

OBSERVATORIO DE POLÍTICAS AMBIENTALES 1978-2006. VALORACIÓN GENERAL

Por

Fernando LÓPEZ RAMÓN

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

RESUMEN: El Observatorio de Políticas Ambientales tiene el objetivo de analizar periódicamente las políticas públicas en materia de medio ambiente, proporcionando criterios para la comprensión y, en su caso, reforma de las mismas. Se recoge aquí la “Valoración general” del volumen que inicia la serie (Pamplona, Thomson-Aranzadi, 2006), en el que se reúnen más de treinta análisis referidos a la experiencia española del período 1978-2006, realizados por cerca de cuarenta catedráticos y profesores titulares especializados en Derecho Ambiental y pertenecientes a veinticinco universidades.

Palabras clave: Medio ambiente, políticas públicas

ABSTRACT: The Observatory of Environmental Policies aims at doing periodical analysis of the public policies on environment, providing criteria for their understanding and, if needed, their revision. Here it's contained the "General Evaluation" of the first volume of the series (Pamplona, Thompson-Aranzadi, 2006), in which there are over thirty analysis referred to the spanish experience on the matter for the period 1978 to 2006, carried out by about forty professors and lecturers from twenty-five different Universities who are specialized in Environmental Law.

Key words: Environment, public policies

* * *

1. Introducción: presentación, política y derecho ambiental

El Observatorio de Políticas Ambientales es una iniciativa de la Fundación Ecología y Desarrollo constituida con el objetivo de analizar periódicamente las políticas en materia de medio ambiente del Estado y de las Comunidades Autónomas, teniendo en cuenta el contexto internacional, comunitario europeo y comparado. Su puesta en marcha ha sido posible gracias al apoyo del Ministerio de Medio Ambiente, que ha colaborado con la Editorial Thomson-Aranzadi en la publicación del primer análisis, integrado por un total de 31 trabajos, que se ordenan en tres partes: “Políticas internacionales y comunitario-europeas de medio ambiente”,

“Políticas estatales de medio ambiente” y “Políticas autonómicas de medio ambiente” (*Observatorio de Políticas Ambientales 1978-2006*, Pamplona, 2006).

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

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

En la actualidad, la composición del Grupo de Trabajo del Observatorio de Políticas Ambientales es la siguiente:

ALASTUEY DOBÓN, Carmen: Profesora Titular de Derecho Penal, Universidad de Zaragoza.

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

ALENZA GARCÍA, José Francisco: Profesor Titular de Derecho Administrativo, Universidad Pública de Navarra.

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

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

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

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

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

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

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

ESTEVE PARDO, José: Catedrático de Derecho Administrativo, Universidad de Barcelona.

FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, Dionisio: Profesor Titular de Derecho Administrativo, Universidad de Salamanca.

FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano: Profesor Titular de Derecho Administrativo, Universidad de Cádiz.

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

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

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

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

El objeto de la primera publicación del Observatorio han sido las políticas ambientales desarrolladas en el territorio español desde 1978 hasta la actualidad. La elección de la fecha inicial viene determinada por la aprobación de la Constitución, que se vincula al objetivo del desarrollo sostenible, según cabe deducir de las tres grandes cláusulas del artículo 45: el derecho de todos a un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la personalidad, la correspondiente función de garantía de los poderes públicos y el establecimiento de responsabilidades penales, administrativas y civiles. Desde ese punto de partida, son muchos y variados los elementos que se han incorporado a las diferentes políticas ambientales o que han ido definiendo sus contenidos, según iremos exponiendo sucesivamente: los compromisos internacionales, la política ambiental europea, la legislación básica del Estado, la legislación autonómica complementaria y adicional, las estructuras públicas especializadas en la protección del medio ambiente,

GUTIÉRREZ LLAMAS, Antonio: Profesor Titular de Derecho Administrativo, Universidad de Murcia.

HERRÁIZ SERRANO, Olga: Letrada de las Cortes de Aragón, Profesora Asociada Doctora de Derecho Administrativo, Universidad de Zaragoza.

JIMÉNEZ JAÉN, Adolfo: Profesor Titular de Derecho Administrativo, Universidad de Las Palmas de Gran Canaria.

JORDANO FRAGA, Jesús: Profesor Titular de Derecho Administrativo, Universidad de Sevilla.

LOPERENA ROTA, Demetrio: Catedrático de Derecho Administrativo, Universidad de País Vasco, sede de San Sebastián.

LÓPEZ RAMÓN, Fernando: Catedrático de Derecho Administrativo, Universidad de Zaragoza.

LOZANO CUTANDA, Blanca: Catedrática de Derecho Administrativo, Universidad del País Vasco.

MARRACO ESPINOS, José Manuel: Abogado ambientalista, Zaragoza.

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

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

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

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

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

ROSA MORENO, Juan: Profesor Titular de Derecho Administrativo, Universidad de Alicante.

SANTAMARÍA ARINAS, René Javier: Profesor Titular de Derecho Administrativo, Universidad de La Rioja.

SANZ LARRUGA, Francisco Javier: Profesor Titular de Derecho Administrativo, Universidad de La Coruña.

SANZ RUBIALES, Iñigo: Profesor Titular de Derecho Administrativo, Universidad de Valladolid.

SOCIAS CAMACHO, Joana M.: Profesora Titular de Derecho Administrativo, Universidad de las Islas Baleares.

TARRÉS VIVES, Marc: Profesor Lector de Derecho Administrativo, Universidad de Girona.

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

VADRÍ I FORTUNY, María Teresa: Profesora Titular de Derecho Administrativo, Universidad de Barcelona.

VALENCIA MARTÍN, Germán: Profesor Titular de Derecho Administrativo, Universidad de Alicante.

VERA JURADO, Diego: Profesor Titular de Derecho Administrativo, Universidad de Málaga.

los variados mecanismos ejecutivos, especialmente los de tipo planificador y financiero, así como la incidencia de la jurisprudencia en la materia de los diferentes tribunales y de los problemas ambientales planteados, cuya atención debe conducir a la generación de respuestas adecuadas en las mismas políticas públicas.

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

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

La doctrina jurídico-ambiental española muestra singulares vinculaciones con los compromisos constitucionales en la materia. Así se pone de relieve al constatar que las interpretaciones del artículo 45 de la Constitución producidas a lo largo del tiempo tienden a una continua ampliación de su significado. En un primer momento, se destacó el valor normativo del precepto, incluido entre los principios rectores de la política

social y económica. De ahí, se ha pasado a un intenso trabajo doctrinal, al igual que en otras experiencias comparadas, tratando de deducir más consecuencias en la línea de configurar derechos colectivos y subjetivos al medio ambiente y llegándose incluso a relacionar la protección constitucional del medio ambiente con la misma caracterización del Estado, conforme a la fórmula del Estado Ecológico de Derecho. Todo lo cual no significa que podamos proclamarnos como un Estado plenamente concienciado con la necesidad de la protección del medio ambiente, sino más sencillamente que existen dentro de él ámbitos de poder, foros de pensamiento y líneas de acción que procuran situar la consecución de tales objetivos en posición prioritaria.

2. Los compromisos internacionales ambientales: evolución general, posición estatal, jurisprudencia internacional

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

Los logros alcanzados empiezan a ser significativos, aunque destacan poderosamente las lagunas en determinados sectores. Así, conocido es el fracaso de los intentos de comprometer a Estados Unidos y otros países avanzados en la limitación de emisiones de anhídrido carbónico, tal y como se establece en el Protocolo de Kioto (1997), cuya parcial entrada en vigor se demoró hasta el año 2005, asumiéndose los primeros compromisos de reducción de emisiones por los Estados para el período 2008-2012. También resulta notable la decepción derivada de la ausencia de un instrumento general de vocación mundial para la protección de los bosques, a pesar del importante proceso de renovación que ha experimentado el Derecho Forestal desde la Conferencia de Río (1992), donde se difundió la

conciencia sobre la necesidad de emprender acciones eficaces contra la deforestación.

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

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

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

del Convenio sobre derechos de participación en materia ambiental (Aarhus, 1998), ratificado casi simultáneamente por la Comunidad Europea y España en 2005.

En el proceso de ejecución estatal de las obligaciones internacionales convencionales cabe destacar la inclusión de espacios españoles en diversos listados de lugares protegidos. Así, se han incorporado más de cincuenta espacios a la Lista de Humedales de Importancia Internacional prevista en el Convenio de Ramsar (1971), objeto además de un plan estratégico estatal para su conservación y uso; casi cuarenta bienes figuran en la Lista del Patrimonio Mundial que prevé la Convención de París (1972); y nueve de las catorce zonas especialmente protegidas de importancia para el Mediterráneo, previstas en uno de los protocolos del Convenio de Barcelona (1976), han sido aportadas por España.

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

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

3. La política ambiental de la Unión Europea: origen y desarrollo, incidencia, jurisprudencia comunitaria

Como es sabido, desde 1971, la Comisión, pese al silencio de los tratados constitutivos, venía manteniendo la necesidad de llevar a cabo una política ambiental comunitaria a fin de evitar distorsiones en el mercado común. Nada menos que tres programas de acción ambiental antes de 1986, además de un centenar de directivas en la materia, fueron aprobadas de acuerdo con esos fundamentos. La incidencia de este cuerpo normativo en el Derecho español fue muy importante, ya desde el comienzo, aunque no mereciera especial atención ni en las negociaciones previas ni en el Acta de Adhesión. Así, en el momento de la adhesión de España, hubo que hacer frente a imperiosas reformas normativas: la relativa al régimen de las aguas se adelantó incluso en el tiempo, con la aprobación de la Ley de Aguas de 1985, que modificó los viejos planteamientos relativos a la autorización de vertidos, la protección de las aguas subterráneas, el canon de vertido o las exigencias de depuración; en el mismo año 1986, se produjeron importantes novedades en relación con el régimen de protección del aire (nuevos Reglamentos de la Ley de 1972) y los residuos (Ley de Residuos Tóxicos y Peligrosos); pero, sobre todo, cabe destacar la aprobación del Decreto Legislativo de Evaluación de Impacto Ambiental (1986), que reguló una institución llamada a ocupar un papel central en la materia.

Lo anterior no era sino el inicio de una política que había de experimentar gran expansión en los años siguientes. Precisamente el ingreso de España en las Comunidades Europeas coincidió con la inclusión del capítulo relativo a la política ambiental en el Tratado CEE, conforme a lo previsto en el Acta Única (1986). Desde entonces, los procesos de adaptación del Derecho Ambiental español a las exigencias comunitarias son constantes, hasta el punto de que la política ambiental de la Unión Europea proporciona el primer marco normativo en la materia. Un sólido conjunto jurídico que ha introducido aire fresco en las anquilosadas posturas sobre el medio ambiente de nuestro Derecho tradicional, obligando a actuar a las Administraciones públicas españolas en términos más efectivos. Bajo los sucesivos programas de acción ambiental, ha habido que ir aprobando una amplia normativa, que afecta a los más variados sectores ambientales. En relación con los mecanismos generales de tutela ambiental, cabe destacar la regulación del derecho de acceso a la información en la materia (1995), la normativa de aplicación de la etiqueta ecológica (1994), el sistema de gestión y auditoría ambientales (1996) o la importante reforma de la evaluación de impacto ambiental (2001). La

defensa de la calidad del agua ha impuesto la regulación de los vertidos de tierra al mar (1989) y de las aguas residuales urbanas (1995). En relación con las diversas contaminaciones, pueden citarse la nueva Ley de Residuos (1998), el régimen de prevención de accidentes graves por sustancias peligrosas (1999), la Ley de Prevención y Control Integrados de la Contaminación (2002) y la Ley del Ruido (2003). La protección de espacios naturales, insuficientemente adecuada a la normativa comunitaria en la Ley de Conservación (1989), ha determinado la reciente reforma establecida en la Ley de Montes (2003), a fin de facilitar la puesta en marcha de la red ecológica de zonas de especial conservación Natura 2000. La enumeración, que no pretende ser exhaustiva, basta para comprender el profundo significado de la política ambiental comunitaria en la configuración y alcance de los derechos y deberes ambientales del ordenamiento jurídico español.

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

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

de especial conservación que regula la Directiva de hábitats (Directiva 92/43).

Nuestro país fue el segundo Estado miembro condenado a pagar una multa coercitiva, por incumplimiento de la Directiva 76/160, sobre calidad de las aguas de baño interiores, de conformidad con la posibilidad introducida en el Tratado de Maastricht (Sentencia del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea de 25 de noviembre de 2003). No obstante, en 2005 la Comisión ha decidido no cobrar la multa, al entender que se había mejorado el cumplimiento de la citada normativa de calidad del agua.

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

Igualmente se constata en la judicatura un gran alejamiento del Derecho comunitario, siendo significativa la falta de planteamiento de cuestiones prejudiciales al tribunal de Luxemburgo en relación con cuestiones ambientales, a pesar de la complejidad que presentan algunas normas comunitarias en la materia. A veces, parece olvidarse la obligación de aplicar esa normativa, incluso si no ha sido invocada por las partes, o que las sentencias que declaran el incumplimiento estatal del Derecho comunitario tienen efectos *ex tunc*, es decir, desde la fecha en la que la norma debía haber sido aplicada.

4. Las políticas ambientales comparadas: Reino Unido, Italia y Francia

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

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

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

disciplina general de los procedimientos de evaluación de impacto ambiental.

Francia ha pretendido colocar entre sus prioridades políticas la protección del medio ambiente. En tal sentido, cabe recordar la temprana creación del Ministerio de Protección de la Naturaleza y el Medio Ambiente (1971), constituido con la finalidad de coordinar las competencias con relevancia ambiental de los restantes ministerios, y la aprobación de una Ley general en la materia que incorporó el procedimiento de los estudios de impacto ambiental (1976). De esta manera, ha sido uno de los primeros Estados que considera la protección del medio ambiente como un interés público equiparable al desarrollo económico y social, adoptando una activa política internacional de sostenimiento de tales valores. Esta línea conceptual parece nutrir la Ley de orientación sobre ordenamiento y desarrollo sostenible del territorio (1999), el Código del Medio Ambiente (2000-2003) y la reciente reforma constitucional llevada a cabo con la finalidad de aprobar la Carta del Medio Ambiente (2005).

5. El papel del Estado en materia de medio ambiente: legislación básica, jurisprudencia constitucional, regulación civil y penal

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

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

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

El Tribunal Constitucional ha podido diferenciar la legislación propiamente ambiental de la legislación relativa a otros sectores de la intervención pública que presentan alguna relevancia ambiental. En tal sentido, puede considerarse asumido en nuestro ordenamiento el mismo principio fundamental que figura en el Tratado de la Comunidad Europea (artículo 6), conforme al cual la protección del medio ambiente es un objetivo que afecta transversalmente a las restantes políticas públicas. Así, los componentes ambientales juegan un importante papel en la legislación minera, urbanística, agrícola, pesquera, energética, industrial o de obras públicas, entre otros sectores normativos.

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

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

El Derecho Penal Ambiental ha experimentado en esta etapa un gran desarrollo, desde la introducción de un limitadísimo supuesto de delito ecológico (1983) a la inclusión de un capítulo de delitos contra los recursos

naturales y el medio ambiente en el nuevo Código Penal (1995: artículos 325 a 331). Cabe constatar, por ejemplo, que la moderna jurisprudencia penal parece potenciar el significado protector del medio ambiente, al configurar el tipo básico del delito de contaminación como una infracción de peligro abstracto, cuyo bien jurídico protegido es el equilibrio de los sistemas naturales, sin necesidad de ningún resultado de lesión o peligro concreto (Sentencia del Tribunal Supremo de 25 de octubre de 2002).

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

6. La legislación autonómica ambiental: leyes generales, espacios naturales protegidos, calidad del agua, residuos, tributos ambientales

La legislación ambiental autonómica tuvo comienzos más bien tímidos. Todavía en la actualidad hay Comunidades Autónomas que parecen tener escaso interés en proveerse de un régimen propio en la materia. Sin embargo, en la década iniciada en 1990, el sector ha experimentado un rápido crecimiento en la labor de la mayor parte de los legisladores autonómicos. Posiblemente haya contribuido a ello la coincidencia del reconocimiento de amplias competencias ambientales autonómicas (1992) con la formulación de una jurisprudencia constitucional generosa al fijar el alcance de las mismas (1995).

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

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

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

Uno de los sectores objeto de profusa legislación autonómica es el de los espacios naturales protegidos, conforme al modelo de la legislación básica estatal (1989). Las leyes autonómicas pretenden aquí vertebrar complejas políticas conservacionistas: Cataluña (1985), Comunidad Valenciana (1988; sustituida en 1994), Andalucía (1989), Asturias (1991), Baleares (1991 y 2005), Castilla y León (1991), País Vasco (1994), Canarias (1994; sustituida en 2000), Navarra (1996), Aragón (1998), Extremadura (1998), Castilla-La Mancha (1999), Galicia (2001), La Rioja (2003). De esta manera, contamos con detalladas regulaciones de los parques nacionales y demás espacios naturales protegidos, donde se establecen fines y clases de los mismos, procedimientos de declaración, sistemas de reglamentación y planificación de actividades y elementos organizativos con sus vías de participación. Sin embargo, frente a ello,

llama la atención la falta de un completo régimen jurídico en relación con la puesta en marcha de la Red Ecológica Europea Natura 2000 (Directiva 92/43), que por ahora es objeto de muy elementales previsiones. La falta de atención contrasta con la importancia del supuesto de hecho, pues la Red Europea puede llegar a afectar a casi el cuarenta por ciento de la superficie de determinadas Comunidades Autónomas. Una materia relacionada con los espacios naturales es la de protección del paisaje, objeto de novedosa regulación en Cataluña (2005).

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

La regulación de los residuos también ha ocupado a los legisladores autonómicos, incluso antes de aprobarse la completa regulación básica en la materia (1998). De esta manera, han aprobado sus propias leyes de residuos: Cataluña (1993), Andalucía (1994), Navarra (1994, derogada en 2005), Galicia (1997), País Vasco (1998), Canarias (1999), Valencia (2000) y Madrid (2003). En esta legislación se establecen peculiares instrumentos de planificación integral y zonal, generando particulares sistemas de gestión de los residuos.

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

7. Las tendencias organizativas autonómicas en materia de medio ambiente: agencias, departamentos y privatizaciones

La organización autonómica ambiental pareció asumir en un primer momento el modelo estadounidense, al crearse varias agencias de medio ambiente (Andalucía, 1984; Murcia, 1986; Cantabria, 1986; Madrid, 1988; Valencia, 1989; Extremadura, 1989). Lo cierto es que la misma denominación encerraba realidades muy diferentes, pues había agencias ambientales dotadas de personalidad jurídica, cierto carácter representativo o participativo y autonomía funcional, junto a otras que eran simples órganos administrativos integrados jerárquicamente en un departamento.

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

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

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

Junto al órgano ejecutivo ambiental, en todas las Comunidades Autónomas se han establecido órganos colegiados de tipo representativo en

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

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

8. La ejecución de las políticas ambientales autonómicas: estrategias, financiación, planificación, gestión y evaluación

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

En general, se observan ligeros incrementos del gasto público destinado a los programas ambientales en los presupuestos autonómicos, aunque no dejan de darse excepciones en esa tendencia (Valencia). En

ocasiones, aumentos más significativos del gasto ambiental coinciden curiosamente con los procesos de huida del Derecho Administrativo a los que hemos hecho referencia (Aragón). También cabe constatar la escasa trascendencia económica de los intentos de buscar nuevas fuentes tributarias vinculadas a la protección del medio ambiente. La única excepción son los cánones de saneamiento, ampliamente extendidos en el mapa autonómico con la finalidad de permitir la financiación de las importantes inversiones necesarias en materia de depuración de aguas.

Uno de los ámbitos que ha requerido de mayores esfuerzos por parte de las Comunidades Autónomas ha sido la elaboración de las listas de lugares a incluir en la Red Ecológica Europea Natura 2000. Pese a que por parte de todas las autoridades implicadas, comunitarias, estatales y autonómicas se han rebasado ampliamente los plazos previstos, ha de reconocerse que se han llevado a cabo estudios documentados, los cuales han permitido realizar con criterios científicos la selección de los espacios de calidad ecológica representativos de las diferentes regiones biogeográficas. La Comisión Europea ha podido, así, aprobar las listas de lugares de interés comunitario de las regiones macaronésica (2001), alpina (2003), continental (2004), atlántica (2004) y boreal (2005), comprendiendo todas, salvo la última, lugares situados en las diferentes Comunidades Autónomas. Están pendientes de aprobación las listas de la región mediterránea, que afecta a una buena parte de los territorios autonómicos, además de las correspondientes a la región panónica. Cabe esperar que la experiencia generada en este ámbito se utilice adecuadamente para la declaración de las zonas de especial conservación, que constituyen la siguiente fase del proceso, y asimismo para el establecimiento del adecuado régimen jurídico y de gestión de tales zonas. Para ello, sería conveniente completar los equipos multidisciplinares con juristas que dieran adecuada forma jurídica a los objetivos conservacionistas.

La planificación ambiental ha alcanzado gran desarrollo en relación con algunas materias que precisan combinar la construcción de nuevas infraestructuras con una gestión adecuada que garantice la continuidad de los elementos naturales afectados. Todas las Comunidades Autónomas han debido elaborar planes relativos al tratamiento de residuos, que paulatinamente han ido asumiendo objetivos de producción limpia, reutilización, reciclaje y tratamiento seguro. De los iniciales planes relativos a todos los residuos o distinguiendo únicamente entre residuos urbanos e industriales, se ha pasado a la elaboración de programas para variados residuos especiales, que precisan de tratamientos singulares. En todos los casos, resulta preciso establecer amplios marcos de colaboración

con los municipios, como se pone de relieve en relación con la recogida selectiva de papel, plástico y vidrio. Otro sector en el que se ha desarrollado la planificación es el relativo a la depuración de las aguas, conforme a las obligaciones impuestas por la política ambiental europea; para ello también las autoridades autonómicas han tenido que contar con la colaboración municipal. En cambio, la importante labor autonómica de declaración de espacios naturales protegidos no siempre ha ido acompañada de la elaboración y aprobación de los preceptivos planes de ordenación de los recursos naturales.

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

Los procedimientos de evaluación de impacto ambiental han ido asumiéndose poco a poco en las Administraciones autonómicas, aunque resulta notable la escasez de medios dispuestos para ello. Adelantándose incluso a la normativa europea, algunas Comunidades Autónomas presentan cierta tradición de evaluación ambiental estratégica, sobre todo en relación con planes urbanísticos (Baleares, Canarias, Cantabria, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Madrid). No obstante, en ocasiones se constatan ciertas involuciones en esta materia con el argumento de aligerar trámites administrativos.

9. La jurisprudencia ambiental del Tribunal Supremo y de los Tribunales Superiores de Justicia

La jurisprudencia generada en el ámbito de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa no acaba de tener incidencia destacada en la

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

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

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

10. Los problemas ambientales: conflictos institucionales, reivindicaciones sociales y desastres ecológicos

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

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

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

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

la introducción de ciertos niveles de protección de los ecosistemas correspondientes (SSTC 243/1993, 15/1998 y 110/1998).

En tercer lugar, con carácter general, la legislación básica estatal sobre espacios naturales protegidos experimentó un minucioso examen de constitucionalidad como consecuencia de la impugnación planteada por diversas Comunidades Autónomas (STC 102/1995). De la importante doctrina fijada entonces deriva el claro reconocimiento de las competencias autonómicas para la gestión de los parques nacionales (SSTC 194/2004 y 331/2005), sin perjuicio de las competencias estatales relativas a la declaración y regulación de los mismos (STC 101/2005).

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

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

En la actualidad, la mayor conflictividad ambiental parece ligada al fenómeno urbanístico, especialmente a las urbanizaciones turísticas o de segunda residencia, tanto en los archipiélagos (Baleares y Canarias) y en las zonas litorales (Cataluña, Valencia, Murcia, Cantabria, Andalucía) como en las zonas montañosas (la Sierra de Guadarrama en Madrid o los Pirineos en Aragón). Se destaca especialmente el consumo desproporcionado de suelo, agua y energía y la alteración del medio natural que el urbanismo disperso está produciendo. Recientemente se ha puesto en marcha el sistema de evaluación ambiental estratégica (2006), que puede ayudar a paliar el problema, ya que afecta a los planes urbanísticos, siempre que las autoridades autonómicas competentes asuman efectivamente el importante reto de introducir en las decisiones relativas a los usos del suelo la racionalidad que deriva del criterio del desarrollo sostenible. Con el objetivo de contener directamente la dispersión de la edificación, se han establecido densidades mínimas de población en los nuevos sectores residenciales en Castilla y León (2004), en lugar de las densidades máximas, que eran las habituales en la legislación urbanística española.

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

Varios episodios confirman la conveniencia de acentuar la transparencia en la formación de las políticas públicas con relevancia ambiental. Cabe citar en tal sentido la sucesión de confrontaciones en casos como la urbanización del Barranco de Veneguera (Canarias), el vertedero de Gomecello (Castilla y León), el embalse de Itoiz (Navarra) o la ordenación del parque nacional de los Picos de Europa (Asturias, Castilla y

León y Cantabria). Con independencia de las concretas soluciones adoptadas en cada uno de esos conflictos, todos ellos demuestran los inconvenientes de las políticas ambientales “decisionistas”.

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