

Master en Ingeniería y Gestión Medioambiental 2006/2007

Módulo: Marco Administrativo Legal. Responsabilidades Medioambientales. Instrumentos Preventivos e IPPC

**MARCO LEGAL POLÍTICO Y  
COMPETENCIAL DEL DERECHO  
AMBIENTAL EN ESPAÑA.**

AUTORA: SONIA CASTAÑEDA RIAL

# Índice

<b>1. INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>3</b>
<b>2. MARCO LEGAL INTERNACIONAL, COMUNITARIO Y ESTATAL.....</b>	<b>4</b>
2.1. ORDENAMIENTO JURÍDICO INTERNACIONAL .....	4
2.2. ORDENAMIENTO JURÍDICO COMUNITARIO.....	5
2.3. ORDENAMIENTO JURÍDICO ESTATAL .....	6
<b>3. DISTRIBUCIÓN CONSTITUCIONAL DE COMPETENCIAS AMBIENTALES EN EL ESTADO ESPAÑOL .....</b>	<b>6</b>
<b>4. ORGANIZACIÓN AMBIENTAL.....</b>	<b>.....</b>

eoi



## 1. Introducción

Los ordenamientos jurídicos, internacional, comunitario y nacional, están conformados por un gran número de normas de distinta naturaleza. En materia de medio ambiente, además, la ingente cantidad de normativa existente hace que el ámbito jurídico-ambiental en el que hay que moverse sea muy complejo.

Para que el alumno esté familiarizado con las distintas normas que configuran los ordenamientos jurídicos así como con las interrelaciones que existen entre ellas, se abordarán algunas nociones básicas del Derecho y las distintas normas que conforman los ordenamientos jurídicos. Asimismo, y atendiendo a la realidad de nuestro país, se llevará a cabo un análisis de la distribución de competencias en materia de medio ambiente entre las distintas Administraciones españolas.

Por último, y teniendo en cuenta que incumplir la normativa ambiental vigente o causar daños al medio ambiente, puede generar responsabilidades de diversa naturaleza, se abordarán los supuestos en los que, en materia de medio ambiente, entran en juego las responsabilidades administrativa, civil y penal.

En primer lugar hay que plantearse qué es derecho.

En términos generales, Derecho es un conjunto de normas que prescriben unas pautas de comportamiento social susceptibles de ser impuestas coactivamente si se produce un incumplimiento de las mismas. Para determinar qué es Derecho, cada Estado establece unos criterios que fijan cómo se producen y se dan a conocer las normas jurídicas. Estos criterios configuran lo que se conoce como "Fuentes del Derecho".

El ordenamiento jurídico español está conformado por normas de carácter internacional, comunitario y nacional.

## 2. Marco legal internacional, comunitario y estatal

### 2.1. Ordenamiento jurídico internacional

El Derecho internacional está integrado por normas o Tratados que pueden tener diferentes denominaciones por ejemplo Convenio, Convención, Acuerdo, Pacto, Compromiso, Protocolo, Estatuto, Concordato. Sin embargo al margen del término que se emplee, siempre estamos ante el compromiso de un Estado frente a otro (Tratado bilateral) o frente a otros (Tratado multilateral) de cumplir las obligaciones que se deriven del tratado suscrito.

En el ordenamiento jurídico internacional, las normas que lo conforman son adoptadas por organizaciones internacionales o supraestatales y, posteriormente, firmadas por los Estados. Para que las normas sean aplicables en los mismos, cada Estado seguirá los procedimientos previstos en su Derecho nacional para incorporar la norma internacional al ordenamiento jurídico interno.

Una vez firmados, los instrumentos jurídicos internacionales deben ser ratificados por los Estados firmantes. Los Convenios entrarán en vigor en el plazo que el propio Convenio prevea, que suele consistir en conseguir un determinado número de instrumentos de ratificación. Es decir un Convenio puede ser firmado por 70 países, pero necesitar sólo la ratificación de 16 para que entre en vigor y afecte a los 70 Estados firmantes.

#### Instrumentos jurídicos internacionales en el ordenamiento español

En España, para que un Convenio o Tratado internacional despliegue todos sus efectos, es necesario seguir el procedimiento previsto en la Constitución.

En nuestro país, el poder de celebrar Tratados está atribuido al Gobierno, que según la Constitución tiene a su cargo la dirección de la política internacional. Este poder gubernamental está sometido a un procedimiento regulado constitucionalmente que implica un control parlamentario del mismo, tanto más intenso cuanto más relevante es el contenido del Tratado.

Cuando un Tratado atribuye, a organismos o instituciones internacionales, competencias que la Constitución reserva a un órgano del Estado, el Gobierno necesita ser autorizado por Ley orgánica (lo que implica conseguir la mayoría absoluta en el Congreso de los Diputados). Esto es lo que ocurrió, por ejemplo, cuando España firmó el Tratado de adhesión a la Comunidad Europea.

Sin embargo, la mayor parte de los Tratados internacionales no atribuyen competencias, sino que establecen determinadas obligaciones para los Estados. En estos casos, se exige la autorización parlamentaria pero no se requiere una mayoría especial.

Los Tratados obligan a España en sus relaciones con los demás Estados desde el momento en que son ratificados (firmados por el Jefe del Estado, el Rey) y una vez que se han publicado en el Boletín Oficial del Estado se incorporan al ordenamiento jurídico interno y vinculan a los particulares sin que sea necesario que los Tratados adopten la forma de una norma estatal.

Los Tratados internacionales y las Leyes tienen el mismo rango jerárquico. Sin embargo, los Tratados sólo pueden ser derogados o modificados conforme a los mecanismos previstos en el propio Tratado y



en el Derecho internacional pero nunca por leyes nacionales posteriores. Esto es debido a que entre los Tratados y las Leyes existe una relación sui generis que se conoce como la inderogabilidad de los Tratados por las Leyes.

Por lo tanto los Tratados internacionales constituyen una fuente del Derecho del ordenamiento interno español, pero con la peculiaridad de que no proceden de un órgano del Estado sino que son el producto de un acuerdo entre varios Estados.

## 2.2. Ordenamiento jurídico comunitario

En 1985 España firmó los Tratados Constitutivos de la Comunidad Europea pasando a formar parte de ésta. Una de las características de la Comunidad Europea es la creación en su seno de un auténtico ordenamiento jurídico que se impone a los Estados miembros. El derecho comunitario es, por lo tanto, otra fuente del Derecho Español.

Los Tratados Constitutivos por los que se crea la Comunidad Europea conforman lo que se conoce como Derecho originario. En estos Tratados se regulan los objetivos, políticas e instituciones comunitarias. Por otro lado, los actos que son producidos por las instituciones comunitarias (Consejo, Parlamento Europeo y Comisión) conforman lo que se conoce como Derecho derivado.

El ordenamiento jurídico que constituye la Unión Europea se ha convertido en parte integrante de nuestra realidad política y social. Cada año, sobre la base de los Tratados Constitutivos, se adoptan miles de decisiones que influyen directamente en la realidad de los Estados miembros de la Unión y de sus ciudadanos.

El Derecho comunitario constituye un ordenamiento jurídico, es decir un conjunto organizado y estructurado de normas jurídicas que posee sus propias fuentes, está dotado de órganos y procedimientos adecuados para emitir e interpretar dichas normas, a la vez que para confirmar y sancionar, en su caso, las violaciones.

### Características del ordenamiento jurídico comunitario

Las principales características de este ordenamiento jurídico son las siguientes:

- Autonomía: es independiente de los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros e independiente del Derecho internacional. Tiene fuentes autónomas.
- Obligatoriedad: reconoce derechos e impone obligaciones no sólo a los Estados miembros sino también a los ciudadanos y a las instituciones comunitarias.
- Supremacía: el derecho comunitario prevalece sobre el nacional, pero sólo en las materias que sean competencia de la Comunidad.
- Unidad: constituye un verdadero sistema cuyo núcleo lo constituye el Tratado CE.
- Interdisciplinariedad: abarca diversas ramas del derecho

El Derecho comunitario está formado por:

- a) El Derecho originario o primario



- b) El Derecho derivado.
- c) Los Acuerdos de Derecho Internacional de la Comunidad Europea y los Convenios entre los Estados miembros.

Estos tres constituyen las Fuentes del Derecho comunitario.

#### **a) El Derecho originario o primario**

Los Tratados y sus sucesivas modificaciones así como por los principios generales del Derecho constituyen lo que se conoce como Derecho originario.

Los Tratados, sus modificaciones, así como el Tratado de la Unión Europea son la primera fuente del Derecho comunitario. Todos ellos reflejan los principios jurídicos fundamentales relativos a los objetivos, la organización y el funcionamiento de las Comunidades Europeas y de la Unión.

En cuanto a los principios generales del Derecho, éstos son normas no escritas que expresan las concepciones elementales del Derecho y la justicia a las que obedece todo ordenamiento jurídico.

Los principios generales del Derecho se materializan a través de la aplicación de las normas, en particular mediante la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas. Entre estos principios se encuentran, aparte de los principios básicos de independencia, aplicabilidad directa y primacía del Derecho comunitario, la garantía de los derechos fundamentales, el principio de proporcionalidad, el principio de protección de la confidencialidad, el principio de audiencia judicial o el principio de responsabilidad de los Estados miembros por las violaciones del Derecho comunitario.

#### **b) El Derecho derivado**

El Derecho creado por las instituciones comunitarias en el ejercicio de sus competencias en virtud de los Tratados se denomina Derecho comunitario derivado, y es la segunda gran fuente del Derecho de las Comunidades Europeas.

Está formado por los actos jurídicos previstos en los Tratados, en calidad de actos jurídicos vinculantes o no vinculantes, así como por otros actos jurídicos de difícil catalogación, como pueden ser aquellos que regulan en régimen interno de la Comunidad Europea o de sus órganos (por ejemplo, Reglamentos internos de las instituciones).

A continuación se definirán los distintos actos jurídicos previstos en los Tratados y a través de los cuales se materializan las distintas políticas de la Unión Europea.

Los actos jurídicos comunitarios pueden clasificarse en típicos y atípicos. Se entiende por actos jurídicos típicos: los Reglamentos, Directivas, Decisiones, Recomendaciones y Dictámenes y por atípicos las Comunicaciones y Resoluciones, entre otros.

**El Reglamento** es un acto jurídico de alcance general, obligatorio en todos sus elementos y directamente aplicable en cada Estado miembro. Una vez adoptado es vigente directamente en todos los Estados miembros, de manera que no se requiere por parte de éstos ningún acto legal de "recepción" (Leyes o Decretos) para ser aplicado.

**La Directiva** es el acto jurídico que obliga al Estado miembro destinatario en cuanto al resultado que se pretende alcanzar, dejando, a las autoridades nacionales la elección de la forma y medio para alcanzarlo.

Por tanto, las Directivas sólo están dirigidas a los Estados miembros y no a los particulares. Además, sólo obligan a éstos en cuanto al resultado pretendido, de forma que se requiere que los Estados adopten de acuerdo con sus respectivos Derechos constitucionales un acto legal (una Ley, un Decreto) que transponga a sus ordenamientos jurídicos el contenido de la Directiva.

Por consiguiente, y en general, la Directiva no es directamente aplicable. En su articulado se establece un plazo (llamado de transposición) al término del cual los Estados miembros deben haber incorporado a su ordenamiento jurídico el contenido de la Directiva por medio de una norma nacional.

El uso de la Directivas ha sido y es la fuente principal de las obligaciones ambientales. El procedimiento más habitual para su aprobación es el de codecisión. Se adjunta como anexo a estos materiales esquema de dicho procedimiento.

### **La Decisión**

Las Decisiones son actos individuales cuyo destinatario no tiene por qué ser necesariamente un Estado. Son obligatorias en todos sus elementos para sus destinatarios y están motivadas. Tienen fuerza ejecutiva, por lo que no requieren de ningún acto de incorporación a los derechos nacionales (aunque en algunos casos, los Estados miembros a iniciativa propia deciden adoptar normativa nacional que recoge las previsiones de las Decisiones).

### **Las Recomendaciones y Dictámenes**

Carecen de fuerza jurídica vinculante y se adoptan fundamentalmente para establecer orientaciones generales y opiniones.

### **Las Comunicaciones, Resoluciones, Libros Blancos, Libros Verdes**

Las instituciones comunitarias cuentan con otras muchas formas de acción para dar cuerpo y contenido al ordenamiento jurídico comunitario. Aquí encajan actos como las Comunicaciones, Resoluciones, los Programas de Acción, Libros Blancos y Libros Verdes.

En las Resoluciones se expresan las opiniones e intenciones comunes relativas al desarrollo general de la integración, así como sobre misiones concretas dentro y fuera de la Comunidad. Los Programas de acción, por otro lado, sirven para concretar los programas legislativos y objetivos generales contemplados en los Tratados.

**Comunicaciones:** Son actos que, por regla general recogen un plan de acción que puede incluir propuestas específicas de legislación.

**Recomendaciones y Dictámenes:** Carecen de fuerza jurídica vinculante, adoptándose fundamentalmente para establecer orientaciones generales y opiniones.

### **Libros Blancos**

Los Libros Blancos publicados por la Comisión son documentos que contienen propuestas de acción comunitaria en un sector específico. Se inscriben a veces en la prolongación de Libros Verdes cuyo objetivo es lanzar un proceso de consulta a nivel europeo. Como ejemplos, se pueden citar los Libros Blancos sobre la realización del mercado interior, sobre "el crecimiento, la competitividad y el empleo" o sobre la aproximación de las legislaciones de los Estados asociados de Europa Central y Oriental en los sectores que afectan al mercado interior. Cuando el Consejo da acogida favorable a un Libro Blanco, éste puede conducir, en su caso, a un programa de acción de la Unión en el sector de

que se trate.

### Libros Verdes

Los Libros Verdes publicados por la Comisión son documentos cuyo objetivo es estimular una reflexión y lanzar una consulta a nivel europeo sobre un tema concreto (por ejemplo: política social, moneda única, telecomunicaciones, etc.). Las consultas suscitadas por un Libro Verde pueden posteriormente originar la publicación de un Libro Blanco con el fin de traducir los frutos de la reflexión en medidas concretas de acción comunitaria.

### c) Los Acuerdos de Derecho Internacional de la Comunidad Europea y los Convenios entre los Estados miembros

Esta tercera fuente del Derecho está vinculada al papel de la Comunidad en el plano internacional. Como centro de poder a escala mundial, Europa no puede limitarse a gestionar sus asuntos internos, sino que debe ante todo ocuparse de sus relaciones económicas, sociales y políticas con otros países del mundo. A tal fin, celebra acuerdos internacionales con los «países no pertenecientes a la Comunidad» (denominados terceros países) y otras organizaciones internacionales, que van desde los tratados de cooperación de amplio alcance en los ámbitos comercial, industrial, social o técnico, hasta los acuerdos comerciales en torno a determinados productos.

La última fuente del Derecho de la Comunidad la constituyen los Convenios entre los Estados miembros. Se trata, por una parte, de convenios concluidos para regular cuestiones que están estrechamente relacionadas con sus actividades, pero para las cuales no se ha dotado de competencia a las instituciones comunitarias.

#### 2.3. Ordenamiento jurídico estatal

El ordenamiento jurídico español está conformado por normas de carácter internacional, comunitario y nacional.

El conjunto de normas que conforman el ordenamiento jurídico español y las relaciones que existen entre ellas están reguladas en el Código Civil.

Las fuentes del Derecho que se recogen en el Código Civil, pueden clasificarse como fuentes formalizadas (leyes y demás actos normativos que emanan de órganos legitimados y se recogen por escrito) y fuentes no formalizadas (la costumbre y los principios del derecho, en cuyo análisis no entraremos).

Todas estas normas se relacionan entre sí conforme a dos principios recogidos en la Constitución: El Principio de Jerarquía normativa y el Principio de Competencia.

El **Principio de Jerarquía** establece que existen diversas categorías de normas jurídicas, cada una con un rango determinado, de manera que las de inferior rango no pueden contradecir a las de rango superior. En el caso de existir contradicción entre normas del mismo rango entra en juego la eficacia derogatoria de las normas, por la cual la ley posterior en el tiempo deroga la anterior. Este efecto también se produce entre normas de diferente rango cuando la ley posterior en el tiempo es de mayor rango jerárquico que la anterior. El principio de jerarquía es vital, por tanto, para establecer la validez de las normas. Una norma sólo es válida cuando no contradiga a ninguna norma de mayor rango jerárquico. La Constitución es la norma fundamental, ostenta el mayor rango jerárquico por lo que nunca será válida una norma contraria a la Constitución.



El **Principio de Competencia** tiene una doble dimensión, por un lado implica que las normas sólo son válidas cuando son dictadas por el órgano que posea la potestad normativa correspondiente, esto es el órgano que sea “competente” para ello. Por otro lado, la actividad legislativa debe ejercitarse por la Administración competente para ello.

El Estado Español es un Estado descentralizado, donde las Comunidades Autónomas son titulares de las competencias que hayan asumido en sus Estatutos de Autonomía, y el Estado de las que le atribuye la Constitución. Esto supone que tanto el Estado como las Comunidades Autónomas deben limitar su actividad legislativa a las materias que les sean propias, si legislaran sobre una materia cuya competencia no ostentan la norma no sería válida.

A nivel Estatal podemos distinguir los siguientes tipos de normas, que continuación se enumeran por orden jerárquico:

- **Leyes:** La Ley es la norma elaborada por el Parlamento de acuerdo a un procedimiento establecido en la Constitución. Las leyes se subdividen en Leyes ordinarias y Leyes Orgánicas. Las Leyes Orgánicas son aquellas que regulan unas materias concretas especificadas en la Constitución (por ejemplo los derechos fundamentales) y el procedimiento para su aprobación incluye unos trámites diferentes al procedimiento general.
- **Decretos Legislativos y Decretos Ley:** Se trata de normas que tienen el mismo rango que las Leyes pero que, sin embargo, son elaboradas por el Gobierno. El Gobierno sólo puede promulgar esas normas en supuestos tasados por la Constitución y bajo control parlamentario. Los Decretos Legislativos los dicta el Gobierno con autorización previa de las Cortes y los Decretos Ley sólo en casos de urgencia.
- **Reglamentos:** El Gobierno (Consejo de Ministros) tiene atribuida por la Constitución la potestad reglamentaria, que es la facultad que tiene atribuida el Gobierno de dictar normas subordinadas a las leyes para aplicarlas o para desarrollarlas. Cuando el gobierno promulga un reglamento y se publica, este aparece bajo la denominación de **Real-Decreto**.
- **Ordenes Ministeriales:** Son promulgadas por los diferentes ministros para regular las materias propias de su Ministerio.

A nivel autonómico podemos distinguir los siguientes tipos de normas:

- **Ley Autonómica:** La Ley es la norma elaborada por la Asamblea Legislativa de la Comunidad Autónoma. Recordemos que las Leyes del Estado y de las Comunidades Autónomas tienen el mismo rango jerárquico pero tienen acotado un ámbito competencial diferente.
- **Reglamentos (Decretos):** Son normas promulgadas por el gobierno autonómico en ejercicio de la potestad reglamentaria.
- **Orden:** Son promulgadas por los diferentes consejeros para regular las materias propias de su Consejería.

Las Corporaciones Locales, tienen también la facultad de promulgar normas en el marco que les reconoce la Constitución y la Ley de Bases del Régimen Local. Son las **Ordenanzas Municipales**, que regulan cuestiones relativas al municipio y su validez se circunscribe al ámbito municipal.

**¿Quién produce la normativa?**



Como se ha visto anteriormente, tanto el Estado como las Comunidades Autónomas y la Administración local pueden dictar normativa.

En este apartado se abordará el procedimiento por el que la Administración General del Estado aprueba las leyes. Para el caso de otras normas del Estado, la normativa de las Comunidades Autónomas así como las Ordenanzas Municipales hará que estar a lo establecido en la normativa específica aplicable.

Antes de adentrarnos en el procedimiento legislativo, es importante comentar algunas cuestiones:

- ❑ España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho, cuya forma política es la Monarquía parlamentaria.
- ❑ La Constitución de 1978 tiene como núcleo esencial: la proclamación de los derechos fundamentales y las libertades públicas, la división de poderes y la soberanía popular.
- ❑ En la Constitución se determinan la división de poderes y las instituciones que lo ejercen:
  - El poder legislativo de hacer las leyes (Parlamento o Cortes).
  - El poder ejecutivo de gobernar (Gobierno).
  - El poder judicial de hacer cumplir las leyes (Tribunales de justicia).

#### El poder legislativo:

Está investido en las Cortes Generales. Las Cortes Generales representan al pueblo español y están constituidas por dos Cámaras: el Congreso de los Diputados y el Senado.

Ejercen la potestad legislativa del Estado, aprueban sus Presupuestos, controlan la acción del Gobierno y tienen las demás competencias que les atribuya la Constitución.

Ambas Cámaras tienen participación en el procedimiento legislativo, aunque no en términos de igualdad. El procedimiento de aprobación de textos es semejante en cada Cámara, pero no idéntico, y se habla de un bicameralismo imperfecto con predominio del Congreso de los Diputados.

La Constitución ha reservado al **Congreso** una serie de funciones y facultades que revelan su primacía. De esta forma, el Congreso autoriza la formación del Gobierno, puede provocar su cese, conoce en primer lugar de la tramitación de los proyectos legislativos y de los presupuestos y debe confirmar o rechazar las enmiendas o vetos que puede aprobar el Senado sobre estos textos.

El **Senado** es Cámara de representación territorial de acuerdo la Constitución.

#### El poder ejecutivo:

Es dirigido por el Consejo de Ministros, que tiene tantos ministerios como el gobierno decida, su objetivo es planear y ejecutar las políticas públicas de gobierno.

El Gobierno dirige la política interior y exterior, la Administración civil y militar y la defensa del Estado. Ejerce la función ejecutiva y la potestad reglamentaria de acuerdo con la Constitución y las leyes.

Los ministerios son la forma de organizarse del poder ejecutivo. Es una organización dinámica, y cambia según los intereses de los gobiernos que los nombran.

## ¿Cómo se aprueban las leyes?

A continuación se proporciona brevemente un esquema de lo que se conoce como procedimiento legislativo común u ordinario. El mismo está regulado en la Constitución y en los reglamentos del Congreso y el Senado.

En el procedimiento pueden diferenciarse 3 fases:

1. Fase de iniciativa: consiste en la presentación de una propuesta legislativa ante la mesa del Congreso de los Diputados.
2. Fase de deliberación: hace referencia al conjunto de actos internos en las Cámaras en los que se delibera sobre la propuesta legislativa y en los que se decide si se aprueba o se rechaza.
3. Fase final: consiste en la incorporación de la propuesta legislativa aprobada por las Cámaras al ordenamiento jurídico mediante su sanción promulgación y publicación en BOE.

### 1. Fase de iniciativa

La Constitución reconoce la **iniciativa legislativa**, o derecho de iniciar el procedimiento conducente a la aprobación de las leyes:

- Al Gobierno (entonces la propuesta legislativa se denomina “proyecto de ley”).
- Al Congreso de los Diputados, al Senado, a las Asambleas de las Comunidades Autónomas y a no menos de 500.000 ciudadanos (en cuyo caso se denomina “proposición de ley”).

El Gobierno es, de hecho, quien de todos estos sujetos presenta más iniciativas. Tiene, además, reconocida una iniciativa exclusiva en el caso de los Presupuestos Generales del Estado.

Los proyectos de ley deben ser aprobados por el Consejo de Ministros, que los someterá al Congreso, acompañados de una exposición de motivos y de los antecedentes necesarios para pronunciarse sobre ellos. Por otro lado, la tramitación de las proposiciones de ley está regulada en los Reglamentos de las Cámaras. El procedimiento en la fase de deliberación varía levemente según el caso.

### 2. Fase de deliberación

En esta fase se lleva a cabo una discusión en el Congreso, otra en el Senado y por último el Congreso emite su decisión final.

#### 1º. Discusión en el Congreso de los Diputados:

En primer lugar se decide si admitir o no a trámite el proyecto o proposición de ley. Después se publica en el Boletín Oficial de las Cortes Generales.

**Las enmiendas:** Se remite a la Comisión legislativa correspondiente, y entonces se abre el plazo de presentación de enmiendas (15 días, pero se puede prorrogar durante 7 meses e incluso por tiempo indefinido).

Las enmiendas las pueden presentar tanto los diputados individualmente como los grupos parlamentarios. Pueden ser de varios tipos (a la totalidad del texto o al articulado, entre otras)

### **Las tres lecturas: Ponencia, Comisión, Pleno**

La Comisión nombra en su seno una Ponencia que va a estar integrada por distintos miembros de la Comisión. La Ponencia estudia todas las enmiendas al articulado que se han presentado y después elabora un informe. En el informe justifica porqué se han admitido unas enmiendas y otras no y contiene un texto articulado que siempre supone una modificación al proyecto o proposición inicial.

El informe de la Ponencia se remite a la Comisión que va a deliberar sobre el informe y que emitirá un dictamen. El dictamen de la Comisión se somete a la deliberación por parte del pleno de la Cámara. Después de la deliberación se procederá a la votación de la propuesta legislativa, quedando este texto aprobado por mayoría simple.

### **2º. Discusión en el Senado:**

El Senado cuenta con dos meses para aprobar, vetar o enmendar el texto emitido por el Congreso de los Diputados. Este plazo se reduce a 20 días naturales si se declara el procedimiento de urgencia.

Una vez que el texto ha llegado al Senado, se abre un plazo de presentación de enmiendas o propuestas de veto (10 días prorrogables). Éstas pueden ser presentadas por senadores de forma individual o por grupos parlamentarios.

El texto se remite a una Comisión que puede nombrar en su seno una Ponencia que estudiará las propuestas de veto y enmiendas y elaborará un informe que será remitido a la Comisión que a su vez emitirá un dictamen (misma dinámica que en el Congreso).

Una vez que la Comisión emite su dictamen remite este al pleno de la Cámara, en donde en sesión plenaria, si ha habido propuestas de veto, será esto lo primero que se votará, que quedará aprobado por mayoría absoluta. Si el veto se aprueba acabaría el procedimiento legislativo. Si no se aprueba el veto, se pasaría a discutir las enmiendas que quedarían aprobadas por mayoría simple.

### **3º: Aprobación del Congreso**

La fase final en el Congreso de los Diputados, únicamente tiene lugar si el Senado veta o enmienda el texto remitido por el Congreso.

Si el Senado ha vetado el texto, el Congreso lo puede levantar, bien volviendo a aprobar el texto alcanzando mayoría absoluta, bien, pasados dos meses, volviendo votar la propuesta legislativa en el pleno del Congreso, siendo aprobada por mayoría simple.

Si el Senado ha presentado enmiendas, el pleno del Congreso estudiará cada una de ellas y serán incorporadas al texto aquellas que han obtenido mayoría simple.

Si no hay enmiendas y veto, el Senado traslada al Rey el texto para su sanción, promulgación y posterior publicación.

### **3. Fase final**

Por último, el Rey sanciona en el plazo de quince días las leyes aprobadas por las Cortes Generales, y las promulgará y ordenará su inmediata publicación en el Boletín Oficial del Estado.

**Proposiciones no de Ley** suponen la forma genérica con el que se conocen en España a las propuestas que hacen referencia a las iniciativas surgidas en las Cortes cuya finalidad sea la aprobación por estas de textos o resoluciones que no tengan carácter de ley.

Estos textos y resoluciones están dirigidos en general a pedir o a instar al gobierno o a alguno de sus miembros a que realice una acción concreta, a mostrar públicamente una opinión mayoritaria o general de las Cortes en algún tema o a sentar las bases o principios con respecto a alguna actuación de las administraciones públicas.

Pueden aprobarse tanto en el Congreso de los Diputados como en el Senado, difiriendo los procedimientos para ello. Su regulación se encuentra en el correspondiente reglamento de cada Cámara.

eoi

### 3. Distribución constitucional de competencias ambientales en el Estado español

El Estado Español es un estado descentralizado, tal y como señala nuestro texto constitucional: “*El Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus propios intereses.*”

Por lo tanto, en la materia que nos ocupa nos vamos a encontrar con tres Entes públicos, interrelacionados entre sí que, a diferente escala, tendrán un papel importante en materia de protección del medio ambiente:

- Estado.
- Comunidades Autónomas.
- Entes locales.

La Constitución articula las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas por medio de un sistema de reparto de competencias que se recogen en los **artículos 148 y 149 de la Constitución**. Competencia sería un conjunto de funciones o de materias cuya organización o gestión se atribuye unas veces al Estado y otras a la Comunidad Autónoma. Cada Comunidad Autónoma decide cuáles son las competencias que asume de entre aquellas que le permite la Constitución y las recoge en sus Estatutos de Autonomía.

Los Estatutos de Autonomía, aprobados mediante Ley orgánica del Estado, contienen la denominación de la comunidad, la delimitación de su territorio, la organización y sede de las instituciones autonómicas propias y, en último lugar, las competencias asumidas dentro del marco de la Constitución.

El artículo 149 recoge todas aquellas competencias que son “exclusivas” del Estado. Es decir son aquellas competencias que la Constitución reserva al Estado. Asimismo, el artículo 149 señala aquellas competencias que pueden ser asumidas por las Comunidades Autónomas en sus Estatutos de autonomía.

Todas las materias no atribuidas expresamente al Estado en el artículo 149 de la Constitución son competencias que pueden ser asumidas por las Comunidades Autónomas. Se trata de una cláusula residual que cierra el sistema.

En relación con el medio ambiente los artículos 148 y 149 de la Constitución distribuyen las competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Unas competencias hacen referencia a la protección del medio ambiente en general y otras competencias hacen referencia a materias conexas con la protección del medio ambiente.

Podríamos distinguir por tanto un doble sistema de distribución de las competencias sobre el medio ambiente:

#### **Competencias sobre la protección del medio ambiente:**

El artículo 149 1.23º atribuye al Estado **competencia exclusiva para aprobar la legislación básica sobre medio ambiente**. La Legislación básica se caracteriza por establecer los criterios fundamenta-

les que aseguren la unidad normativa indispensable del sector o la actividad objeto de regulación.. Supone por tanto establecer un mínimo común normativo a partir del cual cada Comunidad podrá establecer, en defensa del interés general propio, las peculiaridades que le convengan dentro del marco de competencias que marcan la Constitución y su Estatuto. La legislación básica, según viene exigiendo el Tribunal Constitucional (órgano encargado de garantizar la adecuación de las normas a la Constitución), tiene que tener el rango normativo de ley y además tiene que aparecer expresamente en el texto que la norma es básica o que se deduzca sin equívocos del contenido.

Las Comunidades Autónomas, por su parte, tienen la competencia de dictar **normas de desarrollo de la legislación básica del Estado**.

El artículo 149.1.23 otorga a las Comunidades Autónomas la facultad de **dictar normas adicionales de protección** en materia de medio ambiente.

Surge la duda de si desarrollo legislativo y normas adicionales de protección son expresiones que se refieren a ámbitos normativos de alcance y contenido distinto.

El Tribunal Constitucional manifestó que se trata de conceptos de difícil diferenciación, pero el hecho de que algunos Estatutos como el de Valencia o el de Cataluña contengan ambas expresiones induce a pensar que no es lo mismo.

La competencia sobre el desarrollo lo que permite es precisar o pormenorizar la legislación básica estatal, hace referencia al necesario complemento de la legislación básica para obtener un cuerpo normativo pleno y acabado, unitario y coherente.

Por otro lado, las normas adicionales de protección permiten a las Comunidades Autónomas, respetando los principios establecidos por el legislador estatal, recoger y normar opciones distintas en orden al establecimiento de medidas de protección del medio ambiente más rigurosas, medidas que refuercen los niveles previstos en la legislación básica, rompiendo así la unidad y uniformidad propia del conjunto normativo. Por ejemplo pueden consistir en el establecimiento de medias más rigurosas de protección contra la contaminación, restricciones en la utilización de vehículos, medidas correctoras más severas para industrias contaminantes, mayor generosidad en la declaración de zona protegida, entre otras.

No obstante, en el establecimiento de normas adicionales de protección, las Comunidades Autónomas están sometidas a unos límites derivados del propio marco constitucional:

- Principios establecidos en la legislación básica estatal.
- No pueden adoptarse con quebranto del Principio de Solidaridad en otras palabras no se pueden adoptar medidas sectoriales que produzcan un perjuicio al interés general, cuya valoración corresponde al Estado.
- Las normas adicionales de protección tampoco pueden impedir la libre circulación de personas y bienes. Las medidas más restrictivas respecto de los establecimientos industriales o la utilización de recursos naturales no son por sí mismas contrarias al principio de igualdad, son válidas siempre que no persigan intencionadamente obstaculizar tal circulación, sino que persigan el fin constitucionalmente lícito de protección ambiental.
- Las medidas adicionales de protección no pueden constituirse en un impedimento definitivo para que el Estado pueda ejercer sus propias competencias. Las competencias autonómicas están condicionadas por otras en manos del Estado, tales como la fijación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio del derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado o la determinación de las bases de la planificación general de la actividad económica.

El artículo 148.1.9 atribuye a las Comunidades Autónomas la **competencia de gestión en materia de medio ambiente**. Esta competencia otorga a las Comunidades Autónomas, según ha determinado el Tribunal Constitucional, una serie de potestades:

- Una potestad de organización, de donde deriva la facultad de dictar leyes o reglamentos organizativos.
- La potestad de dictar todos los actos necesarios para la ejecución de la legislación estatal y autonómica.
- La potestad administrativa que incluye la de inspección y la revisión en vía administrativa.

En los casos de ejecución de normativa estatal básica, el Estado tiene poderes de Alta inspección y vigilancia sobre la actuación autonómica, ya que debe garantizar la aplicación uniforme de la legislación estatal.

Las competencias que el 149.1.23º otorga a el Estado no le limitan a dictar legislación básica, sino que también puede ejercer algunas facultades de gestión en la materia. Ahora bien la ejecución tendrá carácter puramente excepcional (recordemos que la gestión de la protección del medio ambiente es competencia autonómica). Los actos ejecutivos del Estado en medio ambiente sólo estarán justificados por razones de territorialidad (se trata de un fin de interés supra autonómico) o por razones de seguridad pública, urgencia o necesidad.

Las Comunidades Autónomas limitan el ejercicio de sus competencias al territorio de la Comunidad y por ello las medidas adoptadas no pueden afectar a industrias o actividades colocadas fuera de su territorio aunque produzcan efectos contaminantes dentro de su ámbito territorial. Estos casos se resuelven a través de los Convenios Autonómicos.

#### **Competencias sobre materias conexas con la protección del medio ambiente:**

El artículo 148 y el 149 recogen un listado de competencias sobre recursos o actividades conexas relacionadas con el medio ambiente;

El artículo 148 1º enumera las materias que las Comunidades Autónomas pueden asumir en sus Estatutos de Autonomía:

- Apartado 3º: ordenación del territorio urbanismo y vivienda
- Apartado 7º: agricultura y ganadería; montes y aprovechamiento forestal
- Apartado 10º: proyectos, construcción y explotación de aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos de interés de la Comunidad Autónoma .
- Apartado 11º: pesca en aguas interiores, marisqueo y agricultura, la caza y la pesca fluvial.

El artículo 149 1º: recoge las competencias exclusivas del Estado:

- Apartado 23º: legislación básica sobre montes y aprovechamientos forestales
- Apartado 19º: pesca marítima sin perjuicio de las competencias que en la ordenación del sector se atribuyen a las Comunidades autónomas.
- Apartado 22º: legislación, ordenación de recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurren por más de una Comunidad Autónoma, la autorización de las instalaciones eléctricas cuando su aprovechamiento afecta a otra Comunidad o el transporte de energía salga de su ámbito territorial.
- Apartado 25º: bases del régimen minero y energético.

El Tribunal Constitucional ha matizado que las Comunidades Autónomas en el ejercicio específico de las potestades atribuidas por la Constitución sobre determinadas materias conexas con el medio am-





biente tienen que respetar la legislación básica estatal en materia de medio ambiente.

La cláusula residual del artículo 149.3, supone que todas las materias no atribuidas expresamente al Estado pueden ser asumidas por las Comunidades Autónomas.

Esto supone que las Comunidades Autónomas pueden asumir competencias sobre materias no especificadas en los listados constitucionales y que puede que estén relacionadas directamente con el medio ambiente. Así sucede por ejemplo, con los espacios naturales protegidos o con el régimen de zona de montaña, no contemplados en la Constitución. En estos casos estamos ante una competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas, la competencia abarca la gestión y también la competencia legislativa, pero obviamente la competencia autonómica aunque exclusiva no es ilimitada ni absoluta, porque las competencias autonómicas exclusivas han de situarse siempre dentro del marco constitucional. Así, la competencia sobre espacios naturales protegidos o el régimen de zonas de montaña habrá de ejercerse de acuerdo con la legislación estatal básica sobre protección del medio ambiente.

El problema que se plantea continuamente en la práctica es que en un ámbito físico determinado coexistan diferentes títulos competenciales y que, además, unos sean del Estado y otros de las Comunidades Autónomas. En lo relativo al medio ambiente, este supuesto se da frecuentemente. Es fácil que los títulos competenciales incidan unos en otros dado que se trata de materias directamente relacionadas porque tienen por objeto los elementos integrantes del medio (las aguas, la atmósfera, la fauna y la flora, los minerales) o ciertas actividades humanas sobre ellos (agricultura, industria, minería, urbanismo, transportes) que a su vez generan agresiones al medio ambiente o riesgos potenciales para él.

En estos casos hay que analizar detenidamente cual es el título competencial predominante y cuando no se llegue a una solución, plantear los conflictos de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional. En este sentido la sentencia del tribunal constitucional 102/1995 de 26 de junio de 1995 es muy aclaratoria a la hora de interpretar la interacción de las competencias estatales y las autonómicas en materia de medio ambiente.

TABLA RESUMEN DE LAS COMPETENCIAS EN MEDIO AMBIENTE

ESTADO	COMUNIDADES AUTONOMAS
Dictar normas básicas de protección	Desarrollo de las normas básicas estatales
Actos de gestión con carácter excepcional	Gestión en materia de protección
	Dictar normas adicionales de protección
Legislación básica de montes y aprovechamientos forestales	Agricultura y ganadería; Montes y aprovechamiento forestal
Pesca marítima	Pesca en aguas interiores, marisqueo y agricultura, la caza y la pesca fluvial.
Legislación, ordenación de recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurren por más de una Comunidad.	Proyectos, construcción y explotación de aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos de interés de la Comunidad Autónoma .
Autorización de las instalaciones eléctricas cuando su aprovechamiento afecta a otra Comunidad o el transporte de energía salga de su ámbito territorial.	
Bases del régimen minero y energético	
	Ordenación del territorio urbanismo y vivienda

Por último, hacer una breve referencia a las **competencias de las Entidades Locales** en materia de medio ambiente.

En el Estado español, la Constitución reconoce la autonomía de los Entes Locales para la gestión de sus propios intereses (Arts. 137 y 140). Uno de los ámbitos en que el papel de los Entes Locales adquiere gran relevancia es el relativo a aspectos medioambientales respecto de los cuales la acción local es cada vez más intensa, tanto por el hecho de la progresiva concienciación por los problemas ambientales, como porque la normativa reguladora de los diferentes subsectores ambientales ha atribuido competencias a los Entes Locales en estos ámbitos, haciendo efectivo el principio de subsidiariedad que permite que la acción administrativa se acerque al ciudadano.

Por otro lado, y concretamente en relación con la protección del medio ambiente, la Constitución reconoce la importancia del papel de la Administración local. Así queda reflejado en su artículo 45.2, en el que se dispone que: “ los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva”.

Las Entidades Locales son, inequívocamente, “poderes públicos”, sujetos a este mandato constitucional de velar por la utilización racional de los recursos naturales para proteger y mejorar la calidad de vida y defender y restaurar el medio ambiente.

Y por otro lado las competencias en materia de medio ambiente de las Corporaciones Locales vienen determinadas por la Ley de Bases del régimen local y por leyes sectoriales estatales y autonómicas.



La Ley de Bases del Régimen Local, en cumplimiento de su función institucional de garantía de la autonomía local, contempla tanto una cláusula general de “protección del medio ambiente” (art. 25.2.f), que equivaldría a las funciones de defensa y restauración que exige la Constitución en el artículo 45.2., como una serie de referencias específicas a los elementos que integran y a los factores que inciden sobre el medio ambiente: servicios de limpieza viaria, recogida y tratamiento de residuos, alcantarillado, etc. En este mecanismo de reparto competencial, y de modo similar a lo que ocurre en el reparto entre Comunidades Autónomas y Estado, la cláusula genérica de protección del medio ambiente serviría para completar el tratamiento de la distribución de competencias que no reciben un concreto tratamiento. Sería el caso, por ejemplo, del ruido, no mencionado expresamente por la LBRL pero que sin dificultad la doctrina entiende incluido en la cláusula genérica de protección del medio ambiente del artículo 25.2.f).

Por otro lado, habrá que estar a lo previsto en las distintas leyes sectoriales para concretar qué competencias adquieren las Entidades Locales, en materia de medio ambiente.

eoi

## 4. Organización ambiental en nuestro país

Vistas las competencias de las distintas administraciones: central, autonómica y local, queda sólo por comentar brevemente cuáles son los órganos administrativos concretos que asumen las competencias ambientales en cada uno de ellos.

### El Ministerio de Medio Ambiente

En la Administración Central, el Ministerio de Medio Ambiente es el departamento encargado de la propuesta y ejecución de la política del Gobierno en las materias de su competencia.

El Ministerio de Medio Ambiente como tal se crea en 1996. Se constituyó con organismos procedentes del Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente (Secretaría de Estado de Medio Ambiente, excepto Vivienda; Dirección General de Obras Hidráulicas y Confederaciones Hidrográficas) y del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (Dirección General de Conservación de la Naturaleza).

En el marco de las competencias atribuidas a la Administración General del Estado, las relacionadas con la política ambiental corresponden, con carácter general, al Ministerio de Medio Ambiente (MMA). Sin embargo, otras políticas o actividades sectoriales gestionadas por otros Departamentos suelen presentar también interacciones más o menos importantes con el medio ambiente debido a los efectos que dichas políticas tienen sobre los distintos tipos de hábitats y ecosistemas. Esto ocurre, por ejemplo, con las políticas desarrolladas por los Ministerios de Agricultura, Pesca y Alimentación, de Sanidad y Consumo, de Industria, Comercio y Turismo, de Fomento, de Vivienda, de Defensa, y otros.

En esencia, corresponden al Ministerio de Medio Ambiente los siguientes cometidos:

- a) La transposición de normas de la Unión Europea al derecho interno;
- b) La propuesta de la legislación básica de carácter estatal y la aprobación de las correspondientes normas de desarrollo, de acuerdo con lo previsto en el artículo 149.1.23º de la Constitución;
- c) El seguimiento de los acuerdos internacionales suscritos por España relacionados con el medio ambiente;
- d) La elaboración de Planes y Estrategias nacionales en materia de medio ambiente, en coordinación con las Comunidades Autónomas;
- e) La ejecución y gestión de las competencias propias en diversos ámbitos de la política ambiental, especialmente en materia de aguas y costas.

### Las Comunidades Autónomas

En el ámbito autonómico, la realidad es muy variada. La organización autonómica ambiental pareció asumir en un primer momento el modelo estadounidense, al crearse varias agencias de medio ambiente (como en Andalucía, Madrid o Valencia). Lo cierto es que la misma denominación encerraba realidades muy diferentes.



En 1996, con la creación del Ministerio de Medio Ambiente, se extendió la idea de incluir en los Gobiernos de las CC.AA. un consejero competente exclusivamente en la materia. Esto sucede, por ejemplo, en Andalucía, Aragón o Cantabria.

Sin embargo, las variantes organizativas proliferan. Hay CC.AA que optan por unir medio ambiente y ordenación del territorio; o la integración de estos dos sectores con el de vivienda o el de turismo.

De cualquier modo, todas estas fórmulas no condicionan las actividades y competencias en materia ambiental de la CC.AA.

### **Los Ayuntamientos**

Como hemos visto anteriormente, los Ayuntamientos, como Administración Pública más cercana al ciudadano, también tienen asignadas competencias específicas de gestión y capacidad normativa en el campo medioambiental.

En el ámbito local, suele contarse con Concejalías de Medio Ambiente que asumen las competencias municipales en la materia

