

Recursos Naturales y Gestión Ambiental.

La legislación ambiental y sus principios.

Septiembre 2010

PROFESOR
Angel Villanueva Río



Esta publicación está bajo licencia (Creative Commons Reconocimiento, Nocomercial, Compartirigual, sa). Usted puede usar, copiar y difundir este documento del mismo siempre y cuando se mencione su origen, no se forma comercial y no se modifique su licencia. Más información en <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0/>

Índice

1. Introducción

- 1.1. Principios de protección del Medioambiente en España
- 1.2. Política protectora del Medio Ambiente en la UE
- 1.3. Fuentes de normativa legal
 - 1.3.1. Nivel Internacional
 - 1.3.2. Nivel Comunitario
 - 1.3.3. Nivel Estatal
 - 1.3.4. Nivel Autonómico
 - 1.3.5. Nivel Municipal
- 1.4. Estructura organizativa medioambiental en España
- 1.5. Marco competencial

2. Legislación ambiental

- De carácter preventivo
- De gestión de la contaminación
- De carácter represor y reparador

3. Introducción a la legislación sectorial

- 3.1. Legislación sobre protección de la atmósfera
- 3.2. Legislación sobre protección de las aguas
- 3.3. Legislación sobre ruido
- 3.4. Legislación sobre residuos y suelos potencialmente contaminados

1. Introducción

1.1. Principios de protección del Medio Ambiente en España

En 1978 se promulga la Constitución Española como norma suprema reguladora de todas las cuestiones que afectan al funcionamiento de nuestro país. La Constitución Española en su Artículo 45 establece el reconocimiento constitucional del “derecho” a disfrutar de un Medio Ambiente adecuado y el “deber” de conservarlo. Este artículo queda redactado en 3 apartados. A continuación se refleja el mismo con un comentario de cada uno de estos apartados:

1.- *“Todos tienen el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo.*

Este primer apartado establece una clara contraposición entre el derecho de todo ciudadano a disfrutar de un medio ambiente adecuado y su obligación a contribuir a su preservación.

2.- *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.*

En este segundo apartado el legislador se dirige a los Poderes Públicos (constituidos por las tres Administraciones: Estatal, Autonómica y Local) a quien les encomienda la tarea garantizar una utilización racional de los recursos, lo que les confiere la capacidad de intervenir cuando sea preciso. Así mismo, se hace un nuevo llamamiento a la colectividad para que apoyen a los poderes públicos en la tarea de velar por la protección del medio ambiente (idea que se expresaba en el primer párrafo)

3.- *Para quienes violen lo dispuesto en el apartado anterior, en los términos que la ley fije se establecerán sanciones penales o, en su caso, administrativas, así como la obligación de reparar el daño causado”.*

Por último, en el tercer apartado, encuentra todo su fundamento el sistema de responsabilidades que pueden derivarse de las agresiones al medio ambiente: la Responsabilidad Administrativa, Penal y Civil.

Posteriormente, a partir de 1986, el ingreso de España en la Unión Europea conlleva importantes cambios desde el punto de vista jurídico. Entre el fin de 1985 y principio de 1986 existe una gran diferencia en cuanto a la legislación vigente, ya que el 1 de enero de 1986 entraba en vigor todo el derecho comunitario promulgado hasta ese momento (matizado por los periodos transitorios pactados entre las autoridades españolas y comunitarias). Esto supuso uno de los mayores cambios de ordenamiento jurídico experimentados en nuestro país, ya que “de la noche a la mañana” se

heredaban varios cientos de disposiciones legales promulgadas por las Comunidades Europeas desde su constitución. En lo referente al medio ambiente, las Comunidades Europeas ya contaban con un gran número de disposiciones legales reguladoras de cuestiones ambientales. Desde entonces España se ha visto obligada a realizar un enorme esfuerzo por dictar normativa interna que desarrollara el contenido de estas disposiciones europeas.

1.2. Política protectora del Medio Ambiente en la Unión Europea

A través de los Tratados de Roma, firmados en marzo de 1957, se constituyen la Comunidad Económica Europea (CEE) y la Comunidad Europea de la Energía Atómica (EURATOM). En ninguno de estos tratados originarios se incluyó referencia alguna a cuestiones ambientales.

A finales de los años sesenta y principios de los setenta se producen los primeros actos legislativos en materia de medio ambiente por parte de las instituciones comunitarias. En este periodo surgen diferentes disposiciones en relación con la contaminación provocada por vehículos a motor y control de sustancias peligrosas. Son normas sueltas, no obstante empieza a forjarse una Política Ambiental dentro de la CEE, que encontrará su expresión en los diferentes programas de acción comunitaria en materia de medio ambiente (PACMAS) que se comentarán posteriormente.

El 1 de julio de 1987, entraba en vigor el Acta Única europea, por la que se modificaba el Tratado. Aunque el objetivo que persigue es la consecución de un mercado único, en lo relativo al tema ambiental se incorpora un título dedicado a definir la política ambiental comunitaria. De este modo, el Acta Única marco el inicio del cambio de mentalidad respecto a cuestiones medioambientales.

En 1992 y 1993 se produjeron una serie de acontecimientos que han tenido una trascendencia fundamental para la política medioambiental comunitaria. La firma del nuevo Tratado de la Unión en Maastricht (febrero, 1992), la celebración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo en Río de Janeiro (junio, 1992) y la aprobación del V Programa de Acción Comunitaria en materia de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible (febrero, 1993).

El Tratado de la Unión de Maastricht establece los principios en que debe basarse la aplicación de la política ambiental de la Unión Europea:

- Principio de cautela
- Principio de acción preventiva
- Principio de corrección de los atentados al medio ambiente, preferentemente en la fuente misma
- Principio de quien contamina paga

Los siguientes tratados (Ámsterdam, 1997, Niza, 2001 y Lisboa, 2007) continúan la progresiva evolución de las comunidades Europeas hacia un mayor compromiso con la protección del medio ambiente. En concreto el tratado de Lisboa dentro de sus objetivos y valores establece que la Unión Europea obrará en pro del desarrollo sostenible de Europa basado en un crecimiento económico equilibrado y en la estabilidad de los precios, en una economía social de mercado altamente competitiva, tendente al pleno empleo y al progreso social, y en un nivel elevado de protección del medio ambiente.

La Unión Europea a través de los Programas de Acción Comunitaria en materia de Medio Ambiente (PACMA) define las prioridades y objetivos de la política de medio ambiente europea y detalla las medidas que se deben adoptar para contribuir a la aplicación de su estrategia en materia de desarrollo sostenible. En relación con éstos en la tabla siguiente se reflejan sus periodos y los aspectos más destacables, pudiéndose observar los cambios de tendencias desde su inicio hasta nuestros días.

PROGRAMAS COMUNITARIOS EN MATERIA DE MEDIO AMBIENTE

1º PACMA (1973-1977): Su aprobación constituyó un éxito en sí como intento de subsanar el vacío normativo existente. En él se recogen los objetivos, principios básicos y acciones a seguir orientadas fundamentalmente a responder a los graves problemas de contaminación existentes.

2º PACMA (1977-1981): Se trata más bien de una prolongación del primero (mantiene sus objetivos y principios básicos), si bien presenta ciertas diferencias en cuanto a su estructura y redacción. Estas diferencias se traducen en una mayor concreción de las medidas que en él se plantean, aunque sin atreverse a establecer plazos concretos para su consecución.

3º PACMA (1982-1986): Continuó la línea fijada en los dos anteriores aunque incorporó los aspectos económicos y sociales de la política medioambiental, instauró el principio de prevención en un texto legal (Directiva de Evaluación de Impacto Ambiental) y contempló la necesidad de integrar la política medioambiental en el resto de políticas comunitarias.

4º PACMA (1986-1.992): Parte de una posición radicalmente diferente a los anteriores. Su inicio coincide con la entrada en vigor del Acta Única Europea (1 de julio de 1.986), en la que se estableció la base jurídica para el desarrollo de una política medioambiental comunitaria. Este nuevo enfoque se basa en:

- Integración de las diferentes políticas comunitarias con la política medioambiental.
- Elaboración y aplicación eficiente de la legislación ambiental.
- Mejora del acceso a la información medioambiental
- Impulso de las actividades de investigación y desarrollo en esta materia
- Uso de incentivos económicos para apoyar las actuaciones de protección ambiental.

5º PACMA (1.993-2000): Se materializa una mayor responsabilidad asumida por la Unión Europea, como consecuencia del aumento de la sensibilidad ciudadana hacia los problemas del medio ambiente, así como por la mayor conciencia de la dimensión transfronteriza de los mismos. Como novedad más relevante se puede resaltar un cambio de estrategia respecto a los anteriores programas basada en el principio de prevención y dirigida a la consecución del desarrollo sostenible.

Este programa selecciona cinco sectores prioritarios por su significativo impacto ambiental (industria, energía, transporte, agricultura y turismo) y a ellos dirige sus medidas.

Por último el 5º PACMA hace un llamamiento a que se utilicen diferentes instrumentos (los anteriores programas recurrieron casi exclusivamente a instrumentos legislativos) que pueden contribuir a lograr una política medioambiental eficaz, como son los instrumentos de mercado, de apoyo y mecanismos de asistencia financiera.

6º PACMA (2001-2012) En la actualidad existe el sexto Programa de Acción Comunitaria, “Medio Ambiente 2010: El futuro está en nuestras manos”, que marcará las líneas directrices de la política europea en esta materia en las siguientes áreas prioritarias:

- Cambio climático
- Naturaleza y biodiversidad
- Medio ambiente, salud y calidad de vida
- Uso y gestión sostenibles de los recursos naturales y residuos
- Cuestiones internacionales

Como objetivos de esta propuesta están, entre otros, el avance en las políticas para el cumplimiento de la legislación y el estímulo de la participación de todas las partes interesadas.

El Programa de Acción prevé la adopción de siete estrategias temáticas referidas a contaminación atmosférica, medio marino, uso sostenible de los recursos, prevención de los residuos y el reciclado, uso sostenible de los plaguicidas, protección de los suelos y medio ambiente urbano.

Estas estrategias se apoyan en un enfoque global, temático, más que en determinados contaminantes o tipos de actividad económica, como ocurría antes. Fijan objetivos a largo plazo, fundamentados en la evaluación de los problemas de medio ambiente y en la búsqueda de una sinergia entre las diferentes estrategias y con los objetivos de crecimiento y empleo de la estrategia de Lisboa. Constituyen igualmente una ocasión para simplificar y aclarar la legislación existente.

Respecto al 6º PACMA, la situación y los principales avances son los siguientes:

- Respecto a lucha contra el cambio climático se materializó en diciembre de 2008 en una serie de propuestas legislativas que componen el conjunto de medidas sobre clima y energía en torno a las cuales se articula el compromiso de la UE de reducir un 30% sus emisiones de gases de efecto invernadero con respecto a los niveles registrados en 1990, de aquí a 2020, siempre que otros países desarrollados se comprometan a efectuar reducciones comparables o, de no ser así, un 20% como mínimo. La finalidad de este conjunto de medidas es mejorar el Régimen de comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero (RCDE) y ampliarlo a otros gases de efecto invernadero y a nuevos sectores. También incluye una propuesta dirigida a promover las energías renovables y otra orientada a la aplicación de tecnologías de captura y almacenamiento geológico del carbono.
Aparte del conjunto de medidas sobre clima y energía, la UE ha adoptado otras medidas relativas al cambio climático para reducir las emisiones de CO₂ de los vehículos nuevos y mejorar la calidad de los combustibles.
- Ante la reducción de la biodiversidad, la UE ha mantenido sus esfuerzos conforme al plan de acción comunitario orientado a detener la pérdida de diversidad biológica para 2010. Las principales medidas adoptadas consistieron en desarrollar la red Natura 2000 creando nuevos espacios en Bulgaria y Rumanía, y en luchar contra las especies invasoras proponiendo un determinado número de opciones estratégicas; entre ellas, la creación de un sistema de alerta rápida a escala europea que permita identificar las especies nuevas o emergentes.
- En 2008 se lanzaron dos iniciativas para proteger los bosques a escala mundial, puesto que las masas forestales contribuyen a luchar contra el cambio climático y contra la pérdida de biodiversidad. La primera es un reglamento que enmarca el mercado de la madera y de sus productos derivados en Europa; la segunda es una comunicación que recoge las propuestas de la Comisión para luchar contra la deforestación tropical.

En el futuro, los trabajos abordarán la protección de especies vulnerables en alta mar, en el marco del Convenio sobre la Diversidad Biológica y de la Comisión Ballenera Internacional (CBI). También se abordará la prohibición de los productos derivados de focas sacrificadas sin tener en cuenta la normativa relativa al bienestar animal.

- En cuanto al medio ambiente y la salud, los últimos tiempos vienen marcados por la entrada en vigor del Reglamento REACH, cuyo objetivo es reforzar las normas de seguridad aplicables a los productos químicos producidos o importados en la UE. También se adoptaron otras medidas relativas a las sustancias peligrosas y al mercurio. La Directiva relativa a la calidad del aire ambiente y a una atmósfera más limpia en Europa entró en vigor en junio. La Comisión presentó iniciativas para los transportes sostenibles y para reducir las emisiones industriales.

Los últimos esfuerzos en el ámbito del medio ambiente y la salud se centran en la revisión de la Directiva relativa a los productos biocidas y en la introducción de nuevas normas para las emisiones de vehículos, con el fin de adaptarlas al Reglamento REACH.

- En lo que respecta a la gestión de los recursos naturales y los residuos, la acción de la UE se caracterizó por la protección del ciclo del agua (las aguas superficiales y el medio marino), el desarrollo de un consumo y una producción sostenibles (el diseño ecológico y la etiqueta ecológica) y la mejora del reciclaje de los residuos (el desguace de buques, los aparatos eléctricos y electrónicos y los biorresiduos).
- En 2008, se realizaron progresos en la simplificación de la legislación medioambiental, gracias a la puesta en marcha de programas destinados a mejorar la aplicación del derecho comunitario en materia de medio ambiente. La Comisión prevé utilizar un amplio espectro de herramientas para evitar infracciones, como un uso más selectivo de los fondos de la UE y la intensificación de las medidas de ayuda a la preadhesión para los países de la ampliación.

El 3 de marzo de 2010 la Unión Europea publicó su estrategia 2020 (Estrategia Europa 2020. Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador). Europa 2020 propone tres prioridades que se refuerzan mutuamente:

- Crecimiento inteligente: desarrollo de una economía basada en el conocimiento y la innovación.
- Crecimiento sostenible: promoción de una economía que utilice más eficazmente los recursos, que sea verde y más competitiva.

- Crecimiento integrador: fomento de una economía con un alto nivel de empleo que redunde en la cohesión económica, social y territorial.

1.3. Fuentes de normativa legal

La necesidad de abordar ciertos problemas medioambientales desde un punto de vista transnacional, la incorporación de España en la Unión Europea y lo establecido por la constitución Española en relación con la distribución de competencias sobre legislación y gestión en materia de protección ambiental entre las distintas Administraciones Públicas (estatal, autonómica y local), hace que existan cinco niveles productores de normativa ambiental.

1.3.1. Nivel Internacional: Muchos problemas medioambientales deben ser abordados jurídicamente mediante tratados o convenios internacionales por su carácter global o supranacional. En estos convenios los países implicados establecen unos compromisos en a la hora de abordar soluciones conjuntas. Una vez ratificados por los Estados estos convenios adquieren el carácter de derecho nacional positivo. Los tratados internacionales se aplican solamente a los Estados que los han ratificado. Existen muchos aspectos medioambientales regulados a través de Convenios Internacionales, entre ellos podemos citar la fabricación y utilización de sustancias que afectan a la capa de ozono estratosférica, emisiones que producen cambio climático, protección de los mares, comercio de especies amenazadas, etc.

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

Los Tratados obligan a España en sus relaciones con los demás Estados desde el momento en que son ratificados y una vez que se han publicado en el Boletín Oficial del Estado se incorporan al ordenamiento jurídico interno y vinculan a los particulares.

1.3.2. Nivel Comunitario: Con el objetivo para establecer requisitos mínimos en materia ambiental y uniformizar jurídicamente estas cuestiones en los países miembros, la Unión Europea puede adoptar diferentes normas. Las principales características del ordenamiento jurídico comunitarios son la independencia de los ordenamientos de los estados miembros y del Derecho internacional, reconocimiento de derechos e impone obligaciones no sólo a los Estados miembros sino también a los ciudadanos y a las instituciones comunitarias, por último prevalece sobre el ordenamiento de los Estados.

Las fuentes de derecho comunitarios son:

- **Derecho originario:** 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.
- **Derecho derivado:** son los actos que son producidos por las instituciones comunitarias (Consejo, Parlamento Europeo y Comisión).
- **Acuerdos de Derecho Internacional de la Comunidad Europea y los Convenios entre los Estados miembros.**

Dentro del derecho derivado, las disposiciones emitidas a nivel comunitario son la fuente principal de normativa medioambiental. Estas normas comunitarias, en función de sus características pueden ser:

Reglamentos: Son normas de carácter general (dirigidos a todos los Estados miembros), obligatorias en todos sus aspectos (fines y medios) y de aplicación directa (sin necesidad de ser desarrollados a través de normas de derecho interno y desde la misma fecha que determina el propio reglamento).

Directivas: La mayor parte de la legislación medioambiental de la Unión Europea se emite en este tipo de norma. Son normas de carácter general, pero no son directamente aplicables (necesitan que los Estados incorporen su contenido mediante normas de derecho interno). Estas normas son vinculantes en cuanto a los fines pero se otorga libertad a los Estados para adoptar los medios que se consideren adecuados para su consecución.

Decisiones: Son disposiciones directamente aplicables (no necesitan de transposición), obligatorias en fines y medios, pero vinculantes para destinatarios concretos (uno o varios Estados y/o particulares). En el área medioambiental suelen adoptarse para la firma de Acuerdos Internacionales o desarrollar requerimientos contenidos en Reglamentos o Directivas.

Recomendaciones, Comunicaciones y Dictámenes: Son disposiciones complementarias sin poder vinculante. Sus objetivos suelen ser sugerir determinadas indicaciones, informar o evaluar situaciones existentes.

En la siguiente tabla se resumen las características de los diferentes tipos de Normas de Derecho Comunitario.

	ALCANCE	OBLIGATORIEDAD	APLICABILIDAD
REGLAMENTOS	General	Total (fines y medios)	Directa
DIRECTIVAS	General	Parcial (fines: Sí, medios: No)	Necesitan ser transpuestas
DECISIONES	Concreto	Total	Directa
RECOMENDACIONES Y COMUNICACIONES	General y/o particular	Escaso valor jurídico	-

Además, la unión Europea cuenta con otras formas de acción para dar cuerpo y contenido al ordenamiento jurídico comunitario. P.e: Resoluciones (opiniones e intenciones comunes), Programas de Acción (concretan los programas legislativos y objetivos generales contemplados en los Tratados), Libros Verdes y Libros Blancos (los primeros tienen el objetivo de estimular una reflexión y proponer una consulta a nivel europeo sobre un tema concreto. Estas pueden posteriormente originar la publicación de un Libro Blanco con el fin de plasmar el producto de la reflexión en medidas concretas).

1.3.3. Nivel Estatal: El conjunto de normas jurídicas que constituyen el ordenamiento jurídico español se encuentran condicionadas por los principios de normativa (el derecho comunitario tiene fuerza vinculante para imponerse a las normas nacionales de cada país miembro), de jerarquía (las diferentes categorías de normas cuentan con un rango determinado, de modo que las de inferior rango no pueden contradecir a las de rango superior), de competencia y ámbito de aplicación (las normas son válidas si son dictadas por el órgano competente y en ámbito de su competencia), de publicidad (publicación en boletines oficiales), de irretroactividad (las normas, especialmente si establecen sanciones, sólo son aplicables a actuaciones cuando está vigente la disposición) y derecho transitorio (cauce para que los requisitos normativos nuevos puedan aplicarse a situaciones antiguas, dando un margen de tiempo para su adaptación).

El Estado Español ostenta de forma exclusiva la facultad de elaborar la legislación básica en materia de medio ambiente, así como otra específica (p.e. ordenación de recursos hidráulicos cuando las aguas discurren por más de una comunidad). Esta facultad la ejerce a través de diferentes instrumentos normativos. A continuación se reflejan los más utilizados:

Leyes: Disposiciones de carácter general (todo el territorio español) en donde se establecen las líneas directrices que regirán las cuestiones ambientales en nuestro país. Son aprobadas por el Parlamento y suelen ser desarrolladas a través de posteriores reglamentos.

Decretos Legislativos y Decretos Leyes: Normas que tienen el mismo rango que las Leyes pero aprobadas por el Gobierno en supuestos concretos y definidos en la Constitución y bajo control parlamentario.

Real Decreto: Entre otras cosas, aprueban los reglamentos. Estos desarrollan el contenido de las leyes y son aprobadas por el Gobierno Central.

Órdenes Ministeriales: Son disposiciones legales emitidas por un Ministerio respecto a la materia en que es competente.

1.3.4. Nivel Autonómico: Todas las Comunidades Autónomas ostentan competencias para desarrollar legislación básica del Estado o establecer normas complementarias en materia de medio ambiente. Las disposiciones autonómicas son sólo aplicables en el territorio de la Comunidad autónoma y su contenido deberá ser igual o más restrictivo que lo dispuesto en las normas básicas estatales. Los instrumentos normativos utilizados son **Leyes Autonómicas** (elaborada por la Asamblea Legislativa de la Comunidad Autónoma), **Decretos** (promulgadas por el gobierno autonómico) y **Ordenes** (promulgadas por los diferentes consejeros). Sus características son similares a las de las normas estatales equivalentes, teniendo en consideración el menor nivel legislativo.

1.3.5. Nivel Municipal: Los Ayuntamientos también cuentan con competencias legislativas dentro de su término municipal. La extensión de estas competencias dependerá del tamaño del municipio. En materia de medio ambiente diversas cuestiones suelen estar reguladas por las Entidades Locales a través de **Ordenanzas Municipales**, que deben estar en consonancia con la normativa nacional y autonómica. Es el caso del ruido, los usos del suelo, autorizaciones de actividades clasificadas, redes de saneamiento, residuos sólidos urbanos, etc.

1.4. Estructura organizativa medioambiental en España

Ministerio con competencias en Medio Ambiente: encargado de la propuesta y ejecución de la política del Gobierno en las materias de su competencia y con los siguientes cometidos:

- a) La transposición de normas de la Unión Europea al derecho interno.
- b) La propuesta y aprobación de la legislación básica de carácter estatal.
- c) El seguimiento de los acuerdos internacionales.
- 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.

Consejería de Medio Ambiente de CCAA u organización afín. En el ámbito autonómico, la realidad es muy variada. En general los Gobiernos de las CC.AA. cuentan con un consejero competente exclusivamente en la materia o se opta por unir medio ambiente y otras áreas afines. Estas fórmulas no condicionan las actividades y competencias en materia ambiental de la CC.AA.

Concejalías de Medio Ambiente de los Ayuntamientos: Estas entidades desarrollan las competencias específicas de gestión y normativa en el campo medioambiental a nivel municipal.

1.5. Marco competencial

El Estado Español como indica el texto constitucional: “..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.” Las competencias en materia de medio ambiente se encuentran distribuidas entre el Estado, las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales. De este modo en el ejercicio de estas competencias se encuentran implicados diferentes organismos de la Administración estatal, autonómica y local.

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 sus artículos 148 y 149.

Art. 149 1 CE 1.- “El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias: (...)

23ª.- Legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección.

(...)

Art. 149 3 CE 3.- “Las materias no expresamente atribuidas al Estado por esta Constitución podrán corresponder a las Comunidades Autónomas en virtud de sus Estatutos de Autonomía. La competencia sobre materias que no se hayan asumido por los Estatutos de Autonomía corresponderá al Estado, cuyas normas prevalecerán, en caso de conflicto, sobre las Comunidades Autónomas en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de éstas. El Derecho Estatal será, en todo caso, supletorio del Derecho de las Comunidades autónomas”

Art 148 CE.- 1.- “Las comunidades Autónomas podrán asumir competencias en las siguientes materias:

(...)

9º.- La gestión en materia de protección del Medio Ambiente.

(...)

De este modo al Estado le corresponde de forma exclusiva sentar los principios que van a regir las cuestiones ambientales en nuestro país, para que las Comunidades Autónomas posteriormente se encarguen de desarrollarlos. Por otra parte, las normas autonómicas no pueden contradecir lo dispuesto por la legislación básica estatal. En caso contrario prevalecerá esta última. Por último, cuando en el marco autonómico exista un vacío legal se aplicará el Derecho Estatal como supletorio del Derecho Autonómico.

En este artículo 148 aparecen enumeradas las competencias que pueden corresponder a las Comunidades Autónomas y que serán desarrolladas en sus respectivos Estatutos de Autonomía. Entre éstas está la “gestión” de la protección del medio ambiente, entendiendo ésta no como legislar, sino aplicar, ejecutar, hacer cumplir una legislación que ya existe.”

Cuando se plantean en la práctica por coexistencia en un ámbito diferentes títulos competenciales, por ejemplo unos sean del Estado y otros de las Comunidades Autónomas hay que analizar detenidamente cual es el título competencial predominante y cuando no se llegue una solución, plantear los conflictos de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional.

Hemos visto cómo se distribuyen las competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Ahora, por último, es necesario reseñar que las Entidades Locales ostentan competencias propias en todas las materias no reservadas de forma exclusiva al Estado, si bien en su aplicación deberán coordinarse con las restantes Administraciones Públicas, especialmente en aquellas cuestiones cuya incidencia trascienda del alcance del término municipal. La planificación del suelo, licencias municipales, regulación y control de ruidos, residuos sólidos urbanos, abastecimiento y saneamiento de aguas son cuestiones en las que los ayuntamientos tienen importantes competencias.

2. Legislación ambiental

Muchas son las normas que regulan las diferentes materias medioambientales que pueden afectar a una empresa. Estas disposiciones se pueden agrupar por los elementos regulados (aguas residuales, residuos, emisiones a la atmósfera, etc), constituyendo los grandes bloques normativos sectoriales. Otra forma de clasificación puede ser el de considerar la legislación medioambiental según sus diferentes fines. Estos fines pueden ser de distinto carácter:

- Preventivo de la contaminación o deterioro ambiental
- De gestión de la contaminación

- De represión de las actividades de degradación

A continuación se reflejan los principales sectores de interés dentro de cada uno de los enfoques señalados:

Preventivo: En las disposiciones de carácter preventivo se establecen reglas para la implantación y desarrollo de determinadas actividades potencialmente impactantes sobre el medio. En este sentido, derivado de las nuevas políticas, casi toda la normativa generada en los últimos tiempos tiene elementos con este enfoque preventivo. No obstante, dentro de la legislación con un único fin de prevención de la degradación ambiental podemos hacer referencia a la relacionada con:

- Actividades clasificadas.
- Actividades sometidas a evaluación de impacto ambiental
- En un término intermedio entre este enfoque y la gestión de la contaminación encontramos normativa relacionada con la prevención y control integrado de la contaminación (IPPC)

Gestión: Son un conjunto de normas que, aunque también con enfoque preventivo, tratan de regular las actividades de producción de la contaminación, estableciendo normas para su control, aceptando la imposibilidad de la no generación de contaminación. Su objetivo es la gestión de los elementos contaminantes para producir el menor daño ambiental aceptable. Esta normativa también trata de definir esos niveles de “aceptabilidad”, estableciendo en muchos casos límites de emisión de contaminación y objetivos de calidad medioambiental.

En este grupo normativo podemos encontrar la mayoría de las disposiciones legales, que tratan los siguientes aspectos:

- Contaminación atmosférica
- Contaminación sonora
- Gestión de residuos y contaminación de los suelos
- Contaminación de las aguas

Represión y reparación: Por último, podemos encontrar disposiciones (algunas complementan normativa anteriormente señalada) cuyo fin es tipificar y sancionar conductas o actividades que dañen o pongan en una situación de riesgo al medio ambiente o establecer la obligación de reparar los daños producidos. Entre éstas encontramos además de los aspectos regulados sobre infracciones y sanciones de la legislación anteriormente comentada, la normativa sobre responsabilidad civil y el código penal.

3. Introducción a la legislación sectorial.

El marco legal establecido por el estado sobre los diferentes sectores medioambientales se resume a continuación haciendo referencia a las diferentes normas y sus principios.

3.1. Legislación sobre protección de la atmósfera

- Legislación General

- 1.- Ley 34/2007 de Ley de calidad del aire y protección de la atmósfera.
- 2.- Decreto 833/1975, que desarrolla la Ley 38/72 y modificación.
- 3.- Orden 18/10/76 sobre Prevención y Corrección de la Contaminación Atmosférica Industrial.

- Legislación sectorial:

La anterior normativa legal se complementa con legislación que profundiza y desarrolla el marco general, especialmente en aquellos aspectos o sectores con especial incidencia sobre la contaminación atmosférica, que son los siguientes:

- Grandes instalaciones de combustión.
 - Incineración de residuos.
 - Amianto.
 - Almacenamiento y distribución gasolina.
 - Uso de disolventes.
 - Gases de efecto invernadero.
 - Calidad del aire
- Legislación autonómica.

Los temas tratados en la legislación autonómica son:

- Desarrollo de los aspectos generales de la legislación básica.
- Emisiones de gases con efecto invernadero
- Impuestos a grandes emisores
- Regulación de las entidades de control de la contaminación

Ley 34/2007 de Ley de calidad del aire y protección de la atmósfera.

Establece el marco en torno al cual se va a articular el régimen de protección del ambiente atmosférico. El objetivo de la Ley es contribuir a alcanzar y mantener un nivel de protección elevado de las personas y del medio ambiente. A tal efecto se inspira en principios de:

- cautela y acción preventiva
- corrección de contaminación en la fuente.
- quien contamina paga.

Sus aspectos más destacados son:

- A. Actualización del Régimen vigente de las ACTIVIDADES POTENCIALMENTE CONTAMINADORAS de la Atmósfera.
- B. La importancia que cobra la lucha contra la contaminación en las ZONAS URBANAS.
- C. Actualización del RÉGIMEN SANCIONADOR.
- D. Fiscalidad Ambiental.

Decreto 833/1975, que desarrolla la Ley 38/72 y modificaciones de éste.

Establece el régimen, en desarrollo de la Ley 38/1972, de prevención, vigilancia y corrección de la contaminación atmosférica (ya derogada). Para ello:

- Regula la instalación, ampliación y traslado, así como el control, inspección y vigilancia de aquellas instalaciones potencialmente contaminadoras de la atmósfera.
- Regula la vigilancia y mantenimiento de la calidad del aire (inmisión).
- Determina las competencias administrativas
- Incluye el régimen sancionador.
- Establece límites de emisiones de instalaciones potencialmente contaminantes

Orden 18/10/76 sobre Prevención y Corrección de la Contaminación Atmosférica Industrial.

Completa el D.833/1975 en diferentes Aspectos:

- Regula la instalación y funcionamiento de las actividades incluidas en el catálogo de actividades potencialmente contaminadoras de la atmósfera.

□ Incluye esta disposición:

- **Ámbito de aplicación:** Actividades principales y auxiliares (se excluye la contaminación radiactiva).
- **Competencias, aprobación de proyectos, autorizaciones de puesta en marcha y funcionamiento:** puntos que han perdido mucha vigencia derivado de normativa más reciente.
- **Control, inspección y vigilancia del funcionamiento de las instalaciones.**
- **Entidades Colaboradoras.**
- **Régimen sancionador.**
- **Anexos de Interés:**
 - Terminología.
 - Instrucciones para el cálculo de chimeneas.
 - Instalaciones para la toma de muestras.
 - Libro de registro

3.2. Legislación sobre protección de las aguas

Legislación General

- 1.- Real Decreto Legislativo 1/2001 que aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas y modificaciones.
- 2.- Real Decreto 849/86, de 11 de Abril, por el que se aprueba el Reglamento de Dominio Público Hidráulico, que desarrolla los Títulos I, IV, V, VI y VII de la Ley de Aguas (en adelante RDPH) y modificaciones.
- 3.- Real Decreto 927/88 de 29 de Julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Administración Pública del Agua y de la Planificación Hidrológica, que desarrolla los Títulos II y III de la Ley de Aguas y modificaciones.
- 4.- La ley de costas 22/1988 y modificaciones y su desarrollo por el RD. 1471/89, y modificaciones.

Legislación sectorial

La anterior normativa legal se complementa con legislación que profundiza y desarrolla el marco general, especialmente en aquellos aspectos o sectores con especial incidencia sobre la adecuada

gestión del agua como son los siguientes:

- Planificación hidrológica
- Depuración de aguas residuales urbanas.
- Vertidos de sustancias peligrosas
- Protección de las aguas frente a nitratos
- Reutilización

Real Decreto Legislativo 1/2001 que aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas y modificaciones.

Esta Ley considera de forma unitaria el ciclo hidrológico, así las aguas superficiales y subterráneas renovables constituyen un recurso unitario subordinado al interés general. Otros principios básicos son la gestión por cuenca hidrográfica, la planificación hidrológica, la participación de los usuarios y de las diferentes Administraciones, así como la compatibilidad de la gestión pública del agua con la ordenación del territorio y conservación de la naturaleza.

Real Decreto 849/86, de 11 de Abril, por el que se aprueba el Reglamento de Dominio Público Hidráulico, que desarrolla los Títulos I, IV, V, VI y VII de la Ley de Aguas (en adelante RDPH) y modificaciones.

- Define el Dominio Público Hidráulico.
- Regula la utilización del DPH.
- Establece los sistemas de protección del DPH.
- Establece el régimen económico y financiero
- Define el régimen sancionador

Real Decreto 927/88 de 29 de Julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Administración Pública del Agua y de la Planificación Hidrológica, que desarrolla los Títulos II y III de la Ley de Aguas y modificaciones.

- Establece la Administración pública del agua
- Definición de competencias de los diferentes órganos de la Administración General del Estado.
- Establece los principios para la planificación hidrológica:
- Concreta objetivos y herramientas para la planificación hidrológica (Planes de Cuenca y Plan Hidrológico Nacional).

La ley de costas 22/1988 y modificaciones y su desarrollo por el RD. 1471/89, y modificaciones.

- Define el Dominio Público Marítimo-Terrestre.
- Regula la utilización del DPMT.
- Establece los sistemas de protección del DMT.
- Considera prioritario garantizar el uso y regular el dominio público con respecto al paisaje, medio ambiente y patrimonio histórico manteniendo el nivel de calidad del agua y la ribera del mar.
- Define las competencias de los diferentes órganos de la Administración General del Estado.
- Establece el régimen económico y financiero
- Define el régimen sancionador

Legislación autonómica

Los temas tratados en la legislación autonómica son:

- Saneamiento de Aguas:
 - ✓ Regulación General de Saneamiento y Depuración y aprobación de Planes Generales de Saneamiento y Depuración de aguas residuales.
 - ✓ Regulación de vertidos de aguas residuales industriales al alcantarillado.
 - ✓ Declaración de zonas sensibles y fijación de las aglomeraciones urbanas
- Aplicación de Canon de Saneamiento:
 - ✓ Establecimiento de tarifa de Canon de Saneamiento
 - ✓ Reglamento del régimen Económico-Financiero y tributario del Canon de Saneamiento.
- Entidades de Saneamiento:
 - ✓ Creación y aprobación de los Estatutos de la Entidades de Saneamiento de Aguas.
- Contaminación de aguas por nitratos de origen agrícola. Códigos de Buenas Prácticas Agrarias:
 - ✓ Aprobación del Código de Buenas Prácticas Agrarias.
 - ✓ Designación de las Zonas Vulnerables a la contaminación por nitratos procedentes de fuentes agrarias.
 - ✓ Establecimiento del Programa de Actuación de las Zonas Vulnerables.

- Regulación de la tramitación de autorización de vertido.
- Protección de la calidad de las aguas naturales (especialmente litorales).

3.3. Legislación sobre ruido

Legislación General

- 1.- Ley 37/2003, del ruido
- 2.- Real Decreto 1513/2005, de 16/12/2005, Se desarrolla la Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del ruido, en lo referente a la Evaluación y Gestión del ruido Ambiental.
- 3.- Real Decreto 1367/2007, de 19/10/2007, Se desarrolla la Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del RUIDO, en lo referente a Zonificación Acústica, Objetivos de Calidad y Emisiones Acústicas.

Legislación sectorial

La anterior normativa legal se complementa con legislación que profundiza y desarrolla el marco general, especialmente en aquellos aspectos o sectores con especial incidencia sobre la contaminación acústica, que son los siguientes:

- Máquinas de uso al aire libre
- Aeronaves y tráfico aéreo
- Vehículos

Legislación autonómica

La regulación legal sobre ruido en España tradicionalmente ha sido a través de ordenanzas municipales, lo que suponía una gran disparidad de criterios en los diferentes municipios. Para corregir esta situación generalmente a nivel autonómico se han dictado normas de mínimos, para uniformizar criterios en una misma comunidad autónoma. Éstas en este momento a su vez están adaptándose a la legislación nacional reseñada.

Ley 37/2003, del ruido.

Esta Ley tiene por objeto prevenir, vigilar y reducir la contaminación acústica, para evitar y reducir daños que de ésta puedan derivarse para la salud humana, los bienes y el medio ambiente.

Incorpora la Directiva 2002/49/CE.

Obliga a las Administraciones a realizar un diagnóstico para conocer los niveles de ruido a través de “mapas de ruido”. Esto permitirá realizar planes de acción y establecer zonas de protección especial.

El ámbito de aplicación incluye a todos los emisores acústicos así como a las edificaciones en su calidad de receptores acústicos.

Muchos de los aspectos de esta Ley requieren posterior desarrollo reglamentario que se hizo a través de los reglamentos que se indican posteriormente.

Real Decreto 1513, que desarrolla la Ley 37/2003 del RUIDO, en lo referente a la evaluación y gestión del ruido ambiental

Este R. Decreto tiene por objeto establecer un marco básico destinado a evitar, prevenir o reducir con carácter prioritario los efectos nocivos, incluyendo las molestias, de la exposición a ruido ambiental.

Únicamente establece obligaciones a las administraciones competentes. No obstante, en el futuro de la elaboración de mapas estratégicos de ruido y de los planes de acción propuestos por este R. Decreto se podrán derivar obligaciones para actividades industriales, comerciales,..

Real Decreto 1367/2007, de 19/10/2007, Se desarrolla la Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del RUIDO, en lo referente a Zonificación Acústica, Objetivos de Calidad y Emisiones Acústicas.

Este Real Decreto tiene por OBJETO establecer las normas necesarias para el desarrollo y ejecución de la Ley 37/2003 del RUIDO en lo referente a:

- Zonificación Acústica
- Objetivos de Calidad
- Emisiones Acústicas.

3.4. Legislación sobre residuos y suelos potencialmente contaminados.

Legislación General

1. Ley 10/1998, de 21 de abril, de Residuos.

2. O. MAM/304 de 8 de febrero de 2002 por las que se publican las operaciones de valorización y eliminación de residuos y la lista europea de residuos.

3. Real Decreto 833/1988, de 20 de Julio, por el que aprueba el Reglamento para la ejecución de la Ley 20/1986 de Residuos Tóxicos y Peligrosos.
4. Real Decreto 952/1997, por el que se modifica el Reglamento aprobado por el Real Decreto 833/1988.
5. El R.D. 9/2005, de 14 de enero, por el que se establece la relación de actividades potencialmente contaminantes del suelo y los criterios y estándares para la declaración de suelos contaminados.

Legislación sectorial

La anterior normativa legal se complementa con legislación que profundiza y desarrolla el marco general, especialmente en aquellos aspectos o sectores con especial incidencia sobre la gestión de diferentes residuos, que son los siguientes:

- ❖ Gestión de aceites usados
- ❖ PCB y PCT
- ❖ Pilas y acumuladores
- ❖ Lodos de Depuradoras
- ❖ Residuos I. Dióxido de Titanio
- ❖ Residuos de envases
- ❖ Residuos de aparatos eléctricos
- ❖ Envases fitosanitarios
- ❖ Amianto
- ❖ VFU
- ❖ Sanitarios
- ❖ Neumáticos fuera de uso
- ❖ Construcción y demolición.
- ❖ Residuos de industrias extractivas
- ❖ Vertederos
- ❖ Legislación autonómica.
- ❖ Los temas tratados en la legislación autonómica son:
- ❖ Algunas comunidades han desarrollado la legislación básica estatal
- ❖ Pequeños productores de residuos
- ❖ Sistemas de almacenamiento de residuos peligrosos
- ❖ Sistemática para la realización de estudios de minimización

Ley 10/1998, de 21 de abril, de Residuos.

Establece una norma común para todos los residuos, según una clasificación definida de los mismos, que es completada con regulación específica para determinadas categorías de residuos.

En la Ley se establece asimismo el régimen al que habrá que adecuar la producción, la posesión y la gestión de los residuos.

Esta Ley se pretende además contribuir a la protección del medio ambiente e incentivar la reducción en origen y dar prioridad a la reutilización, reciclado y valoración de los residuos, en línea con la jerarquía de prioridades en materia de residuos de la Comunidad Europea.

Por último establece el régimen para suelos contaminados, que posteriormente se desarrolló mediante el R.D. 9/2005, de 14 de enero, por el que se establece la relación de actividades potencialmente contaminantes del suelo y los criterios y estándares para la declaración de suelos contaminados.

O. MAM/304 de 8 de febrero de 2002 por las que se publican las operaciones de valorización y eliminación de residuos y la lista europea de residuos.

En esta lista figuran más de 800 residuos peligrosos y no peligrosos y se revisa y modifica periódicamente.

Establece que el Gobierno o en su caso las CC.AA. podrán decidir en cuanto a la entrada o salida de residuos de esta Lista.

Clasifica los residuos en 20 capítulos en función de la fuente que genera el residuo. Alguno de estos capítulos se subdividen a su vez en subcapítulos más directamente relacionados con actividades industriales concretas.

Identifica los residuos peligrosos mediante un asterisco.

Residuos Peligrosos:

Real Decreto 833/1988, de 20 de Julio, por el que aprueba el Reglamento para la ejecución de la Ley 20/1986 de Residuos Tóxicos y Peligrosos y Real Decreto 952/1997, por el que se modifica el Reglamento aprobado por el Real Decreto 833/1988.

Los artículos 21 a 24 de la Ley 10/1998 y los Reales Decreto 833/1988 y 952/1997, constituyen el marco de actuación en materia de Residuos Peligrosos y establecen las siguientes condiciones en relación con:

- Catalogación de Residuo Peligroso
- Identificación de los Residuos Peligrosos
- Obligaciones de los productores de Residuos Peligroso en cuanto a:
 - Producción y posesión
 - Gestión interna, minimización, entrega, traslado y transporte
 - Obligaciones de los gestores de Residuos Peligrosos

El R.D. 9/2005, de 14 de enero, por el que se establece la relación de actividades potencialmente contaminantes del suelo y los criterios y estándares para la declaración de suelos contaminados.

- ✓ Establece la relación de actividades susceptibles de causar contaminación en el suelo.
- ✓ Establece los criterios que permiten decidir si un suelo está o no contaminado.
- ✓ Define obligaciones para los titulares de actividades potencialmente contaminadoras del suelo y propietarios.
- ✓ Fija criterios en relación con actuaciones de descontaminación en suelos contaminados.
- ✓ Establece el régimen sancionador.