursos naturales y de los servicios que prestan, se prima el valor medioambiental, el cual no se entiende satisfecho con una mera indemnización dineraria.

La responsabilidad medioambiental es, por último, una responsabilidad de carácter objetivo en la que las obligaciones de actuación se imponen al operador al margen de cualquier culpa, dolo o negligencia que haya podido existir en su comportamiento. Se completa de esta manera el marco legal de protección de los recursos naturales, pues los daños medioambientales con origen en la comisión de infracciones administrativas o penales ya están tipificados por las distintas normas

[42] Que transpone la Directiva 2004/35/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de abril de 2004, sobre responsabilidad medioambiental en relación con la prevención y reparación de daños medioambientales

sectoriales, y se hace efectivo el principio de que «quien contamina paga» al trasladar los costes derivados de la reparación de los daños medioambientales desde la sociedad hasta los operadores económicos beneficiarios de la explotación de los recursos naturales.

Además de la reparación, la Ley 26/2007 establece un sistema de prevención que universaliza las obligaciones en materia de prevención y evitación de daños medioambientales, haciendo extensiva su adopción para todo tipo de actividades y frente a todo tipo de comportamientos, tanto dolosos o negligentes, como meramente accidentales o imprevisibles.

Por último la Ley 26/2007 establece la obligación de contar con determinadas garantías financieras (Capítulo IV) para asegurar que el operador dispondrá de recursos económicos suficientes para hacer frente a los costes derivados de la adopción de las medidas de prevención, de evitación y de reparación de los daños medioambientales, las cuales podrán constituirse alternativa o complementariamente entre sí. Dichas garantías financieras se pueden constituir mediante la suscripción de una póliza de seguro con una entidad aseguradora autorizada para operar en España, la obtención de un aval, concedido por alguna entidad financiera autorizada a operar en España, o la constitución de una reserva técnica mediante la dotación de un fondo «ad hoc» para responder de los eventuales daños medioambientales.

Accidentes graves

§ 60. Otra técnica que se encuentra a caballo entre la seguridad industrial y la protección medio ambiental son las medias relativas a **los accidentes graves** en la industria. Después del desastre de Seveso de 1976 en el que una planta química sufrió una destrucción total causando graves daños a la población, se aprobaron una serie de Directivas para afrontar este tipo de accidentes graves[43].

A nivel interno la norma que rige esta cuestión es el Real Decreto 840/2015, de 21 de septiembre, por el que se aprueban medidas de control de los riesgos inherentes a los accidentes graves en los que intervengan sustancias peligrosas, que no se aplica a toda actividad industrial sino a determinadas actividades por razón de

[43] Las últimas Directivas Seveso son la Directiva 96/82/CE del Consejo, de 9 de diciembre de 1996, relativa al control de los riesgos inherentes a los accidentes graves en los que intervengan sustancias peligrosas, así como la Directiva 2003/105/CE del Parlamento y del Consejo, de 16 de diciembre de 2003, por la que se modifica la Directiva 96/82/CE, de 9 de diciembre de 1996.

su potencial de peligrosidad o por razón de su ubicación. Así las plantas industriales deben contar con un plan de interior, en el que se defina la organización y conjunto de medios y procedimientos de actuación, con el fin de prevenir los accidentes de cualquier tipo y, en su caso, limitar los efectos en el interior del establecimiento. También un informe de seguridad que demuestre que se ha establecido una política de prevención de accidentes graves aplicada a través de un sistema de gestión de la seguridad, que se han identificado y evaluado los riesgos de accidentes, etc. Las plantas se encuentran sujetas a inspecciones periódicas para la comprobación de estas exigencias y, en general, del cumplimiento con las medidas exigidas por la normativa para la prevención y contención de accidentes graves.

Elementos naturales

§ 61. Las técnicas de intervención en materia de medio ambiente no se reducen a las actividades humanas que pueden afectar entorno natural y que, por eso son sometidas a autorizaciones o evaluaciones. También existen medidas dirigidas al objeto protegido, esto son, **los elementos naturales**. En este sentido, los bienes y recursos protegidos son de muy variados y no se reducen a las especies vegetales o animales, o a sus entornos, sino que alcanza a elementos inmateriales como el paisaje –la percepción de una parte del territorio– e, incluso, abstractos como la biodiversidad –variabilidad de los organismos vivos–.

Sin embargo, en un principio, la protección de los elementos naturales se proyectó de una forma mucha más contenida y primitiva proyectándose sobre espacios concretos y posteriormente sobre especies. Así se evidencia desde la antigua Ley de Parques Nacionales de 1916, y se recoge en la más reciente Ley de Espacio Naturales Protegidos de 1975, que fue derogada por la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestre, que concentraba la protección tanto de espacios como de especies. A partir de esta Ley 4/1989 los instrumentos de protección se han dividido al haber sido sustituida, por una parte, por la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, de patrimonio natural y la biodiversidad, y, por otra, por la Ley 5/2007, de 3 de abril, de la Red de Parques Nacionales

La evolución de la normativa en éste ámbito se ha basado en una creciente reafirmación de los criterios proteccionistas ampliando la gama de mecanismos e instrumentos protectores al ritmo que establecen las Directivas comunitarias de la

que traen causa. Asimismo en cada una de estas Leyes se ha ido afinando el criterio de reparto competencial entre el Estado y las CCAA estableciendo un contenido básico cada vez más reducido, conforme a la doctrina constitucional –STC 102/1995 referida a la Ley 4/1989 y la STC 194/2004 sobre la Ley 41/1997 de modificación de aquella para adaptarla a dicha sentencia–, a partir del cual las CCAA desarrollan sus respectivos instrumentos de protección.

La actual Ley 42/2007 establece el régimen jurídico básico de la conservación, uso sostenible, mejora y restauración del patrimonio natural y de la biodiversidad española, como parte del deber constitucional de conservación del medio ambiente previsto en el artículo 45 CE. Esta Ley insiste en los principios de preservación de la diversidad biológica, proclama la "prevalencia de la protección ambiental sobre la ordenación territorial y urbanística", incorpora el principio de precaución n las intervenciones que puedan afectar a los espacios protegidos y promueve la utilización ordenada, la información pública y la participación social.

La protección del patrimonio y biodiversidad natural se articula, en primer lugar, a través de unos instrumentos para el conocimiento y planificación del patrimonio natural. La identificación de este patrimonio se lleva a cabo a través del "Inventario del Patrimonio Natural y la Biodiversidad" que cuenta con un sistema de indicadores para identificar su estado y evolución. La planificación se lleva a cabo a través del Plan Estratégico Estatal del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad cuya finalidad es establecer objetivos, criterios y acciones que promuevan la conservación. También para la planificación sirven los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales (PORN) que son el instrumento específico para la delimitación, tipificación, integración en red y determinación de su relación con el resto del territorio, de los sistemas que integran el patrimonio y los recursos naturales de un determinado ámbito espacial, con independencia de otros instrumentos que pueda establecer la legislación autonómica. Estos Planes constituyen un límite de cualesquiera otros instrumentos de ordenación territorial o física, prevaleciendo sobre los ya existentes, que deberán adaptarse a ellos. Por otra parte, las Directrices para la Ordenación de los Recurso Naturales, dictadas por el Gobierno con participación de las CCAA en el marco del Plan Estratégico Estatal del Patrimonio Natural, fijarán objetivos, criterios y normas generales de

carácter básico que regulen la gestión y uso de los recursos naturales, a los que habrán de ajustarse los PORN que aprueben las CCAA.

Conforme a la planificación, determinados espacios recibe una protección especial a través de la catalogación y conservación cuando se consideran hábitats y espacios del patrimonio natural. En estos casos se les aplica un nivel de protección especial, limitándose todas las actividades humanas –desde la construcción, explotación, hasta la simple visita– en los mismos en función de sus características[44].

Por otra parte, las especies también son objeto de protección a través de la denominada conservación de la biodiversidad silvestre, estableciéndose la obligación de que las CCAA adopten las medidas necesarias para garantizar la conservación de la biodiversidad que vive en estado silvestre, atendiendo preferentemente a la preservación de sus hábitats y estableciendo regímenes específicos de protección para aquellas especies silvestres cuya situación así lo requiera. Se prohíbe la introducción de especies alóctonas cuando éstas sean susceptibles de competir con las especies autóctonas, alterar su pureza genética o los equilibrios ecológicos, así como dar muerte, dañar, molestar o inquietar intencionadamente a los animales silvestres; igualmente se prohíbe la posesión, transporte, tráfico y comercio de ejemplares vivos o muertos.

[44] Entre estos espacios se encuentran, en primer lugar, los hábitats en peligro de desaparición, que incluye aquellos cuya conservación o restauración exija medidas específicas de protección y conservación. Los hábitats considerados en este Catálogo deben ser incluidos en algún instrumento de gestión o figura de protección de espacios naturales, y tener un Plan o instrumento de gestión para la conservación y restauración. Para estos hábitats se aprueban Estrategias de Conservación y Restauración de los hábitats en peligro de desaparición.

Otro régimen especial es el de los espacios naturales definidos en la Ley 4/1989, de 27 de marzo, con la incorporación específica de las Áreas Marinas Protegidas, a partir del que se crea la red de áreas marinas protegidas, en línea con las directrices de la Unión Europea, así como la posibilidad de crear espacios naturales protegidos transfronterizos.

Otros espacios protegidos son los incluidos en la Red Ecológica Europea Natura 2000, compuesta por los Lugares de Importancia Comunitaria, las Zonas Especiales de Conservación y las Zonas de Especial Protección para las Aves., que tienen la consideración de espacios protegidos, con la denominación específica de espacios protegidos Red Natura 2000, con el alcance y las limitaciones que las Comunidades autónomas establezcan en su legislación y en los correspondientes instrumentos de planificación.

Por último, se someten a protección las áreas protegidas por instrumentos internacionales de conformidad con, y en cumplimiento de lo dispuesto en los Convenios y acuerdos internacionales correspondientes (humedales de Importancia Internacional, sitios naturales de la Lista del Patrimonio Mundial, áreas marinas protegidas del Atlántico del nordeste, Zonas Especialmente Protegidas de Importancia para el Mediterráneo (ZEPIM), Geoparques, Reservas biogenéticas del Consejo de Europa, etc.).

Protección de espacios naturales

§ 62. Dentro de la **protección de los espacios naturales**, existen algunos que por su singularidad merecen una protección adicional que se articula a través de las tradicionales figuras de los parques nacionales y naturales, actualmente regulados por en la Ley 30/2014, de 3 de diciembre, de Parques Nacionales, y en la normativa autonómica de desarrollo.

Esta Ley 30/2014 como su predecesora, la Ley 5/2007 son el resultado de conflictos sobre el reparto de competencias entre el Estado y las CCAA que fueron resueltos por sucesivas sentencias del Tribunal Constitucional[45]. El contenido básico de esta norma estatal en la que afectan a los objetivos y requisitos para la declaración de los Parques Nacionales por las CCAA, su régimen de protección y autorización de actividades en los mismos que son desarrollados a través de una abundante y diversa normativa autonómica, que presenta una estructura y una denominación muy variada[46], y en la que común encontrar nuevos instrumentos de protección y nuevas denominaciones que generan una cierta confusión. Esto no impide la existencia de otras figuras de protección que son reguladas, declaradas y gestionadas por cada Comunidad Autónoma y, entre ellos se encuentran los Parques Naturales, Parques

[45] Estos conflictos motivaron, entre otras, la sentencia del Tribunal Constitucional de 102/1995 referida a los Parques Nacionales. Pues bien, aunque la medida de protección de estos espacios pudiera parecer esencialmente localista –se refiere a un espacio en una parte del territorio concreto–, el Tribunal Constitucional planteó una solución diversa ya que señala que en éstos concurre «un interés general para el conjunto de la Nación, cuya fuerza expansiva trasciende su importancia local hasta infiltrarse y diluirse y perderse en la trama y urdimbre de la estructura ecológica de la península y de sus archipiélagos». A partir de estos planteamientos se reconoce al Estado la capacidad para establecer los criterios generales para desarrollar la protección mediante estos instrumentos por parte de las CCAA e, incluso, declarar un determinado espacio como Parque cuando así lo amerite por sus razón de sus características medioambientales.

Otra cuestión distinta se planteó con respecto a la gestión de los Parques Nacionales pues, en un principio, se excluyó a las CCAA de la misma, lo que fue rechazado por el Tribunal Constitucional en la mencionada sentencia. De este modo, mediante la Ley 41/1997, se dispuso una competencia compartida de los Parques que igualmente fue rechazada por el Tribunal mediante su sentencia de 10 de noviembre de 2004 (STC 194/20004), al considerar que nada de la ejecución de dicha gestión podía corresponder al Estado en tanto lo básico no alcanza normalmente al plano ejecutivo (salvo en supuestos excepcionales) por lo su gestión debía corresponder en exclusiva a las CCAA.

Como consecuencia de esta última sentencia, se dictó la Ley 5/2007, de 3 de abril, de la Red de Parques Nacionales, mediante la que se derogaron todos los artículos referidos a los Parques Nacionales en la Ley 4/1989, y estableciendo el régimen jurídico básico de la Red de Parques Nacionales, pero desde el principio de la gestión exclusiva de los Parques por parte de las CCAA en cuyos territorios se encuentren ubicados.

[46] Desde una única norma como es el caso de Galicia con la Ley 9/2001, de 21 de agosto, de Conservación de la Naturaleza; al la utilización de varias normas de distinto alcance como es el caso de la Comunidad de Madrid, en el contenido básico se desarrolla a través de la Ley 2/1992, de 14 de febrero, para la Protección y Regulación de la Fauna y Flora Silvestre y la Ley 8/2005, de 26 de diciembre, de protección y fomento del arbolado urbano.

Regionales, Reservas Naturales, Espacios Naturales Protegidos, Paisajes Protegidos, Monumentos Naturales.

Los parques nacionales[47] tienen por objeto conservar la integridad de sus valores naturales, representativos del sistema natural español por los que ha sido declarado, así como ordenar su uso y disfrute y fomentar el conocimiento de sus valores sin excluir a quienes presentan algún tipo de discapacidad, promover la concienciación y la educación ambiental de la sociedad, contribuir al fomento de la investigación científica, al desarrollo sostenible de las poblaciones y a la conservación de los valores culturales y los modos de vida tradicional compatibles con su conservación.

La Red de Parques Nacionales pretende asegurar la conservación de los Parques Nacionales, y posibilitar su uso público y la mejora del conocimiento científico de sus valores naturales y culturales, así como fomentar una conciencia social conservacionista, el intercambio de conocimientos y experiencias en materia de desarrollo sostenible, la formación y cualificación de los profesionales que trabajan en ella y su incorporación y participación en redes y programas internacionales.

Debe tenerse en cuenta que la declaración como parque nacional (o las demás figuras a nivel autonómico) implica el sometimiento a una serie de medidas de planificación y gestión que redundan en una limitación de las actividades que se pueden desarrollar en las distintas zonas del parque que afecta también a los propietarios privados que deberán someterse a una restricciones especiales a la hora de llevar a cabo actividades de edificación o explotación de sus terrenos.

Medidas de fomento para la mejora del medio ambiente

§ 63. Por último, merece una breve mención las medidas que se han venido desarrollando para promover la protección medio ambiental por parte de las empresas y de los ciudadanos a través de una interiorización de los valores ambientales.

[47] En la actualidad existen catorce Parques Nacionales: Aigüestortes i Estany de Sant Maurici, Archipiélago de Cabrera, Cabañeros, Caldera de Taburiente, Doñana, Islas Atlánticas de Galicia, Garajonay, Monfragüe, Ordesa y Monte Perdido, Picos de Europa, Sierra Nevada, Tablas de Daimiel, Teide y Timanfaya.

Se trata de **medidas de fomento** para incentivar las actividades privadas respetuosas con el medio ambiente, por lo que no se trata ni de reprimir ni prevenir sino concienciar e interiorizar.

Presentan diversas manifestaciones como son la incorporación de los costes ambientales (impuestos ecológicos), el sufragar los costes ambientales (ayudas ambientales) y la introducción del respeto al medio ambiente como elemento competitivo de la empresa (gestión ambiental) y del producto (etiquetado ecológico)

Dejando al margen de la fiscalidad medioambiental –que excede el objeto de nuestra materia– las ayudas y gravámenes con finalidad medioambiental, pueden ser directas o indirectas, debiendo ajustar a los límites previstos en la normativa comunitaria sobre ayudas de Estado, de modo que no se conviertan en un elemento distorsionador de la libre competencia. Al margen de algunas iniciativas comunitarias (como las directrices comunitarias sobre ayudas estatales a favor del medio ambiente de 3 febrero 2001 y el Programa LIFE–, a nivel estatal puede comprobarse cómo la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, de subvenciones, prevé la posibilidad de que se otorguen subvenciones tanto directas como indirectas con finalidad medio ambiental[48].

En cuanto a la introducción del medio ambiente como elemento competitivo para las empresas se aprecia muy claramente en el sistema de auditoría ambiental y de gestión económica de la empresa. Se trata de la obtención de una mención por parte de instituciones europeas o nacionales que ponen de manifiesto que una determinada empresa es respetuosa con el medio ambiente en sus procesos.

Así sucede con el **Sistema Comunitario de Ecogestión y Ecoauditoria** (EMAS) iniciado con el Reglamento 71/2001, y que puede aplicarse a cualquier organización (desde una empresa o a una Administración pública) y mediante el que se comprueba que se ajusta a unas obligaciones y estándares de carácter medioambiental para obtener la validación de un verificador, a partir de la cual

[48] Subvenciones directas para la promoción de actividades privadas para la conservación de espacios naturales protegidos y especies amenazadas, así como para el desarrollo sostenible de poblaciones en áreas de influencia socioeconómica de espacios naturales; y subvenciones indirectas como son las deducciones por inversiones en instalaciones destinadas a la protección del medio ambiente, adquisición de vehículos no contaminantes.

puede utilizar el logotipo EMAS, así como disfrutar de determinados beneficios en el caso de la contratación pública. A nivel nacional existen sistemas similares de ecogestión y ecoauditoria ejercidas por entidades privadas (por ejemplo Aenor Medioambiental).

Esto por lo que respecta a la empresa, pero la distinción medioambiental pueden recibirla igualmente sus productos a través del llamado **etiquetado ecológico**. Se trata de la concesión por un organismo neutral de un distintivo a aquellos productos que tras un proceso voluntario de evaluación demuestran un impacto ambiental más reducido que producto similares

Con unas y otras medidas se incentivan las actividades productivas respetuosas con el medio ambiente y se ofrece a los clientes y consumidores una información exacta y verídica sobre las repercusiones ecológicas tanto de los procesos de las empresas como de sus productos.

NORMATIVA DE REFERENCIA:

- Constitución Española.
- Estatutos de Autonomía.
- Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.
- Tratado de la Unión Europea
- 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.
- Ley 2/2002, de 19 de junio, de Evaluación Ambiental de la Comunidad de Madrid.
- Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental.
- Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación.
- Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de calidad del aire y protección de la atmósfera,
- Real Decreto 840/2015, de 21 de septiembre, por el que se aprueban medidas de control de los riesgos inherentes a los accidentes graves en los que intervengan sustancias peligrosas.

- Ley 42/2007, de 13 de diciembre, de patrimonio natural y la biodiversidad.
- Ley 30/2014, de 3 de diciembre, de Parques Nacionales.

LECTURAS COMPLEMENTARIAS:

- PAREJO ALFONSO, Luciano: *Lecciones de Derecho Administrativo. Orden económico y sectores de referencia*, 3ª ed., Tirant lo Blanch, Madrid, 2013.

BIBLIOGRAFÍA ESPECIALIZADA:

- LOZANO CUTANDA, Blanca; SÁNCHEZ LAMELAS, Ana; PERNAS GARCÍA, Juan José: *Evaluaciones de impacto ambiental y autorización ambiental integrada*, Editorial La Ley, Madrid, 2012.