



Nombre de asignatura/módulo
Normativa Legal y
Responsabilidad Ambiental:
Lección 1: Normativa Legal

Master en Ingeniería y Gestión
Medio Ambiental

Curso 2015-2016

PROFESOR/A
Carolina Flórez de Quiñones



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

Índice

0. OBJETIVOS DE LA SESIÓN

1. EL DERECHO DEL MEDIO AMBIENTE

1.1 INTRODUCCIÓN

1.2. EL DERECHO DEL MEDIO AMBIENTE

1.3. CARACTERÍSTICAS DEL DERECHO AMBIENTAL

1.3.1 Un derecho reciente:

1.3.2 Un derecho en constante evolución:

1.3.3 Un derecho de carácter preventivo:

1.4. LOS PRINCIPIOS DE ORDENACIÓN AMBIENTAL

1.4.1 Los principios estructurales

1.4.2 Principios funcionales

2. MATERIAS O SECTORES REGULADOS POR EL DERECHO AMBIENTAL

3. EL MEDIO AMBIENTE EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA

3.1 La importancia de la ubicación del artículo 45 en el texto constitucional

3.2 El derecho constitucional a disfrutar de un ambiente adecuado

4. DISTRIBUCIÓN DE TÍTULOS COMPETENCIALES EN MATERIA DE MEDIO AMBIENTE

4.1 COMPETENCIA NORMATIVA EN MATERIA AMBIENTAL

4.2 COMPETENCIAS DE GESTIÓN EN MATERIA AMBIENTAL

4.3 LAS COMPETENCIAS MUNICIPALES EN MATERIA DE MEDIO AMBIENTE

4.3.1. Competencias locales en medio ambiente

4.3.2. Los servicios mínimos

4.3.3. Competencias no atribuidas expresamente a los municipios:

5. FUENTES DEL DERECHO AMBIENTAL

5.1. EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO INTERNACIONAL

5.2. EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO COMUNITARIO

5.2.1 LA CONSTRUCCIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA

5.2.1.1 Los Estados miembros

5.2.1.2 La UE después del Tratado de Lisboa

5.2.2 EL DERECHO COMUNITARIO

5.2.2.1 Características del derecho comunitario

5.2.2.2 El Derecho originario y el Derecho derivado

5.2.2.2. i) El derecho originario: Los Tratados

5.2.2.2. ii) El derecho derivado

5.3. EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO ESPAÑOL

6. BIBLIOGRAFÍA

7. GLOSARIO

0. OBJETIVOS DE LA SESIÓN

En esta sesión vamos a realizar una aproximación al derecho medioambiental, en cuanto que en el mismo se contiene la regulación de las actividades humanas con incidencia en el medio ambiente y él mismo es objeto de protección jurídica.

En esta rama del derecho se produce una ineludible complementariedad de disciplinas (jurídicas y técnicas) que se apoyan y complementan. Esto obliga a que para el desempeño de su trabajo, los profesionales del derecho deban reforzar su formación con conocimientos técnicos y que los profesionales de formación técnica deban conocer como funciona el complejo entramado competencial y normativo que conforma el derecho ambiental.

Durante la sesión, se pretenden sentar las bases necesarias para el posterior conocimiento y comprensión de la extensa y complicada legislación ambiental hoy existente, indispensable para cualquier profesional o directivo de empresa, así como la responsabilidad derivada por daños al medio ambiente en ámbito civil, penal y administrativo.

1. EL DERECHO DEL MEDIO AMBIENTE

1. 1. INTRODUCCIÓN

¿Qué se entiende como derecho del medio ambiente*?. ¿De qué se ocupa esta rama del derecho? ¿Cuál es su objeto y finalidad?.

El 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. **El derecho**, dijo C.S. NINO, **como el aire, está en todas partes.**

Por su parte, determinar el alcance jurídico del significado de medio ambiente, término ambiguo compuesto por dos palabras en parte redundantes¹ no es tampoco fácil de determinar. Como definición de medio ambiente podemos citar precedentes de la doctrina jurídica* la de GIANNINI, que entiende que el medio ambiente tiene una triple dimensión, la ligada al concepto del paisaje, donde aparece incluido tanto el entorno natural como el patrimonio histórico-artístico; la relativa a la defensa del suelo, del aire y del agua; y la que subyace en la normativa urbanística. Otro autor, MARTÍN MATEO reduce este concepto al de los elementos naturales de titularidad común y de características dinámicas: el agua, el suelo y el aire.

Junto a esta vertiente restringida, de tipología clásica que reduce el medio ambiente a los elementos naturales (aire, agua, suelo), existe otra vertiente amplia que junto a estos elementos naturales comprende otros aspectos de orden económico, social o cultural

¹ Así lo estiman ORTEGA ALVAREZ y MARTÍN MATEO, entre otros, si bien tanto la Academia de la Lengua Española como la propia Constitución Española han aceptado este término.

Para el Banco Mundial* el medio ambiente consiste en el conjunto complejo de condiciones físicas, geográficas, biológicas, sociales, culturales y políticas que rodean a un individuo u organismo y que, en definitiva, determinan su forma y la naturaleza de su supervivencia. El Tribunal Constitucional ha definido el medio ambiente como “el conjunto de circunstancias físicas, culturales, económicas y sociales que rodean a las personas ofreciéndoles un conjunto de posibilidades de vida” (STC 102/1995). En el Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua se define como «*conjunto de circunstancias físicas, culturales, económicas, sociales... que rodean a las personas*».

1.2. EL DERECHO DEL MEDIO AMBIENTE

Después de esta pequeña introducción es fácil colegir la complejidad de articular una definición concreta de lo que es el derecho del medio ambiente. En este sentido no se puede decir que haya unanimidad en la doctrina, si bien al contrario, casi podríamos encontrar una definición por cada autor que se ha detenido a estudiar este tema en profundidad. A modo de ejemplo podemos citar los siguientes.

Para BETANCOR RODRIGUEZ el derecho del medio ambiente es aquel conjunto de normas jurídicas que integrando un sistema normativo o un subsistema normativo del ordenamiento jurídico regulan las actividades humanas para proteger el medio ambiente o la naturaleza.

ORTEGA ALVAREZ opina que la delimitación del derecho del medio ambiente no puede venir de un acotamiento mayor o menos de las materias, porque precisamente uno de los principios rectores del medio ambiente es el de la horizontalidad, que implica la necesidad de que todas las políticas sectoriales tengan una dimensión ambiental. A su juicio, el derecho del medio ambiente se caracteriza por la finalidad de sus normas. Se elabora derecho del medio

ambiente cuando se regula una materia desde una finalidad última: garantizar la supervivencia del planeta a través de la preservación, conservación y mejora de los elementos físicos y químicos que la hacen posible.

La creación del derecho responde a la demanda social. Si bien la mayor actividad reguladora en medio ambiente se ha producido desde el campo del derecho administrativo², son muchas otras las ramas del derecho público* y privado* que no han sido ajenas a este: el derecho penal* (regulando el delito ecológico), el derecho civil* (mediante las regulaciones de la responsabilidad civil medioambiental y mucho antes, las relaciones de vecindad), el derecho fiscal (impuestos medioambientales), el derecho urbanístico y de ordenación del territorio, etc.

En definitiva, como ha señalado SÁNCHEZ SÁEZ, podríamos decir que **la protección del medio ambiente es, hoy por hoy, una exigencia de la vida social y jurídica de nuestro tiempo que fertiliza todos los campos del Derecho.** Sin embargo, la realidad es que las normas son sólo un medio para conseguir un resultado, por lo que de nada vale si no son aplicables o son inaplicadas.

1.3. CARACTERÍSTICAS DEL DERECHO AMBIENTAL

Entre las características del derecho ambiental se pueden destacar las siguientes:

1.3.1. Un derecho reciente:

Como ya se ha adelantado anteriormente, el derecho responde a una demanda social. Esto explica el carácter relativamente reciente del derecho ambiental. Si bien el hombre se ha servido de siempre de los recursos naturales, modificando con esta actividad su entorno de forma

² MARTÍN MATEO apunta que si bien el derecho ambiental tiene implicaciones y manifestaciones de derecho privado, su meollo es fundamentalmente público, se impone directamente por el Estado, en cuanto que regula las relaciones del hombre con su entorno y no de los sujetos privados entre sí.

constante, la conciencia ambiental no ha surgido hasta épocas recientes, como consecuencia de las catástrofes ecológicas y de los síntomas evidentes de deterioro del planeta.

1.3.2. Un derecho en constante evolución:

El derecho ambiental se caracteriza, además, por ser un derecho en constante evolución al estar por un lado supeditado al progreso del conocimiento científico y técnico, y por otro, al cambio en la conciencia ambiental de la sociedad y de su apreciación del riesgo. Se van regulando las diferentes actividades humanas según avanza el conocimiento del impacto que provocan. Es un derecho que se hace nuevo, por así decirlo, cada día.

1.3.3. Un derecho de carácter preventivo:

A nadie escapa que se protege mejor la naturaleza si evitamos que el daño se produzca, especialmente si tenemos en cuenta que en muchas ocasiones, su reparación (al menos en su totalidad) es imposible. Es por ello que, como afirma MARTÍN MATEO *“aunque el derecho ambiental se apoya a la postre en un dispositivo sancionador, sin embargo, sus objetivos son fundamentalmente preventivos ... en el derecho ambiental la coacción a posteriori resulta particularmente ineficaz, por un lado, en cuanto que de haberse producido ya las consecuencias, biológica y también socialmente nocivas, la represión podrá tener una trascendencia moral, pero difícilmente compensará graves daños, quizá irreparables, lo que es válido también para las compensaciones impuestas imperativamente”*.

1.4. LOS PRINCIPIOS DE ORDENACIÓN AMBIENTAL

Cuando hablamos de principios del derecho* nos referimos a unas reglas jurídicas (pautas o criterios de obligado cumplimiento) que informan la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos. BETANCOR RODRIGUEZ ha señalado con acierto la importancia de estos principios en el campo del derecho ambiental, debido a la ductilidad de la regulación ambiental y a la necesidad de incorporar cierto dinamismo a las normas que faciliten su adaptación a las cambiantes circunstancias en que se aplican y a la movilidad del objetivo a alcanzar.

Es por ello que se pueden identificar una serie de principios o megaprincipios (como los llama MARTÍN-MATEO) que inspiran la totalidad del ordenamiento jurídico ambiental, independientemente de la rapidez con que este evolucione.

Siguiendo a ORTEGA ALVAREZ³ podemos señalar los siguientes principios que otorgan a esta materia su propia nota distintiva frente a otros sectores del ordenamiento:

1.4.1. Los principios estructurales

Existen cuatro principios estructurales:

1.- La globalidad en el sentido de que el fin ambiental de protección, conservación y mejora de los elementos que hacen posible la vida en el Planeta tiene una dimensión mundial. Estudios científicos han demostrado que ningún hecho que ocurre en la naturaleza es un hecho aislado y repercute, de una manera u otra en el medio ambiente de todo el planeta (como apunta el símil de que “el batir de las alas de una mariposa en el Japón puede desencadenar un huracán en la costa norte americana del Pacífico”).

³ También otros autores como MARTIN MATEO, BETANCOR RODRIGUEZ.

2.- La horizontalidad, supone que la regulación ambiental afecta a una gran diversidad de políticas pero que, además, la definición de estas políticas ha de hacerse teniendo en cuenta el marco ambiental. Este principio ha ido cobrando cada vez mayor importancia en el terreno comunitario, incorporándose a los distintos Programas de Acción de la comunidad Europea (desde el Tercero), al Tratado de la Comunidad europea mediante el Acta Única, y finalmente a través del Tratado de Ámsterdam ha pasado a constituir un principio de la Comunidad. Aquí se configura en torno a la idea de que la tutela del medio ambiente no tiene sentido si se plantea exclusivamente como una de las políticas sectoriales comunitarias.

3.- La sostenibilidad* conectada al concepto de desarrollo sostenible, busca integrar dos valores necesarios para la humanidad: el crecimiento económico del que se derive una mejor calidad de vida material y la protección del medio ambiente. La idea de sostenibilidad es, en realidad, bastante reciente. Hasta no hace mucho, como señaló Victoria Chitepo, Ministra de Recursos Naturales y Turismo de Zimbabwe, en *Nuestro futuro común* (el informe de la CMMAD) "*Se creía que el cielo es tan inmenso y claro que nada podría cambiar su color, nuestros ríos tan grandes y sus aguas tan caudalosas que ninguna actividad humana podría cambiar su calidad, y que había tal abundancia de árboles y de bosques naturales que nunca terminaríamos con ellos. Después de todo vuelven a crecer. Hoy en día sabemos más. El ritmo alarmante a que se está despojando la superficie de la Tierra indica que muy pronto ya no tendremos árboles que talar para el desarrollo humano*". De hecho, hasta que el planeta no ha mostrado síntomas alarmantes de deterioro ambiental, la supeditación de los recursos naturales a las necesidades del ser humano no era un signo de barbarie, sino de distinción de sociedades avanzadas.

4.- El principio de solidaridad, que está íntimamente relacionado con los anteriores, hasta el punto que los fines promulgados por aquellos no podrían conseguirse de no ponerse en práctica este. Nosotros queremos disfrutar de este planeta igual que querrán hacerlo las generaciones futuras, por lo cual, tenemos el deber de no aniquilar ni poner en peligro de extinción especies vivas y recursos no renovables. Las futuras generaciones dependen de nuestro legado ambiental y por ello la generación actual tiene la responsabilidad de que aquellos que hoy no pueden ser titulares del derecho a disfrutar del medio ambiente puedan serlo cuando nazcan. Pero además, este principio tiene otra dimensión, el de la compensación. Todos sabemos que desde los países desarrollados nos hemos apropiado de un crédito ambiental que no nos pertenece y que este desarrollo a todos los niveles se debe, en gran parte, en que los países del tercer mundo no contaminan y no consumen recursos naturales al mismo ritmo.

1.4.2. Principios funcionales

Junto a estos principios estructurales, podemos hacer mención de los principios funcionales, que orientan acerca de cuáles deben ser los instrumentos más idóneos para lograr el fin de la protección ambiental y que son la base del carácter preventivo y reparador del derecho del medio ambiente.

1.- El principio de prevención* tiene su razón de ser en el hecho de que en muchos campos, evitar el riesgo se convierte en una estrategia clave, puesto que determinados daños podrían tener secuelas graves e incluso irreversibles. Por tanto, es imprescindible actuar previendo anticipadamente cuales serían los posibles efectos de la actuación a acometer y así decidir no realizarla o, en caso contrario, adoptar con antelación las medidas adecuadas para evitarlos, corregirlos o

minimizarlos. En definitiva, la puesta en práctica de este principio exige que se tomen las medidas para que el daño no se produzca o se produzca el menor impacto posible.

Se puede prevenir el daño si sabemos con antelación cuál va a ser y cuáles sus consecuencias. La evaluación de impacto ambiental y la evaluación de riesgos son dos de las técnicas legislativas que permiten prever con antelación el impacto que va a tener una determinada actividad o los previsibles riesgos que entraña y se pueden materializar en un daño. Estas técnicas permiten valorar sus consecuencias a corto, medio y largo plazo y contar con los datos necesarios para decidir la conveniencia o no de llevar la acción concreta a cabo y en caso afirmativo introducir las medidas oportunas para evitar o mitigar el daño.

2- El principio de precaución o cautela*, muy relacionado con el anterior, aconsejando no tomar decisiones arriesgadas mientras no se conozcan científicamente las posibles consecuencias. Este principio se contempla de forma clara en el principio 15 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (1992)

"con el fin de proteger el medio ambiente los Estados deberán aplicar ampliamente el criterio de precaución conforme a sus capacidades. Cuando haya peligro de daño grave e irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente"

Como bien ha señalado BETANCOR RODRIGUEZ, el principio de precaución refuerza al de prevención porque establece una pauta para actuar en situaciones de incertidumbre científica, es decir, para

proteger el medio ambiente en caso de que los datos científicos no permitan una determinación completa del riesgo.

De esta forma, y según la Comisión Europea, este principio se aplica⁴:

- cuando los datos científicos son insuficientes, no concluyentes o inciertos;
- cuando una evaluación científica preliminar hace sospechar que existen motivos razonables para temer efectos potencialmente peligrosos para el medio ambiente y la salud humana, animal o vegetal.

3.- El principio de corrección en la fuente misma*.

En este principio pueden distinguirse dos vertientes:

La primera atañe a que en el caso de producirse un daño, la corrección ha de llevarse a cabo lo más cerca posible del lugar donde este se ha producido, es decir, en la fuente o en el foco donde se ha originado. Es ahí donde han de intentar paliarse los efectos perjudiciales (imaginemos un río contaminado por efecto de los vertidos incontrolados de una industria aguas arriba).

Por otro lado, este principio también se refiere al tiempo, al momento en que ha de intentarse dar solución a ese deterioro que ya se ha producido, que ha de ser en la forma más inmediata, lo que evitará que el daño se acreciente.

⁴ Lo cierto es que este principio no puede utilizarse como pretexto para adoptar medidas proteccionistas que afecten a la libre circulación de mercancías en el mercado europeo, sino que se aplica sobre todo en los casos de peligro para la salud pública (biotecnología, campos electromagnéticos, productos químicos, etc).

4.- El principio de quien contamina paga*.

Siguiendo a KRAMER, *“el principio significa que el coste del deterioro ambiental, del daño producido por la contaminación así como del proceso de limpieza no debería ser soportado por la sociedad a través de impuestos, sino que debería ser soportado por la persona que causó la contaminación.”*

Para la Comisión Europea dicho principio implica que todo aquel que cause un daño medioambiental deberá asumir los costes de su prevención o de la compensación correspondiente. Así, en la mayoría de los casos, no debería financiarse la política de medio ambiente con fondos públicos, puesto que los causantes de la contaminación, en la medida en que puedan ser identificados, deberían ser quienes se hiciesen cargo de dicha financiación⁵.

Este principio se manifiesta de diferentes formas en función de su finalidad:

- Finalidad reparadora o restitutoria: Se exige al contaminador que asuma todas las consecuencias derivadas del daño ambiental, es decir, que repare el daño causado o su equivalente económico.
- Finalidad punitiva* y disuasoria: Pagar por contaminar supone un incentivo negativo respecto de aquellos que pretenden realizar una conducta lesiva para el medio ambiente (mediante sanciones y multas)

⁵ El Nuevo Período de Programación 2000-2006: Documentos técnicos temáticos, DOCUMENTO TÉCNICO 1, Aplicación del principio de quien contamina paga, Modulación de los porcentajes de ayuda comunitaria para las operaciones en infraestructuras a cargo de los Fondos Estructurales, el Fondo de Cohesión y el ISPA, 6/12/1999.

- Finalidad preventiva: Se busca la internalización de los costes ambientales (mediante cánones e impuestos ambientales)

Este principio supone que al agente responsable de la contaminación (que incluye a todas las personas físicas y jurídicas, privadas y públicas) se le podrán imputar los costes de las medidas de eliminación de la contaminación o de su reducción dentro de los límites fijados por estándares o criterios equivalentes que fijan objetivos de calidad ambiental. La aplicación de este principio pretende evitar, en primer lugar, que se produzcan daños ambientales, es decir, se disuade obligando a pagar por contaminar, y en el supuesto de que el daño se haya materializado, que se remedie o que se compense, y que se sancione en su caso a los autores. Esto ha sido visto por algunos como un permiso para contaminar mientras se pague, si bien es cierto que en función de la cuantía que ha de pagarse, se convierte en una medida disuasoria para no contaminar o, al menos, para contaminar menos.

Estos cuatro principios se encuentran incluidos en el **artículo 191** del Tratado de la Unión Europea, que establece que *“La política de la Unión en el ámbito del medio ambiente tendrá como objetivo alcanzar un nivel de protección elevado, teniendo presente la diversidad de situaciones existentes en las distintas regiones de la Unión. Se basará en los principios de cautela y de acción preventiva, en el principio de corrección de los atentados al medio ambiente, preferentemente en la fuente misma, y en el principio de quien contamina paga.”*

Que sean éstos y solo estos los principios constitucionalizados en el TUE confirma su carácter de principios básicos del Derecho ambiental.

2. MATERIAS O SECTORES REGULADAS POR EL DERECHO AMBIENTAL

Desde siempre el ser humano ha usado los recursos que le brinda el planeta en su propio beneficio, incidiendo sobre el mismo, alterándolo. La diferencia con lo que ocurre hoy en día es evidente, la intensidad con que esta alteración se produce es tan considerable que impide que el medio se recupere por sí mismo.

Por la misma finalidad de esta rama del derecho (regular las actividades humanas con el fin de proteger el medio ambiente) el derecho ambiental está conformado por una multiplicidad de normas; normas de protección del recurso natural concreto (agua, flora, fauna, montes, etc.) y normas que regulan efectos de agentes (productos o actividades) potencialmente contaminantes.

Podríamos distinguir dos conjuntos normativos:

Un bloque normativo de carácter obligatorio, que fija los niveles mínimos de protección medioambiental, recogido en leyes, tratados internacionales y normas de carácter administrativo, y que vinculan a todos los ciudadanos e instituciones que se encuentran en su ámbito de aplicación. En él se recogen los comportamientos, requisitos y actitudes considerados como mínimos necesarios para dispensar una adecuada protección medioambiental, al tiempo que se establecen sanciones para el caso de incumplimiento.

A modo ejemplificador se podrían clasificar de la siguiente manera:

Actividades calificadas

Caza

Pesca

Incendios

Evaluación de Impacto

Montes y vías pecuarias

Residuos

Espacios naturales

Fauna

Animales domésticos

Saneamiento de aguas residuales

Tratamientos fitosanitarios

Flora

Mar y costas

Aguas continentales y marítimas

Fauna

Contaminación lumínica

Calidad del aire

Ruido y vibraciones

Y un conjunto normativo de adhesión voluntaria, que no obliga a ser observado por todos los destinatarios, pero que contiene y persigue niveles de protección superiores mediante el establecimiento de actitudes, pautas de conducta y recomendaciones, ordenadas y sistematizadas en cuanto a sus objetivos y el modo de conseguirlos. En este apartado se integran fundamentalmente:

- Los sistemas de gestión medioambiental
- El sistema de etiquetado ecológico

Existen otras materias, además, que tienen una incidencia directa sobre el medio ambiente.

Seguridad y salud en el trabajo

Agricultura

Patrimonio Histórico

Transportes

Seguridad industrial

Carreteras

Puertos e instalaciones deportivas

Espectáculos y actividades
recreativas

Arquitectura y vivienda

3. EL MEDIO AMBIENTE EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA

Como ha destacado MARTÍN-RETORTILLO, las Constituciones* buscan resolver los problemas más acuciantes de su tiempo, y será por ello que las Constituciones más recientes aluden por fuerza al medio ambiente.

Es cierto, la mayor parte de las Constituciones recientes incorporan la protección del medio ambiente en su articulado, como en el caso de la Constitución Española de 1978. El que la protección del medio ambiente haya adquirido rango constitucional tiene gran importancia, dado el valor normativo de nuestra Carta Magna y la subordinación a la misma de todos poderes públicos.

En nuestra Constitución se recoge la protección del medio ambiente en su artículo 45, que dice así:

El artículo 45 de la CE:

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

2. Los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva.

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”.

La importancia del derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado, como promulga nuestra Constitución, ha sido puesta de relieve también por el Tribunal Constitucional, que en la STC 199/1996 afirma: *“es igualmente obvio que el derecho a un medio ambiente adecuado reviste una singular importancia, acrecentada en la sociedad industrializada y urbanizada de nuestros días. Así lo reconoce la Constitución en su artículo 45, que enuncia el derecho de todos a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo (...)”*

De hecho, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, en la Sentencia de 9 de diciembre de 1994, asunto López Ostra, ha afirmado que la violación del derecho al medio ambiente pueda generar también la de alguno de los derechos recogidos en la Convenio Europeo de Derechos Humanos y garantizados por nuestra Norma Fundamental.

En este asunto, la recurrente alegó que se produjo una violación de los artículos 8 y 3 del Convenio en relación a los olores, ruido y humos contaminantes causados por una planta de tratamiento de residuos sólidos y líquidos construida sin licencia y situada en Lorca (Murcia) a unos pocos metros de su domicilio. Sostuvo que las autoridades españolas eran responsables, alegando que habían adoptado una actitud pasiva. Los Tribunales Españoles, incluido el Constitucional, negaron la protección de los derechos fundamentales de esta familia (en concreto el artículo 8 del Convenio Europeo de Derechos Humanos).

El artículo 3 del Convenio establece:

“Nadie podrá ser sometido a tortura ni a penas o tratos inhumanos o degradantes”.

El artículo 8 del Convenio establece:

1. «Todos tienen el derecho al respeto a su vida privada y familiar, su domicilio y su correspondencia.

2. Ningún poder público puede interferir en el ejercicio de este derecho excepto cuando se ajuste a la ley y sea necesario en una sociedad democrática en interés de la seguridad nacional, seguridad pública o bienestar económico del país, para prevenir el desorden o el crimen, para la protección de la salud o la moral, o para la protección de los derechos y libertades de otros».

El Tribunal declaró que no había habido violación del artículo 3, pero sí del artículo 8, es decir del derecho al respeto a la vida privada, familiar y de domicilio. A este respecto, hay que recordar la STC 303/1993, en la que el Tribunal Constitucional afirma que *"La jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (...) de conformidad con lo dispuesto en el art. 10.2 de nuestra Constitución, ha de servir de criterio interpretativo en la aplicación de los preceptos constitucionales tuteladores de los derechos fundamentales"* (STC 303/1993).

3.1 La importancia de la ubicación del artículo 45 en el texto constitucional

Una vez puesta de relieve la importancia de que la protección del medio ambiente se recoja como un derecho en nuestra Constitución y antes de pasar a analizar el contenido de este precepto, hemos de prestar atención a la ubicación del mismo en el texto constitucional y a las consecuencias jurídicas que ello conlleva.

El artículo 45 se encuentra dentro del Título I de nuestra Carta Magna, es decir, en el mismo Título que los derechos fundamentales* de todos los ciudadanos y que, por su excepcional importancia, tienen reconocidos a su favor el recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional.

⁶ Las normas relativas a derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretarán de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los Tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España" (art. 10.2 CE).

Sin embargo, dentro del Título I, no todos los preceptos gozan de esta especial protección, sino sólo los enumerados en la sección primera del capítulo segundo del Título I (el derecho a la vida y a la integridad física y moral, la libertad ideológica, religiosa y de culto, a la libertad y la seguridad, al honor y a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen etc.).

El artículo 45 por el contrario, se encuentra en el capítulo tercero del Título I, que lleva el título de “De los principios rectores de la política social y económica”. Esto lo coloca en una posición muy diferente de aquel grupo selecto de los enumerados en la sección primera del capítulo segundo, a los que se reconoce el recurso de amparo* constitucional. Para entender esto, hay que poner en conexión el artículo 45 con el artículo 53.3 de la Constitución.

Artículo 53 CE

1. Los derechos y libertades reconocidos en el Capítulo segundo del presente Título vinculan a todos los poderes públicos. Sólo por ley, que en todo caso deberá respetar su contenido esencial, podrá regularse el ejercicio de tales derechos y libertades, que se tutelarán de acuerdo con lo previsto en el artículo 161, 1, a).

2. Cualquier ciudadano podrá recabar la tutela de las libertades y derechos reconocidos en el artículo 14 y la Sección primera del Capítulo segundo ante los Tribunales ordinarios por un procedimiento basado en los principios de preferencia y sumariedad y, en su caso, a través del recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional. Este último recurso será aplicable a la objeción de conciencia reconocida en el artículo 30.

3. El reconocimiento, el respeto y la protección de los principios reconocidos en el Capítulo tercero informarán la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos. Sólo podrán ser alegados ante la Jurisdicción ordinaria de acuerdo con lo que dispongan las

leyes que los desarrollen.

Como “principio rector”, el derecho a un medio ambiente adecuado que establece el artículo 45 de la Constitución necesita de la intermediación del legislador, actuando como parámetro de constitucionalidad de las leyes y de límite de otros derechos y bienes constitucionales, como el derecho a la propiedad o del derecho a la libertad de empresa⁷.

Es decir que, para invocar el reconocimiento del mismo, se requiere la intervención del legislador, mediante la elaboración de normas, la práctica judicial y actuación de los poderes públicos. Dicho de otra forma, para invocar el cumplimiento de lo que establece el artículo 45 CE, este precepto habrá debido de materializarse en una norma de rango legal (una Ley de residuos, de aguas etc.), y es el cumplimiento de esta lo que podemos y debemos exigir a las Administraciones públicas y a las diferentes instancias judiciales.

El derecho a un medio ambiente adecuado no es un derecho fundamental en sentido estricto, ya que no pertenece al grupo selecto de los enumerados en la sección primera del capítulo segundo, a los que se reconoce el recurso de amparo constitucional. Como “principio rector”, necesita de la intermediación del legislador.

3.2 El derecho constitucional a disfrutar de un ambiente adecuado

Siguiendo con el análisis de este artículo, vemos como su apartado 1º establece un derecho y, en contrapartida, un deber. Según este artículo, existe un verdadero derecho de los ciudadanos a disfrutar del medio

⁷ STC 64/1982, STC 170/1989, entre otras

ambiente. Pero además de este derecho, el artículo 45 impone a todos los ciudadanos el deber de conservar el medio ambiente, con las importantes consecuencias jurídicas que esto conlleva.

Por su parte, para tutelar la efectividad del derecho y el cumplimiento del deber, el segundo apartado del artículo 45 establece la responsabilidad de todos los poderes públicos para con el medio ambiente. MARTÍN-RETORTILLO señala la pretensión de amplitud de la redacción de este segundo párrafo "todos los poderes públicos". A juicio de este autor, con esta fórmula se intenta comprometer a cualesquiera organizaciones o agencias que formen parte del sector público, como una reiterada jurisprudencia del Tribunal Constitucional⁸ se ha cuidado de resaltar. Cada uno en su esfera, y según el orden de competencias que tenga atribuidas, resultan vinculados por el mandato constitucional.

El tercer apartado del artículo avala el establecimiento de sanciones administrativas e incluso penales, mediante leyes, con el fin de asegurar que lo anterior se cumpla (es decir, que la Constitución avala una posible reacción penal contra las infracciones ambientales, lo que se viene denominando delito ecológico).

4. DISTRIBUCIÓN DE TÍTULOS COMPETENCIALES EN MATERIA DE MEDIO AMBIENTE

4.1 COMPETENCIA NORMATIVA EN MATERIA AMBIENTAL

Existe una cuestión, fuente habitual de confusión en la materia que estudiamos. No es nada infrecuente que en un ámbito concreto, como por ejemplo los residuos, encontremos una ley de residuos estatal, además de varias normas autonómicas sobre la misma materia que han elaborado algunas Comunidades Autónomas, pero no todas. ¿Qué norma nos dará la solución a un problema jurídico? ¿La

⁸ Por ejemplo la STC 35/1983.

estatal? ¿La de la Comunidad Autónoma? ¿Las dos? ¿Y si esta Comunidad Autónoma no tiene una norma sobre residuos?. Y si además, en la localidad donde se ubica una industria determinada existe una ordenanza local sobre residuos ¿también ha de tenerse en cuenta?. Esta gran cantidad de normas sobre una misma materia se debe a que tanto la Administración Central como la Autonómica y la Local (aunque ésta en ámbitos más acotados) tienen facultad para elaborar normativa en materia de medio ambiente.

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.

Para comprender como opera la distribución de competencias en materia de medio ambiente en nuestro país, hemos de acudir a la Constitución Española, y más concretamente, a sus artículos 148 y 149. El artículo 149 establece cuáles son las materias en las que el Estado tiene competencia exclusiva, así como aquellas que pueden ser asumidas por las Comunidades Autónomas a través de sus respectivos Estatutos de Autonomía.

Artículo 149.1.23 CE

El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias

“Legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas

adicionales de protección. La legislación básica sobre montes y aprovechamientos forestales y vías pecuarias".

Esto significa que, en lo que se refiere a la competencia legislativa del Estado en materia de medio ambiente, este debe establecer la legislación básica* de medio ambiente. Pero, ¿qué entendemos por legislación básica?. El Tribunal Constitucional en su Sentencia de 19 de Octubre de 1989, se pronunció en el sentido de que la legislación básica posee la característica técnica de normas mínimas de protección que permiten "normas adicionales" o un plus de protección". Estas normas adicionales son las que el artículo 149.1.23 reserva a las Comunidades Autónomas.

STC 170/1989, FJ.2º

".... Posee la característica técnica de normas mínimas de protección que permiten "normas adicionales o un plus de protección". Es decir, la legislación básica del Estado no cumple en este caso una función de uniformidad relativa, sino más bien de ordenación mediante mínimos que ha de respetarse en todo caso, pero que pueden permitir que cada una de las Comunidades Autónomas, con competencia en la materia, establezcan niveles de protección más altos que no entrarían por sólo eso en contradicción con la normativa básica del Estado. El sentido del Texto constitucional es el de que las bases estatales son de carácter mínimo y, por tanto, los niveles de protección que establecen pueden ser ampliados o mejorados por la normativa autonómica, y es a esa posibilidad a la que hace referencia el precepto estatutario"

Según esto, el Estado debe establecer una ordenación basándose en valores mínimos que busquen la uniformización necesaria en todo el territorio español, y para ello debe elaborar la normativa que considere necesaria para la protección del medio ambiente por igual en todas la Comunidades Autónomas. El Estado, sin embargo, deberá tener en cuenta que tiene que respetar la facultad que tienen estas para elaborar normas que desarrollen esta legislación estatal, tal y como

establece el propio artículo 149 CE (es decir, que el Estado no puede regular una materia de forma tan exhaustiva que no deje margen alguno para ser desarrollado por las Comunidades Autónomas).

De esta forma, las Comunidades Autónomas podrán aumentar el nivel de protección estatal en su territorio, respetando siempre los mínimos establecidos por el Estado. Y es por ello que existe una regulación estatal sobre una materia concreta, en la que se fija qué parte de su articulado tiene la consideración de básico (que ha de ser siempre respetado por la norma autonómica), y sobre la misma materia, las Comunidades Autónomas que así lo consideran conveniente elaboran su propia normativa, respetando lo básico y mejorando en más, pero nunca en menos, la estatal. Para las Comunidades Autónomas que no deseen regular esta materia, se aplicará la norma estatal, y para las que lo hagan, la norma estatal será siempre derecho supletorio (es decir, que si existen aspectos no regulados por la norma autonómica pero sí por la estatal, se aplica esta última sólo en esos aspectos que carecen de desarrollo autonómico).

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 validas 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.

Además de para elaborar la legislación básica en materia de medio ambiente, el artículo 149 también establece que el Estado tiene competencia exclusiva sobre:

- ✓ Pesca marítima
- ✓ Legislación, ordenación de recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurran por más de una Comunidad Autónoma
- ✓ Autorización de instalaciones eléctricas cuando su aprovechamiento afecte a otra Comunidad Autónoma o el transporte de energía salga de su ámbito territorial
- ✓ Bases del régimen minero y energético

El artículo 148.1 CE enumera las materias sobre las que las Comunidades Autónomas pueden asumir competencias:

- ✓ Gestión en materia de protección del medio ambiente
- ✓ Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda
- ✓ Agricultura y ganadería
- ✓ Montes y aprovechamiento forestal
- ✓ Proyectos, construcción y explotación reaprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos de interés de la Comunidad Autónoma
- ✓ Aguas minerales y termales
- ✓ Pesca en aguas interiores, marisqueo y agricultura, la caza y la pesca fluvial

Por último, hay que hacer referencia al punto 3 del artículo 149 de la Constitución.

149.3 CE

“Las materias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución podrán corresponder a las Comunidades Autónomas, en virtud de sus respectivos Estatutos. La competencia sobre las materias que no se hayan asumido por los Estatutos de Autonomía corresponderá al Estado, cuyas normas prevalecerán, en caso de conflicto, sobre las de 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”.

Es decir, que 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.

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

4.2. COMPETENCIAS DE GESTIÓN EN MATERIA AMBIENTAL

Además de las competencias para legislar, existen competencias de gestión en materia de medio ambiente. Como hemos visto, el artículo 148.1 CE (apdo.9) atribuye expresamente a las Comunidades Autónomas la competencia de gestión en materia de medio ambiente.

Es decir que, las Comunidades Autónomas, además potestad normativa, gozan de la competencia genérica para ejecutar la legislación ambiental. Para saber exactamente cuales son las competencias de Cada Comunidad Autónoma, habrá que acudir a su Estatuto de Autonomía, donde se completa el reparto competencial hecho en la Constitución. En conclusión, podríamos decir que las Comunidades Autónomas, en el momento actual, gozan de la competencia genérica para ejecutar la legislación del Estado sobre protección del medio ambiente, es decir, para llevar a cabo los actos de ejecución que impliquen la aplicación de dichas normas (STC 149/91).

4.3 LAS COMPETENCIAS MUNICIPALES EN MATERIA DE MEDIO AMBIENTE

Recordemos en este apartado el clásico postulado de *“no asuma el Estado lo que puede realizar la Región, no asuma la Región lo que puede realizar el Municipio”*. Esto es perfectamente trasladable (aunque en muchas ocasiones no sin dificultad) a nuestra realidad concreta, haciendo efectivo el principio de subsidiariedad* que permite que la acción administrativa se acerque al ciudadano⁹.

⁹ Aquí merece la pena destacar la Carta Europea de Autonomía Local, que fue aprobada por el Consejo de Europa el 15 de octubre de 1985 y ratificada por España en 1998 (BOE 24/02/1989), cuyo artículo 4.3 señala que “el ejercicio de las competencias públicas debe, de modo general, incumbir preferentemente a las autoridades más cercanas a los ciudadanos. La atribución de una competencia a otra autoridad debe tener en cuenta la amplitud o la naturaleza de la tarea o las necesidades de eficacia o economía”.

En virtud del actual reparto constitucional de competencias, el Poder Central ha cedido gran parte de sus cometidos a las Comunidades Autónomas. De la misma manera, los Municipios han asumido una serie de tareas que se caracterizan por su incidencia directa en la vida de los ciudadanos.

En el Estado español, la Constitución señala que el Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en Comunidades Autónomas, reconociendo la autonomía de todas esas entidades, y por ende de los Entes Locales, para la gestión de sus propios intereses (Arts. 137 y 140 CE).

Aquí no está de más señalar que la responsabilidad que la Constitución traslada a los poderes públicos en la protección del medio ambiente, también incumbe a los Entes locales. 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.

Las competencias municipales se encuentran recogidas en la Ley 7/1985 de 2 de abril, de Bases del Régimen Local, modificada por Ley 11/1999 de 21 de abril.

4.3.1. Competencias locales en medio ambiente

Las competencias locales se establecen en el artículo 25 de la Ley de Bases del Régimen Local:

Artículo 25

1. El Municipio, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, puede promover toda clase de actividades y prestar cuantos

servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal en los términos previstos en este artículo.

2. El Municipio ejercerá, en todo caso como competencias propias, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, en las siguientes materias:

- a)** Urbanismo: planeamiento, gestión, ejecución y disciplina urbanística. Protección y gestión del Patrimonio histórico. Promoción y gestión de la vivienda de protección pública con criterios de sostenibilidad financiera. Conservación y rehabilitación de la edificación.
- b)** Medio ambiente urbano: en particular, parques y jardines públicos, gestión de los residuos sólidos urbanos y protección contra la contaminación acústica, lumínica y atmosférica en las zonas urbanas.
- c)** Abastecimiento de agua potable a domicilio y evacuación y tratamiento de aguas residuales.
- d)** Infraestructura viaria y otros equipamientos de su titularidad.
- e)** Evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social.
- f)** Policía local, protección civil, prevención y extinción de incendios.
- g)** Tráfico, estacionamiento de vehículos y movilidad. Transporte colectivo urbano.
- h)** Información y promoción de la actividad turística de interés y ámbito local.
- i)** Ferias, abastos, mercados, lonjas y comercio ambulante.
- j)** Protección de la salubridad pública.
- k)** Cementerios y actividades funerarias.
- l)** Promoción del deporte e instalaciones deportivas y de ocupación del tiempo libre.
- m)** Promoción de la cultura y equipamientos culturales.

n) Participar en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria y cooperar con las Administraciones educativas correspondientes en la obtención de los solares necesarios para la construcción de nuevos centros docentes. La conservación, mantenimiento y vigilancia de los edificios de titularidad local destinados a centros públicos de educación infantil, de educación primaria o de educación especial.

ñ) Promoción en su término municipal de la participación de los ciudadanos en el uso eficiente y sostenible de las tecnologías de la información y las comunicaciones.

3. *Las competencias municipales en las materias enunciadas en este artículo se determinarán por Ley debiendo evaluar la conveniencia de la implantación de servicios locales conforme a los principios de descentralización, eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera.*

4. *La Ley a que se refiere el apartado anterior deberá ir acompañada de una memoria económica que refleje el impacto sobre los recursos financieros de las Administraciones Públicas afectadas y el cumplimiento de los principios de estabilidad, sostenibilidad financiera y eficiencia del servicio o la actividad. La Ley debe prever la dotación de los recursos necesarios para asegurar la suficiencia financiera de las Entidades Locales sin que ello pueda conllevar, en ningún caso, un mayor gasto de las Administraciones Públicas. Los proyectos de leyes estatales se acompañarán de un informe del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas en el que se acrediten los criterios antes señalados.*

5. *La Ley determinará la competencia municipal propia de que se trate, garantizando que no se produce una atribución simultánea de la misma competencia a otra Administración Pública".*

Del artículo anterior podríamos destacar que existe una competencia genérica de protección del medio ambiente establecida en la letra b) del apartado 2, además de otra serie de competencias que se podría decir que tienen que ver de forma directa con la protección del medio ambiente, que son las siguientes:

- c)** Abastecimiento de agua potable a domicilio y evacuación y tratamiento de aguas residuales.
- f)** Policía local, protección civil, prevención y extinción de incendios.

Sin embargo, si nos detenemos con detalle en el resto de competencias atribuidas a los Entes Locales, observamos que la mayor parte de ellas inciden, de una manera u otra, en la protección del entorno:

Pongamos como ejemplo la ordenación del tráfico, estacionamiento de vehículos y movilidad (letra g), que sin duda tiene relación directa con la calidad del aire y con la contaminación acústica. Lo mismo se puede decir del transporte colectivo urbano, ya que una política local eficaz en este ámbito redundaría en un mayor uso del transporte público y disminución del transporte privado, con el beneficio consiguiente en cuanto a contaminación atmosférica, contaminación acústica, gasto de combustible, etc. La protección de la salubridad pública (letra j) está condicionada en gran parte, por la calidad del entorno donde viven los ciudadanos (ruidos, humos, olores, higiene, etc.).

En todo caso es importante recordar que la determinación efectiva de las competencias que incumben a los municipios en cada uno de los ámbitos señalados en la lista anterior, se hace por la ley sectorial que trate cada materia (aguas, residuos, atmósfera, etc.). Es decir, que son las leyes ambientales estatales o autonómicas las que dotan de contenido las competencias locales, concretando estas en cada uno de los diferentes ámbitos de actuación. Un claro ejemplo lo encontramos en la Ley estatal de residuos:

Ley 22/2011 de 28 de julio de Residuos y Suelos Contaminados**Artículo 12. Competencias Administrativas****4. Corresponde a las Comunidades Autónomas:**

- a. *La elaboración de los programas autonómicos de prevención de residuos y de los planes autonómicos de gestión de residuos*
- b. *La autorización, vigilancia, inspección y sanción de las actividades de producción y gestión de residuos.*
- c. *El registro de la información en materia de producción y gestión de residuos en su ámbito competencial.*
- d. *El otorgamiento de la autorización del traslado de residuos desde o hacia países de la Unión Europea, regulados en el Reglamento (CE) n.º 1013/2006, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de junio de 2006, así como las de los traslados en el interior del territorio del Estado y la inspección y, en su caso, sanción derivada de los citados regímenes de traslados.*
- e. *El ejercicio de la potestad de vigilancia e inspección, y la potestad sancionadora en el ámbito de sus competencias.*
- f. *Cualquier otra competencia en materia de residuos no incluida en los apartados 1, 2, 3 y 5 de este artículo.*

5. Corresponde a las Entidades Locales, o a las Diputaciones Forales cuando proceda:

- a. *Como servicio obligatorio, la recogida, el transporte y el tratamiento de los residuos domésticos generados en los hogares, comercios y servicios en la forma en que establezcan sus respectivas ordenanzas en el marco jurídico de lo establecido en esta Ley, de las que en su caso dicten las Comunidades Autónomas y de la normativa sectorial en materia de responsabilidad ampliada del productor. La prestación de este servicio corresponde a los municipios que podrán llevarla a cabo de forma independiente o asociada.*
- b. *El ejercicio de la potestad de vigilancia e inspección, y la potestad sancionadora en el ámbito de sus competencias.*
- c. *Las Entidades Locales podrán:*
 1. *Elaborar programas de prevención y de gestión de los residuos de su competencia.*

2. *Gestionar los residuos comerciales no peligrosos y los residuos domésticos generados en las industrias en los términos que establezcan sus respectivas ordenanzas, sin perjuicio de que los productores de estos residuos puedan gestionarlos por sí mismos en los términos previstos en el artículo 17.3. Cuando la entidad local establezca su propio sistema de gestión podrá imponer, de manera motivada y basándose en criterios de mayor eficiencia y eficacia en la gestión de los residuos, la incorporación obligatoria de los productores de residuos a dicho sistema en determinados supuestos.*
3. *A través de sus ordenanzas, obligar al productor o a otro poseedor de residuos peligrosos domésticos o de residuos cuyas características dificultan su gestión a que adopten medidas para eliminar o reducir dichas características o a que los depositen en la forma y lugar adecuados.*
4. *Realizar sus actividades de gestión de residuos directamente o mediante cualquier otra forma de gestión prevista en la legislación sobre régimen local. Estas actividades podrán llevarse a cabo por cada entidad local de forma independiente o mediante asociación de varias Entidades Locales.*
6. *Las administraciones públicas en sus respectivos ámbitos competenciales podrán declarar servicio público todas o algunas de las operaciones de gestión de determinados residuos cuando motivadamente se justifique por razones de adecuada protección de la salud humana y del medio ambiente”.*

4.3.2. Los servicios mínimos

Como bien señala MARTÍN-RETORTILLO, todo el territorio del Estado pertenece a un municipio¹⁰, aunque no todos los municipios son iguales. De hecho, en nuestro país, las diferencias cuando hablamos de extensión, población o capacidad económica, por ejemplo, son muy importantes. Por lo dicho, estas

¹⁰ Artículo 11 de la Ley 7/1985 de 2 de abril, de Bases del Régimen Local

1. El Municipio es la entidad local básica de la organización territorial del estado. Tiene personalidad jurídica y plena capacidad para el cumplimiento de sus fines.

2. Son elementos del Municipio el territorio, la población y la organización

diferencias existen también cuando hablamos de la capacidad de los municipios para prestar una serie de servicios públicos de su competencia.

Si bien todos los municipios ostentan las mismas competencias, la diferente capacidad entre unos y otros ha sido tenida en cuenta por la Ley de Bases del Régimen Local, que distingue entre:

- los servicios que el municipio ha de prestar en todo caso.
- los servicios que han de prestar los municipios cuya población supere los 5.000 habitantes.
- los servicios que han de prestar los municipios cuya población supere los 20.000 habitantes.
- los servicios que han de prestar los municipios cuya población supere los 50.000 habitantes.

El artículo 26 de la Ley de Bases de Régimen Local establece que existen determinados servicios públicos que los Ayuntamientos **deberán prestar de forma obligatoria**, y que son el alumbrado público, cementerio, la recogida de residuos, limpieza viaria, el abastecimiento domiciliario de agua potable, el alcantarillado, acceso a los núcleos de población y pavimentación de las vías públicas.

En aquellos Municipios que cuenten **con más de 5.000 habitantes**, además: parque público, biblioteca pública y tratamiento de residuos.

En los Municipios **con población superior a 20.000 habitantes**, además: protección civil, evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social, prevención y extinción de incendios e instalaciones deportivas de uso público.

En los Municipios **con población superior a 50.000 habitantes**, además: transporte colectivo urbano de viajeros y medio ambiente urbano.

En los municipios con población inferior a 20.000 habitantes será la Diputación provincial o entidad equivalente la que coordinará la prestación de recogida

y tratamiento de residuos, abastecimiento de agua potable a domicilio y tratamiento de aguas residuales, limpieza viaria, acceso a los núcleos de población, pavimentación de vías urbanas y alumbrado público¹¹.

4.3.3. Competencias no atribuidas expresamente a los municipios:

MALARET I GARCÍA destaca cómo existen ámbitos cuya competencia no se atribuye expresamente a los municipios pero, sin embargo, estos no son ajenos a su regulación. Es el caso de las actividades industriales cuyo funcionamiento incide directamente en ámbitos competenciales locales, como son la salubridad pública (las emisiones industriales no son casi nunca inocuas para el ser humano, de igual forma, la seguridad de las instalaciones industriales tiene repercusión directa sobre la salud), la ordenación y gestión de la disciplina urbanística y por supuesto, la protección del medio ambiente.

¹¹ Para coordinar la citada prestación de servicios la Diputación propondrá, con la conformidad de los municipios afectados, al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas la forma de prestación, consistente en la prestación directa por la Diputación o la implantación de fórmulas de gestión compartida a través de consorcios, mancomunidades u otras fórmulas. Para reducir los costes efectivos de los servicios el mencionado Ministerio decidirá sobre la propuesta formulada que deberá contar con el informe preceptivo de la Comunidad Autónoma si es la Administración que ejerce la tutela financiera.

Cuando el municipio justifique ante la Diputación que puede prestar estos servicios con un coste efectivo menor que el derivado de la forma de gestión propuesta por la Diputación provincial o entidad equivalente, el municipio podrá asumir la prestación y coordinación de estos servicios si la Diputación lo considera acreditado.

Cuando la Diputación o entidad equivalente asuma la prestación de estos servicios repercutirá a los municipios el coste efectivo del servicio en función de su uso. Si estos servicios estuvieran financiados por tasas y asume su prestación la Diputación o entidad equivalente, será a ésta a quien vaya destinada la tasa para la financiación de los servicios.

5. FUENTES DEL DERECHO AMBIENTAL

5.1. EL ORDENAMIENTO JURÍDICO INTERNACIONAL

La complejidad de los problemas ambientales actuales requiere la cooperación y el compromiso de las Administraciones y de la sociedad en su conjunto en todos los planos: nacional e internacional.

El mar, los ríos, el aire, las aves cuando emigran.... El medio ambiente no conoce fronteras y como fruto de esta innegable realidad existen numerosos instrumentos jurídicos de carácter internacional que tratan de proteger el medio ambiente a través de la cooperación entre los Estados e incluso regular la responsabilidad de estos cuando se produce un daño ecológico en el territorio de otro país.

El Derecho internacional* está integrado por normas que regulan las relaciones entre los Estados o entre estos y organizaciones internacionales y que pueden tener diferentes denominaciones por ejemplo Tratado, 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 ambos casos, bilateral o multilateral, el nivel adquirido al comprometerse un Estado, es el de poner en vigor la norma acordada en su propio territorio y aplicarla por encima de las normas nacionales.

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.

Para que los compromisos adquiridos sean aplicables en su territorio, cada Estado seguirá los procedimientos previstos en su Derecho nacional para incorporar la norma internacional al ordenamiento jurídico interno. 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.

Artículo 93, Constitución Española, 1978

"Mediante Ley orgánica se podrá autorizar la celebración de tratados por los que se atribuya a una organización o institución internacional el ejercicio de competencias derivadas de la Constitución. Corresponde a las Cortes Generales o al Gobierno, según los casos, la garantía del cumplimiento de estos tratados y de las resoluciones emanadas de los organismos internacionales o supranacionales titulares de la cesión."

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.

Artículo 96.1 de la Constitución Española

Los tratados internacionales válidamente celebrados, una vez publicados oficialmente en España, formaran parte del ordenamiento interno. Sus disposiciones solo podrán ser derogadas, modificadas o suspendidas en la forma prevista en los propios tratados o de acuerdo con las normas generales del Derecho Internacional.

Como se desprende del artículo anterior, 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.

Versan sobre muchísimas materias como la diversidad biológica, la flora y fauna, los humedales, los recursos acuíferos superficiales y subterráneos, el mar y sus recursos vivos y no vivos, la capa de ozono, la atmósfera y el cambio de clima, sea mundialmente o en cada uno de los continentes, incluyendo la Antártida, etc.

5.2. EL ORDENAMIENTO JURÍDICO COMUNITARIO EN MATERIA DE MEDIO AMBIENTE

5.2.1 LA CONSTRUCCIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA

5.2.1.1 Los Estados miembros

La UE comenzó su andadura en los años cincuenta con el nombre de "Comunidades Europeas". Estaba compuesta por seis Estados miembros: Bélgica, Alemania, Francia, Italia, Luxemburgo y Países Bajos. En 1973, se les añadieron Dinamarca, Irlanda y el Reino Unido; en 1981, Grecia; y, en 1986, España y Portugal.

La reunificación de Alemania, en 1990, supuso la incorporación de los Estados federales de Alemania Oriental. En 1992, un nuevo Tratado confirió nuevos poderes y responsabilidades a las instituciones comunitarias e introdujo nuevas formas de cooperación entre los gobiernos de los Estados miembros, dando lugar a la Unión Europea en sí.

En 1995, la UE se amplió para incluir a Austria, Finlandia y Suecia. La ampliación de 2004 supuso la entrada de la República Checa, Estonia, Chipre, Letonia, Lituania, Hungría, Malta, Polonia, Eslovenia y Eslovaquia. Bulgaria y Rumanía se adhirieron en 2007 y Croacia en el 2013. Son países candidatos la antigua República Yugoslava de Macedonia, Islandia, Montenegro, Serbia y Turquía.

5.2.1.2 La Unión Europea después del Tratado de Lisboa

La Unión Europea se creó sobre la base de las tres Comunidades originarias (Tratado de París 1951, CECA; Tratados de Roma 1957, CEE y EURATOM), configurando una organización internacional sui generis, es decir, que tiene un carácter único y diferencial. No es comparable a una organización de cooperación entre gobiernos,

como las Naciones Unidas, ni tampoco a una estructura de estados federales, como en Estados Unidos, sino que está basada en una limitación voluntaria de la soberanía de los Estados que supone, en la práctica, la delegación por parte de sus miembros de algunos de sus poderes decisorios, de forma que las instituciones comunitarias pueden tomar en su nombre decisiones sobre determinadas materias de interés común para todos.

Para explicar la estructura actual de la Unión Europea¹² se utilizaba hasta hace muy poco la imagen de un templo griego sostenido por tres pilares, que eran los tres ámbitos políticos en los que la Unión Europea tomaba decisiones. La diferencia entre ellos se encontraba, fundamentalmente, en las competencias de la Unión Europea, los procesos de toma de decisión y el papel de las instituciones comunitarias en cada uno de estos procesos.

El primer pilar, relativo a las tres Comunidades, de carácter comunitario o de integración, estaba constituido por las disposiciones incluidas en los Tratados constitutivos, entre las que se encontraba la política de medio ambiente. Los otros dos pilares eran de carácter intergubernamental: el segundo pilar comprendía la “Política Exterior y de Seguridad Común” y el tercer pilar era el relativo a la “Cooperación policial y judicial en materia penal”.

La importancia de esta diferencia estaba en su funcionamiento, que para las materias recogidas en el primer pilar se basaba en la idea de integración y para las del segundo y tercer pilar están basadas en la idea de la cooperación intergubernamental (acuerdos políticos entre los gobiernos de los Estados miembros).

Mientras que el ordenamiento jurídico de la CE (primer pilar) se regía por los principios irrenunciables de autonomía, de aplicación directa y de primacía del Derecho comunitario (las instituciones comunitarias pueden dictar actos jurídicos

¹² Surgida del Tratado de Maastrich o TUE en 1992 y modificada posteriormente por el Tratado de Amsterdam (1999) y Niza (2000).

vinculantes en los ámbitos políticos en los que tienen competencia, y estos son de directa aplicación en los Estados miembros, teniendo primacía sobre los ordenamientos nacionales), en el segundo y tercer pilar de la UE (política exterior y de seguridad común y cooperación judicial y policial en causas penales), las competencias de las instituciones comunitarias se limitaban a la ayuda y apoyo en el marco de la cooperación de los Estados miembros en el Consejo Europeo, utilizando la estructura institucional de la CE.

El 1 de diciembre de 2009, tras años de negociación sobre cuestiones institucionales, entró en vigor el Tratado de Lisboa, que modificaba el Tratado de la UE y la CE, pero sin sustituirlo. Asimismo, entra en vigor el nuevo Tratado para el Funcionamiento de la Unión Europea.

Se pretende conseguir con esto¹³:

Una Europa más democrática y transparente: el Parlamento Europeo y los Parlamentos nacionales tienen mayor protagonismo, hay más oportunidades para que los ciudadanos hagan oír su voz¹⁴ y es más fácil saber cómo se reparten las tareas entre la Unión y los países miembros.

Además la relación entre los Estados miembros y Unión Europea queda más perfilada gracias a una clasificación precisa de las competencias de cada cual y se prevé explícitamente por primera vez la posibilidad de que un Estado miembro se retire de la Unión.

Una Europa más eficaz, con métodos de trabajo y votación simplificados, instituciones modernas y adaptadas a la Unión de los Veintisiete y más capacidad para actuar en los ámbitos prioritarios para la UE de hoy.

Además el Tratado mejora la capacidad de la UE para abordar cuestiones que hoy día son prioritarias para la Unión y sus ciudadanos en el campo de la justicia, la libertad y la seguridad, ya sea para luchar contra el terrorismo o combatir la delincuencia. Lo mismo ocurre, en cierta medida, con otros campos como política energética, salud pública, protección civil, cambio climático, servicios de interés

¹³ Fuente: El Tratado en pocas palabras http://europa.eu/lisbon_treaty/glance/index_es.htm

¹⁴ Se introduce la "iniciativa ciudadana", por la que un grupo de al menos un millón de ciudadanos de un número significativo de Estados miembros puede pedir a la Comisión que haga propuestas de legislación.

general, investigación, política espacial, cohesión territorial, política comercial, ayuda humanitaria, deporte, turismo y cooperación administrativa.

Una Europa de derechos y valores, libertad, solidaridad y seguridad: El Tratado de Lisboa conserva los derechos ya existentes e introduce otros nuevos. En particular, garantiza las libertades y los principios enunciados en la Carta de los Derechos Fundamentales, cuyas disposiciones pasan a ser jurídicamente vinculantes. La Carta contiene derechos civiles, políticos, económicos y sociales.

5.2.2 EL DERECHO COMUNITARIO

5.2.2.1 Características del derecho comunitario

El derecho comunitario constituye un ordenamiento jurídico propio y obligatorio para todos los Estados miembros que forman parte de la Unión Europea. Entre el derecho comunitario y el derecho de los Estados miembros rige el principio de aplicabilidad directa y de primacía del derecho comunitario.

La aplicabilidad* directa del Derecho comunitario implica que este último confiere derechos e impone obligaciones directos tanto a las instituciones comunitarias y a los Estados miembros como a los ciudadanos de la Comunidad.

A este respecto, el Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea señaló, en la Sentencia Van Gend & Loos que:

«[...] que la Comunidad constituye un nuevo ordenamiento jurídico [...] cuyos sujetos son, no sólo los Estados miembros, sino también sus nacionales; que, en consecuencia, el Derecho comunitario, autónomo respecto a la legislación de los Estados miembros, al igual que crea obligaciones a cargo de los particulares, está también destinado a generar derechos [...] que esos derechos nacen, no sólo cuando el Tratado los atribuye de modo explícito, sino también en razón de obligaciones que el Tratado impone de manera

perfectamente definida tanto a los particulares como a los Estados miembros y a las instituciones comunitarias».

El principio de primacía* implica, que en caso de contradicción entre ambos, se aplica siempre la norma comunitaria de forma preferente¹⁵. Dicho conflicto entre Derecho comunitario y Derecho nacional sólo puede resolverse si uno de los dos ordenamientos jurídicos cede a favor del otro. El Derecho comunitario escrito no contiene ninguna disposición expresa al respecto. En ninguno de los Tratados comunitarios se establece que el Derecho comunitario prima sobre el Derecho nacional o que está supeditado a este último. No obstante, el conflicto entre Derecho comunitario y Derecho nacional sólo puede resolverse en la medida en que se conceda una primacía al primero sobre el segundo, de forma que prive de eficacia a todas las disposiciones nacionales que difieran de una disposición comunitaria y ocupe su lugar dentro de los ordenamientos jurídicos nacionales¹⁶.

La primacía del Derecho europeo sobre los Derechos nacionales es **absoluta**. Por lo tanto, todos los actos europeos con carácter obligatorio se benefician de él, tanto si

¹⁵ Este principio fue afirmado por el Tribunal de Justicia (*Sentencia Costa/ENEL*, de 17 de julio de 1964 y en la *Sentencia Van Gend en Loos*, de 1963, en relación con el principio de la operatividad), y ha sido confirmado reiteradamente por la jurisprudencia del TJCE, incluso frente a los conflictos fruto de las reticencias mostradas por algunos Estados miembros, y, especialmente por sus Tribunales Constitucionales.

¹⁶ El TJUE consagró el principio de primacía del derecho comunitario en la sentencia *Costa contra Enel* del 15 de julio de 1964. En esta sentencia, el Tribunal declara que el Derecho procedente de las instituciones europeas se integra en los sistemas jurídicos de los Estados miembros que están obligados a respetarlo. Por lo tanto, el Derecho europeo tiene primacía sobre los Derechos nacionales. En consecuencia, si una norma nacional es contraria a una disposición europea, las autoridades de los Estados miembros deben aplicar la disposición europea. El Derecho nacional no se anula ni deroga, pero su carácter obligatorio queda suspendido.

El Tribunal también señala que la primacía del Derecho europeo se aplica a todos los actos nacionales, independientemente de si fueron adoptados antes o después del acto europeo en cuestión.

Al ser el Derecho europeo superior al Derecho nacional, el principio de primacía garantiza una protección uniforme de los ciudadanos por parte del Derecho europeo en todo el territorio de la UE. Fuente: http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/decisionmaking_process/114548_es.htm

proceden del Derecho primario como del Derecho derivado.

Del mismo modo, todos los actos nacionales están sujetos a este principio, con independencia de su naturaleza: ley, reglamento, decreto, resolución, circular, etc. Es irrelevante que estos textos procedan del poder ejecutivo o del poder legislativo del Estado miembro. El poder judicial está igualmente sujeto al principio de primacía. En efecto, el Derecho que genera, la jurisprudencia, debe acatar el de la Unión.

El Tribunal de Justicia consideró que las constituciones nacionales también están sujetas al principio de primacía. Por lo tanto corresponde al juez nacional no aplicar las disposiciones de una constitución contraria al Derecho europeo.

La norma comunitaria ha de aplicarse con preferencia a cualquier norma interna, con independencia de su rango y de su condición anterior o posterior

Cada nuevo Estado que ingresa en la Unión debe adaptar su ordenamiento jurídico a toda la normativa comunitaria existente, que deviene obligatoria para él igual que para el resto de los Estados miembros. Del mismo modo, deberá adoptar las medidas necesarias para ir cumpliendo toda la normativa que se va generando como resultado de la actividad legislativa de la Unión Europea.

En materia ambiental, esta actividad ha sido y es muy profusa. Desde la Unión Europea se ha desarrollado un importante cuerpo normativo en este campo, del que se han derivado una serie de obligaciones para los Estados miembros en áreas tan diversas como la lucha contra la contaminación de las aguas y del aire, la protección de la fauna y flora, la contaminación acústica, las sustancias o productos químicos y sus riesgos asociados, los accidentes graves en instalaciones industriales, la gestión de residuos, etc. A nivel mundial, la Unión Europea también desempeña un papel fundamental en la adopción de medidas eficaces para la prevención y reducción de la contaminación transfronteriza.

Cuando España ingresó en la Unión Europea en el año 1985, ya existía un importante acervo comunitario en muchas materias, incluida la ambiental, al que nuestro país tuvo que adaptarse en un plazo muy corto de tiempo. Desde entonces, el derecho comunitario se ha convertido en una fuente más del derecho ambiental en nuestro país y en el resto de los países de la Unión Europea.

5.2.2.2 El Derecho originario y el Derecho derivado

En el ordenamiento jurídico comunitario podemos distinguir lo que se denomina “Derecho originario o primario” y “Derecho derivado o secundario”.

5.2.2.2. i) El derecho originario: Los Tratados

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

Los principios generales del Derecho 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.

Los Tratados reflejan los principios jurídicos fundamentales relativos a los objetivos, la organización y el funcionamiento de las Comunidades Europeas y de la Unión. Son el resultado de una serie de acuerdos que han sido negociados directamente por los Gobiernos de los Estados miembros y ratificados posteriormente por sus respectivos Parlamentos Nacionales. En ellos se establecen las funciones y responsabilidades de las distintas instituciones y órganos comunitarios, así como los procedimientos legislativos y judiciales del derecho comunitario.

- El Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA), firmado en París y que entró en vigor el 23 de julio de 1952.
- El Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea (CE), firmado en Roma y que entró en vigor el 1 de enero de 1958.
- El Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (Euratom), firmado en Roma y que entró en vigor el 1 de enero de 1958.

Sin embargo, el Tratado CECA, ha cumplido su plazo de vigencia (50 años), por lo que en la actualidad carece de vigencia.

Estos Tratados se han ido modificando a medida que se han ido incorporando nuevos Estados a la Comunidad Europea, en 1973 (Dinamarca, Reino Unido e Irlanda), 1981 (Grecia), 1986 (España y Portugal), 1995 (Austria, Suecia y Finlandia), 2004 (Chequia, Estonia, Chipre, Letonia, Lituania, Hungría, Malta, Polonia, Eslovenia y Eslovaquia), 2007 (Bulgaria y Rumanía) y Croacia (2013).

Además, los Tratados fundacionales han sido objeto de modificaciones institucionales importantes, así como a la introducción progresiva de nuevos ámbitos de competencia, en diversas ocasiones. Así:

- Acta única Europea (AUE), firmada en Luxemburgo y la Haya y que entró en vigor el 1 de julio de 1987.
- Tratado de la Unión Europea, firmado en Maastricht y que entró en vigor el 1 de noviembre de 1993.

- Tratado de Ámsterdam, que entró en vigor el 1 de mayo de 1999.
- Tratado de Niza, que entró en vigor el 1 de febrero de 2003.
- Tratado de Lisboa de 2007, que entró en vigor en diciembre de 2009.

El medio ambiente no se contempló en la redacción original de los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas (Tratado de Roma) y por ende, tampoco se creó una política común de medio ambiente. Sin embargo, pronto fue evidente la necesidad de poner en marcha dicha política, lo que supuso un problema a la hora de encontrar en los Tratados una base jurídica suficiente para el desarrollo de la misma.

Finalmente, diversos preceptos de los Tratados constitutivos fueron utilizados para la puesta en marcha en un principio de una política comunitaria de protección del medio ambiente, basándose principalmente en la consideración como "fin esencial" de "la mejora constante de las condiciones de vida" (preámbulo Tratado CEE, 1957) y la atribución normativa a la CEE de la "misión" de "promover un desarrollo armonioso de las actividades económicas" y "una expansión continua y equilibrada" (art. 2), se consideraron objetivos de imposible logro sin el desenvolvimiento de una política de protección del medio ambiente.

La generación de concretos poderes de acción comunitarios para la política ambiental se llevó a cabo utilizando las competencias de armonización normativa y la cláusula general de ampliación de poderes.

Es con la aprobación del Acta Única Europea en 1986 cuando realmente se otorga a la Comunidad de una verdadera competencia medioambiental, introduciendo un Título específico sobre medio ambiente. Posteriormente, con la firma en Maastricht en 1992 del Tratado de la Unión Europea (TUE) se da un salto cualitativo en esta materia, ya que se confiere el carácter de política a la acción comunitaria en materia de medio ambiente. También se avanza cualitativamente en este sentido con la revisión del TUE operada con

la firma del Tratado de Ámsterdam, al incluir el principio del desarrollo sostenible entre los objetivos de la Comunidad Europea.

El Tratado de Lisboa establece que uno de los objetivos de la Unión es favorecer el desarrollo sostenible de Europa, en particular mediante un nivel elevado de protección y mejora de la calidad del medio ambiente. Aunque el desarrollo sostenible ya estaba presente en los tratados anteriores, el Tratado de Lisboa consolida este objetivo y lo define con más precisión. Además, señala que el desarrollo sostenible es uno de los objetivos fundamentales de la Unión en sus relaciones con el resto del mundo.

El cambio climático figura entre los mayores desafíos medioambientales, sociales y económicos que afronta hoy en día la humanidad. Con el Tratado de Lisboa, combatirlo en el plano internacional pasa a ser objetivo específico de la política medioambiental de la UE. El Tratado añade a la lista de objetivos de esta política el apoyo a la actuación internacional en la lucha contra el cambio climático. De este modo reconoce expresamente el papel de liderazgo mundial que en este campo debe desempeñar la UE.¹⁷

5.2.2.2. ii) El derecho derivado

El Derecho derivado constituye la segunda gran fuente del derecho comunitario y comprende tanto actos jurídicos vinculantes como declaraciones no vinculantes de las instituciones comunitarias.

- ✓ Los Reglamentos* son actos jurídicos vinculantes que, una vez adoptados y publicados en el Diario Oficial de la Unión Europea, son directamente aplicables en todos los Estados miembros y a todos sus ciudadanos, sin necesidad de ningún acto legal de recepción por su parte (es decir, que no es necesario que se incorpore al ordenamiento jurídico interno de los Estados mediante una norma nacional).

¹⁷ http://europa.eu/lisbon_treaty/faq/index_es.htm#10

Las instituciones han adoptado Reglamentos en materia ambiental fundamentalmente en aquellos supuestos en los que era necesario adoptar un acto que garantizara la aplicación uniforme de todos sus elementos para todos los Estados miembros (por ejemplo, porque las medidas adoptadas incidían directamente en la consecución del mercado común; porque se trataba de aplicar requerimientos derivados de Convenios internacionales o de reglamentar situaciones de carácter internacional; o porque se trataba de medidas de financiación para proyectos de incidencia ambiental a cargo del presupuesto comunitario).

- ✓ Las Directivas* están dirigidas a los Estados miembros, obligándoles sólo en cuanto al resultado que deba conseguirse (es lo que se ha denominado norma de mínimos). Las autoridades nacionales eligen la forma y los medios para alcanzar dicho resultado, pero han de hacerlo en un determinado plazo. Los Estados incorporan o transponen las Directivas a sus propios ordenamientos jurídicos según sus respectivos procedimientos nacionales. Este tipo de acto ha sido y es el más utilizado para adoptar normas comunitarias en materia de medio ambiente, ya que permite que los Estados cumplan los objetivos de la Directiva en función de las necesidades y circunstancias de cada uno de ellos.
- ✓ Las Decisiones* a diferencia de los Reglamentos o las Directivas, no son actos legales dirigidos a la generalidad, si no que pueden estar dirigidos a uno o varios Estados miembros, a particulares o a empresas. Son eficaces desde que se publican en el Diario Oficial de la Unión Europea y entran en vigor. Es decir, que al igual que ocurre con los Reglamentos, no es necesario ningún acto formal de incorporación a los ordenamientos internos de los Estados miembros.
- ✓ Las Recomendaciones* o Dictámenes son utilizados por las instituciones comunitarias para expresarse de forma no vinculante (no suponen

obligación legal ninguna) ante los Estados miembros y, en algunos casos, también ante los ciudadanos de la Unión. Mientras que las recomendaciones son invitaciones a adoptar tal o cual regla de conducta, los dictámenes se utilizan para evaluar una situación determinada. En ambos casos pueden ser un paso previo a la preparación de un acto jurídico vinculante.

Además, las instituciones comunitarias utilizan una serie de instrumentos (que no son actos jurídicos vinculantes) de diversa índole entre los que merece la pena destacar los siguientes:

- ✓ Libros Verdes y Libros Blancos: Un Libro Verde es un documento de la Comisión que tiene la finalidad de estimular la reflexión y lanzar una consulta a nivel europeo sobre un tema concreto (por ejemplo, el ruido o la responsabilidad ambiental). El proceso de consulta a nivel europeo a que da lugar un Libro Verde puede conducir posteriormente a la publicación de un Libro Blanco con el fin de traducir los frutos de la reflexión en medidas concretas de acción comunitaria.

- ✓ Programas de Acción en Materia de Medio Ambiente: Tienen carácter quinquenal y son los instrumentos mediante los cuales las instituciones comunitarias potencian el desarrollo de la política ambiental comunitaria, fijando las directrices y sentando las bases para la elaboración de propuestas legislativas y la adopción de actos jurídicos.

Desde la adopción del Primer Programa de Acción de la Comunidad en materia de medio ambiente (1973) hasta hoy se han aprobado siete programas.

El Séptimo Programa se aprobó recientemente mediante **Decisión nº 1386/2013/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de noviembre del 2013, relativa al Programa General de Acción de la Unión en materia de Medio Ambiente hasta 2020**

“Vivir bien respetando los límites de nuestro planeta”.

DERECHO COMUNITARIO AMBIENTAL			
Acto jurídico	Vinculante	Destinatarios	Exige su transposición en una norma nacional
Reglamento	SI	Estados miembros, particulares, empresas	NO
Directiva	SI	Estados miembros	SI
Decisión	SI	Destinatarios concreto	NO
Recomendaciones y Dictámenes	NO	Estados miembros	NO

5.3. EL ORDENAMIENTO JURÍDICO ESPAÑOL

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.

Artículo 1 del Código Civil

- 1. Las fuentes del ordenamiento jurídico español son la ley, la costumbre y los principios generales del derecho.*
- 2. Carecerán de validez las disposiciones que contradigan otra de rango superior.*
- 3. La costumbre sólo regirá en defecto de ley aplicable, siempre que no sea contraria a la moral o al orden público y que resulte probada. Los usos jurídicos que no sean meramente interpretativos de una declaración de voluntad tendrán la consideración de costumbre.*
- 4. Los principios generales del derecho se aplicarán en defecto de ley o costumbre, sin perjuicio de su carácter informador del ordenamiento jurídico.*
- 5. Las normas jurídicas contenidas en los tratados internacionales no serán de aplicación directa en España en tanto no hayan pasado a formar parte del ordenamiento interno mediante su publicación íntegra en el Boletín Oficial del Estado.*
- 6. La jurisprudencia complementará el ordenamiento jurídico con la doctrina que, de modo reiterado, establezca el Tribunal Supremo al interpretar y aplicar la ley, la costumbre y los principios generales del derecho.*
- 7. Los Jueces y Tribunales tienen el deber inexcusable de resolver en todo caso los asuntos de que conozcan, ateniéndose al sistema de fuentes establecido.*

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 Constitución¹⁸: El Principio de Jerarquía normativa y el Principio de Competencia.

¹⁸ Así como en el Código Civil y en la Ley 30/1992 del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común:
Artículo 1.2. CC. Carecerán de validez las disposiciones que contradigan otra de rango superior.

Artículo 9.3 CE

La Constitución garantiza el principio de legalidad, la jerarquía normativa, la publicidad de las normas, la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales, la seguridad jurídica, la responsabilidad y la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos.

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* 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. Es decir que 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

Artículo 51 Ley 30/1992. Jerarquía y competencia.

1. Las disposiciones administrativas no podrán vulnerar la Constitución o las Leyes ni regular aquellas materias que la Constitución o los Estatutos de Autonomía reconocen de la competencia de las Cortes Generales o de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas.
2. Ninguna disposición administrativa podrá vulnerar los preceptos de otra de rango superior.
3. Las disposiciones administrativas se ajustarán al orden de jerarquía que establezcan las leyes.

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:

LA LEY

La Ley, después de la Constitución, es la norma superior del ordenamiento jurídico. Es aprobada por Parlamento de acuerdo a un procedimiento establecido en la Constitución, pero en los Estados de estructura federal o regional, como el nuestro, también tienen capacidad para dictar Leyes los Parlamentos o Asambleas legislativas de los Estados federados y Regiones o Comunidades Autónomas. Por tanto, se puede decir que en España existen 18 órganos con competencia legislativa.

La denominación de Ley se reserva para las normas aprobadas por las Cortes Generales y para las disposiciones con el mismo rango de Ley que dicten los Parlamentos, Cortes o Asambleas representativas de las Comunidades Autónomas.

Mediante Ley se puede regular cualquier materia, sin embargo, en nuestra Constitución se establece que determinadas materias sólo podrán regularse por Ley (es el caso de los derechos y libertades que se recogen en el Capítulo II, para los que el artículo 53.1 de la Constitución establece que "...sólo por Ley, que en todo caso deberá respetar su contenido esencial, podrá regularse el ejercicio de tales derechos y libertades"). Esto es lo que se denomina la reserva de Ley, y supone que algunas materias sólo pueden ser reguladas por las Cortes Generales o por los Parlamentos autonómicos (el Poder Legislativo), pero no por el Gobierno Central o Autonómico (el Poder Ejecutivo).

Sin embargo, existen determinadas normas que tienen fuerza de Ley y sin embargo son dictadas por el Gobierno, son los Decretos legislativos y los Decretos-leyes.

DECRETOS LEGISLATIVOS

Esta norma es fruto de la colaboración del Poder Legislativo (Parlamento) y el Ejecutivo (Gobierno). Se trata de una norma que el Gobierno promulga con rango de Ley, siendo necesario que las Cortes Generales hayan hecho una delegación previa, en la que se especificarán los principios y criterios conforme a los que el Gobierno deberá redactar la norma, así como el plazo para la promulgación (artículo 82 CE).

Esto supone que el Gobierno ejerce la competencia legislativa propia de las Cortes y en materia que originariamente a ellas solamente les ha sido conferida por el ordenamiento. La delegación no podrá entenderse concedida de modo implícito y, además, el Gobierno no puede realizar una subdelegación a favor de otras autoridades. Esta delegación sirve para una sola vez, ya que se agota por el uso que de ella se haga mediante la publicación de la norma correspondiente. En conclusión, esta potestad que se otorga al Gobierno está delimitada en su extensión y en su duración¹⁹.

EL DECRETO-LEY

Se trata de una norma dictada por el Gobierno en sustitución del Poder Legislativo, por lo cual, sólo puede llevarse a cabo en caso de extraordinaria y urgente necesidad (art.86 CE). Según esto, el Gobierno sólo podrá acudir a esta figura cuando se dé una situación concreta que requiera una acción normativa inmediata y en un plazo más breve que el requerido por la vía normal o por el procedimiento de urgencia para la tramitación parlamentaria de las leyes.

Existen determinadas materias en las que no es posible que se dé esta figura jurídica: el Decreto-ley no podrá afectar el ordenamiento de las instituciones básicas del Estado, los derechos y libertades de los ciudadanos recogidos en el Título I de la

¹⁹ El acto de delegación debe precisar los criterios a que el Gobierno ha de atenerse en la elaboración del texto, así como el plazo durante el cual ha de verificarse la promulgación del Decreto Legislativo, es decir, que la delegación no puede otorgarse por tiempo indeterminado.

Constitución, el régimen de las Comunidades Autónomas y el Derecho Electoral General.

La vigencia de esta norma está limitada en el tiempo, debiendo ser convalidado o derogado por el Congreso de los Diputados en el plazo de treinta días. Esta figura no se puede dar en el ordenamiento de las Comunidades Autónomas.

EL REGLAMENTO

El Gobierno (Consejo de Ministros) tiene atribuida por la Constitución la potestad reglamentaria, que es la facultad de dictar normas subordinadas a las Leyes para aplicarlas o para desarrollarlas. Esta subordinación implica que un reglamento no puede contradecir a una Ley, ya que dicha contradicción provocaría su nulidad (por el principio de jerarquía de las normas que se explicará más adelante). Cuando el Gobierno promulga un reglamento y se publica, este aparece bajo la denominación de Real-Decreto.

ÓRDENES MINISTERIALES

Proceden de cada Ministerio para regular materias propias del mismo (medio ambiente, industria, etc.) o de las diferentes Consejerías, en el caso de las Comunidades Autónomas.

ORDENANZAS

El artículo 4.1 de la Ley de Bases del Régimen Local establece lo siguiente

1. En su calidad de Administraciones Públicas de carácter territorial, y dentro de la esfera de sus competencias, corresponden en todo caso a los Municipios, las Provincias y las Islas:

Las potestades reglamentaria y de autoorganización.

[...]

Las normas que se dictan en el ámbito local para regular cuestiones relativas al municipio y circunscritas a este, reciben la denominación de Ordenanzas o Reglamentos (no existen diferencias en cuanto su contenido y jerarquía entre unos y otros) y Bandos (que, a cargo del Alcalde, pueden simplemente recordar el derecho o innovarlo. Arts. 21, 22, 33 y 49 de LRBL).

Artículo 21 LBRL

1. El Alcalde es el Presidente de la Corporación y ostenta, en todo caso, las siguientes atribuciones:

e. Dictar bandos.

Artículo 22 LBRL

2. Corresponden, en todo caso, al Pleno las siguientes atribuciones:

d. La aprobación del Reglamento orgánico y de las ordenanzas.

FUENTES DEL DERECHO AMBIENTAL		
NACIONAL	AUTONÓMICA	LOCAL
Ley Real Decreto-Ley Real Decreto-legislativo	Ley	
Real Decreto	Decreto	
Orden Ministerial	Orden de Consejería	
		Ordenanzas Bandos

Como pequeño resumen aclaratorio recordemos que, como acabamos de ver, en nuestro ordenamiento jurídico existen diversos tipos de normas, regulando, en algunos casos, la misma materia (por ejemplo, la Ley sobre contaminación atmosférica, un Real Decreto sobre contaminación atmosférica, diversos Reales Decretos y Órdenes ministeriales sobre contaminantes atmosféricos específicos,

etc.). La relación entre estas normas se articula en virtud de los principios de jerarquía normativa y de competencia.

De esta forma, si existiera una contradicción entre normas de diferente rango que regulan una misma materia, prevalecería siempre la de rango superior (una Ley sobre un Real Decreto, por ejemplo). Si la contradicción se diera entre normas del mismo rango que regulan la misma materia, la norma posterior en el tiempo derogaría a la anterior (y la norma más específica a la más genérica).

Por último, no hay que olvidar que la Constitución española es la norma fundamental de nuestro ordenamiento, la de mayor rango, así que ninguna norma puede contradecirla (sería anticonstitucional, por lo tanto, no sería válida).

Dada la compleja organización administrativa existente en España, a la hora de conocer cuál es la legislación que se aplica a un caso concreto siempre es necesario tener en cuenta la normativa estatal, autonómica y local donde se desarrolle la actividad industrial en cuestión.

6. BIBLIOGRAFÍA

- ARÉVALO GUTIERREZ A.; La legislación autonómica en materia de medio ambiente, Revista mensual de Gestión Ambiental, nº7, julio 1999
- AROZAMENA SIERRA J. *El medio ambiente en la Constitución Española*, Revista Interdisciplinar de Gestión Ambiental, n.º 51 Marzo 2003.
- ALONSO GARCÍA E.; *El derecho ambiental en la Comunidad Europea*, vol. I y II, cuadernos de estudios europeos, Civitas 1993.
- BETANCOR RODRÍGUEZ A.; *Instituciones de Derecho Ambiental*, Ed. La Ley, 2001
- C.S. NINO. Introducción al Análisis del Derecho (1983). Ed. Ariel.
- DEL CASTILLO MORA D.; *La distribución de competencias en materia de Medio Ambiente*; *Revista electrónica de derecho ambiental*, número 05. Junio 2001.
- DELGADO GIL A. La competencia comunitaria en materia de medio ambiente: reflexiones sobre los artículos 2, 3, 6 y 174 del Tratado CE. <http://www.derecho.com/boletin/articulos/articulo0229.htm>
- ESTEVE PARDO (coord.) *Derecho del medio ambiente y Administración local*, Madrid, 1996
- FERNÁNDEZ ROMERO J., Los nuevos objetivos del derecho ambiental, Revista Interdisciplinar de Gestión Ambiental, nº 65, mayo de 2004.
- FORTES MARTÍN A.; *El régimen jurídico de la autorización ambiental integrada*, Ed. ECOIURIS. Madrid, 2004.
- GUY ISAAC, *Manual de Derecho comunitario general*, 1997, Ariel Derecho.
- Instituto para la Política Ambiental Europea: *Manual de Política Ambiental Europea: la UE y España*; ITSEMAP Ambiental, con la colaboración de Fundación MAPFRE y Comisión UE.
- JORDANO FRAGA J. *La aplicación del Derecho ambiental de la Unión Europea en España: Perspectivas de evolución y desafíos del ius commune ambiental europeo*; *Revista electrónica de derecho ambiental*, número 06. Noviembre 2001.
- JORDANO FRAGA J. *El derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado: elementos para su articulación expansiva*, Revista electrónica de derecho ambiental, número 00. Noviembre 1996.

- JORDANO FRAGA J. *El derecho ambiental del siglo XXI.* , Revista electrónica de derecho ambiental, número 09. Julio 2004.
- LOPERENA ROTA D. *Los derechos al medio ambiente adecuado y a su protección*, Revista Electrónica de Derecho Ambiental número 3, Noviembre 1999.
- LOSTE MADDOZ J.A. *Algunos instrumentos normativos de tutela ambiental: alternativas a políticas públicas ambientales punitivas.* Diario La Ley 4792, de 10 de mayo de 1999.
- LUDWIG KRÄMER, L, *Derecho ambiental y Tratado de la Comunidad Europea*, Ed. Marcial Pons, 1999.
- MALARET I GARCÍA E. , *La regulación municipal del medio ambiente y la industria*, en *Derecho del medio ambiente y Administración local* (ESTEVE PARDO coord.) Madrid, 1996.
- MARTÍN MATEO R.; *Manual de derecho ambiental*; Trivium 1998.
- MARTÍN RETORTILLO L. *Administración Local y Medio Ambiente*, en *Derecho del medio ambiente y Administración local* (ESTEVE PARDO coord.) Madrid, 1996.
- MATIES GARCIA J., *Derecho -medioambiental de la empresa y de las corporaciones locales*, Atelier 1999.
- MECATI GRANADO E.; *Las políticas locales de medio ambiente en veinte años de Ayuntamientos democráticos* Boletín CF+S 15. Marzo 2001.
- MORELL OCAÑA L.; *Curso de Derecho Administrativo*; Pamplona 1997.
- ORTEGA ALVAREZ L. (Dir.) *Lecciones de Derecho del Medio Ambiente*, Valladolid, 1998.
- SÁNCHEZ SÁEZ J.: *El nuevo derecho ambiental: cambios y posibilidades de futuro en torno a las técnicas convencionales*; Revista Electrónica de Derecho Ambiental nº 2 (Noviembre de 1998).
- Comunicación de la Comisión, de 2 de febrero de 2000, sobre el recurso al principio de precaución [COM (2000) 1 final - no publicada en el Diario Oficial].
- El Nuevo Período de Programación 2000-2006: Documentos técnicos temáticos, DOCUMENTO TÉCNICO 1, *Aplicación del principio de quien contamina paga*
Modulación de los porcentajes de ayuda comunitaria para las operaciones en

infraestructuras a cargo de los Fondos Estructurales, el Fondo de Cohesión y el ISPA, 6/12/1999

- El Séptimo Programa Marco para acciones de investigación, desarrollo tecnológico y demostración (2007-2013), aprobado mediante Decisión 2006/1982/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 18 de diciembre de 2006.
- La UE en breve, "Hechos y Cifras Clave", <http://europa.eu.int/abc/keyfigures/sizeandpopulation/>

- <http://europa.eu.int/>
- <http://www.mma.es>

7. GLOSARIO DE TÉRMINOS

7.1 Glosario de Términos

- Banco Mundial (BM, en inglés: World Bank): es uno de los organismos especializados de las Naciones Unidas. Su propósito declarado es reducir la pobreza mediante préstamos de bajo interés, créditos sin intereses a nivel bancario y apoyos económicos a las naciones en desarrollo. Está integrado por 184 países miembros.
- Constitución: Ley fundamental de un Estado que define el régimen básico de los derechos y libertades de los ciudadanos y los poderes e instituciones de la organización política. Conjunto de principios y normas, expresivos de una idea de justicia y de orden, que regulan las relaciones humanas en toda sociedad y cuya observancia puede ser impuesta de manera coactiva.
- Decisión: Acto jurídico comunitario de carácter individual cuyo destinatario no tiene por qué ser necesariamente un Estado. Es obligatorio en todos sus elementos para sus destinatarios y tiene 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).
- Derecho: Conjunto de principios y normas, expresivos de una idea de justicia y de orden, que regulan las relaciones humanas en toda sociedad y cuya observancia puede ser impuesta de manera coactiva.
- Derecho ambiental: Conjunto de normas jurídicas que integrando un sistema normativo o un subsistema normativo del ordenamiento jurídico regulan las actividades humanas para proteger el medio ambiente o la naturaleza.
- Derecho Administrativo: Parte del ordenamiento jurídico, que regula la Administración Pública, su organización y sus servicios, así como sus relaciones con los ciudadanos.
- Derecho civil: El que regula las relaciones privadas de los ciudadanos entre sí.

- Derechos fundamentales: Los que, por ser inherentes a la dignidad humana y por resultar necesarios para el libre desarrollo de la personalidad, suelen ser recogidos por las constituciones modernas asignándoles un valor jurídico superior.
- Derecho internacional: El que regula las relaciones entre los Estados.
- Derecho público y Derecho privado: Tradicionalmente, el Derecho se ha dividido en las categorías de Derecho Público y de Derecho Privado. Derecho Público: Conjunto de preceptos jurídicos destinados a la tutela o defensa del ser humano y al cumplimiento de los intereses generales de la comunidad. Derecho Privado: También es un plexo de normas jurídicas, pero su objetivo consiste en regular los intereses particulares de los individuos, a través de los códigos y leyes que al efecto se dicten.
- Directiva: 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.
- Principios del derecho: Reglas jurídicas (pautas o criterios de obligado cumplimiento) que informan la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos.
- Principio de aplicabilidad directa del derecho comunitario: La aplicabilidad directa del Derecho comunitario implica que este último confiere derechos e impone obligaciones directos tanto a las instituciones comunitarias y a los Estados miembros como a los ciudadanos de la Comunidad.
- Principio de Competencia 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.
- Principio de prevención: Este principio exige que se tomen las medidas para que el daño no se produzca o se produzca el menor impacto posible.

- Principio de precaución o cautela, aconsejando no tomar decisiones arriesgadas mientras no se conozcan científicamente las posibles consecuencias.
- Principio de primacía, implica que en caso de contradicción entre el derecho comunitario y el nacional, se aplica siempre la norma comunitaria de forma preferente.
- Principio de corrección en la fuente misma, supone que en el caso de producirse un daño, la corrección ha de llevarse a cabo lo más cerca posible del lugar donde este se ha producido, es decir, en la fuente o en el foco donde se ha originado. Es ahí donde han de intentar paliarse los efectos perjudiciales (imaginemos un río contaminado por efecto de los vertidos incontrolados de una industria aguas arriba).
- Principio de quien contamina paga: Se traduce en que todo aquel que cause un daño medioambiental deberá asumir los costes de su prevención o de la compensación correspondiente.
- 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.
- Principio de subsidiariedad: Tiene por objeto garantizar una toma de decisión lo más cerca posible del ciudadano. En derecho comunitario supone que la acción que debe emprenderse a escala comunitaria se justifica en relación con las posibilidades que ofrece el nivel nacional, regional o local. Concretamente, es un principio según el cual *la Unión no actúa, excepto para los sectores de su competencia exclusiva, hasta que su acción es más eficaz que una acción emprendida a nivel nacional, regional o local*. Está estrechamente vinculado a los principios de proporcionalidad y de necesidad que suponen que la acción de la Unión no debe exceder lo que es necesario para lograr los objetivos del Tratado.
- Punitivo: Pertenece o relativo al castigo.

- Recomendaciones y Dictámenes: Acto jurídico comunitario que carece de fuerza jurídica vinculante y se adopta fundamentalmente para establecer orientaciones generales y opiniones.
- Reglamento: Acto jurídico comunitario 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.
- Responsabilidad civil ambiental: aquella que se deriva del daño o perjuicio causado por una conducta que lesiona o pone en riesgo el ambiente, sin embargo, se concreta en el Daño Ambiental sufrido por una persona determinada, en su propia persona o propiedad, como consecuencia de la contaminación de un elemento ambiental.
- Responsabilidad administrativa ambiental: es aquella que se deriva de la infracción de la norma ambiental administrativa, sus normas complementarias y su reglamentación. Se concreta en la aplicación de una sanción administrativa por la acción u omisión infractora y de ella nace la obligación de reparar la agresión ocasionada, aplicar las medidas de prevención y mitigación, y asumir los costos correspondientes²⁰.
- Responsabilidad penal ambiental es aquella que se deriva de una conducta tipificada como delito, y se concreta en la aplicación de una pena por la acción u omisión dolosa o culposa del autor de una u otra, es estrictamente personal, de interpretación restringida, de irretroactividad vedada, de voluntariedad presunta (una vez demostrada la relación de causalidad entre el ejecutor o inductor y el resultado), y es de orden público.

²⁰ Díaz de Oro A. La responsabilidad Administrativa Ambiental

- Responsabilidad subjetiva: Para exigir a estas actividades la adopción de medidas de reparación, es necesario que en la producción del daño haya mediado dolo, culpa o negligencia. Es decir que si, aunque se produjo un daño, se actuó con toda la diligencia debida, no tendrán que sufragar los coste de la reparación del daño.
- Responsabilidad objetiva: Siempre les serán exigibles medidas de prevención y evitación del daño, aunque no haya mediado dolo, culpa o negligencia.
- Sostenibilidad: La primera definición internacionalmente reconocida de desarrollo sostenible o desarrollo continuable se encuentra en el documento conocido como Informe Brundtland (1987), fruto de los trabajos de la Comisión de Medio Ambiente y Desarrollo de Naciones Unidas, creada en Asamblea de las Naciones Unidas en 1983. Dicha definición se asumirá en el Principio 3 de la Declaración de Río (1992): "aquel desarrollo que satisface las necesidades de las generaciones presentes sin comprometer las posibilidades de las generaciones futuras para atender sus propias necesidades".

7.2 ABREVIATURAS

BOE: Boletín Oficial del Estado

CE: Constitución Española

CE: Comunidad Europea

CC: Código Civil

STC: Sentencia del Tribunal Constitucional

TC: Tribunal Constitucional

TCE: Tratado de la Comunidad Europea

TJCE: Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea

Carolina Flórez de Quiñones Santiago

Abogada

www.abogados-en-alicante.es

cflorezdequinones@icali.es

Móvil. 606 43 61 15