

Unidad Didáctica 3

El derecho en el Medio Ambiente

Contenido

1. Conceptos generales sobre Derecho Ambiental
2. La responsabilidad ambiental
3. El derecho a la información ambiental
4. La participación pública en la política ambiental

1. Conceptos generales sobre Derecho Ambiental

El Medio Ambiente es considerado como patrimonio común, y por este motivo merece protección jurídica. Por otro lado, es también considerado, como un bien que enriquece y aumenta el patrimonio individual y colectivo. De ahí el reconocimiento de la legitimidad procesal activa a cargo de los ciudadanos comunes, para que se puedan intentar acciones jurídicas y administrativas por cualquier ciudadano para obtener su protección, perturbación, reparación y resarcimiento.

El Derecho Ambiental, como tal, tiene su aparición internacional en el año 1972 a raíz de la promulgación de la Declaración de Estocolmo sobre Medio Ambiente. Se ve ampliado por la publicación de la Carta de la Tierra en el año 1982, la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo en el año 1992 y por la cumbre celebrada en Johannesburgo en 2002 sobre Desarrollo Sostenible.

El Derecho Ambiental se ha construido y se sigue construyendo a base de leyes, documentos e instrumentos internacionales, conocidos comúnmente como *soft laws*, o leyes blandas. Estos instrumentos son denominados así porque sus disposiciones no son de carácter obligatorio y con frecuencia en su redacción no se contemplan los mecanismos para hacer cumplir dichas disposiciones, ni las sanciones para los casos de no acatamiento por parte de un Estado o de particulares.

El Derecho Ambiental es un derecho de carácter administrativo, auxiliado poderosamente del derecho penal, civil, mercantil, internacional público, económico, tributario y procesal, etc.

La vinculación del Derecho Ambiental con otras ciencias (economía, química, agronomía, ingeniería, arquitectura, biología, medicina, etc.) hace de este derecho una disciplina rectora y guía para el diseño, análisis, planificación, autorización y ejecución de programas, decisiones y disposiciones, que estas ciencias realizan.

El objetivo del Derecho Ambiental es el de regular una variada gama de actos y acciones humanas atentatorias y nocivas para el Medio Ambiente.

Podemos establecer que el origen del Derecho Ambiental se encuentra recogido en el sector científico, ya que fue este sector el primero en advertir a la comunidad mundial de los peligros inherentes a los que se veían sometidos los recursos naturales del planeta. Tal es así, que estamos en lo correcto si decimos que el motor que impulsa al Derecho Ambiental es la percepción científica de los daños causados al ambiente.

El Derecho Ambiental no se origina en políticas estatales ni en las costumbres populares, ni tampoco en las elaboraciones por parte de los juristas, aunque, si es cierto, que en un momento dado se beneficia de la colaboración de todos ellos.

Para el Profesor Raúl Brañes (El Acceso a la Justicia Ambiental en América Latina, PNUMA. 2000) el Derecho Ambiental:

Está constituido por el conjunto de normas jurídicas que regulan las conductas humanas que pueden influir de una manera relevante en los procesos de interacción que tienen lugar entre los sistemas de los organismos vivos, sus sistemas de ambiente, mediante la generación de efectos de los que se esperan una modificación significativa de las condiciones de existencia de dichos organismos.

La definición generalizada que se acepta del Derecho Ambiental es la siguiente:

El Derecho Ambiental es el conjunto de normas e instituciones jurídicas que persiguen proteger, restaurar, conservar, mejorar y hacer un uso sostenible del Medio Ambiente y los recursos naturales, a través de medidas de prevención y la aplicación de sanciones de carácter administrativa, civil y penal.

Manual de Derecho Ambiental
César A. Vargas.

Por lo que, el Derecho Ambiental toma en cuenta no solo aquellas disposiciones dictadas para la regulación de la contaminación, la protección de recursos naturales y ambientes específicos, como las áreas protegidas, sino que, debe considerar normas que aunque no hayan sido dictadas con el objeto de regular el Medio Ambiente inciden de manera positiva o negativa en este,

como puede ser el caso de los programas de asentamientos humanos, dónde la superpoblación constituye un factor contaminante y peligroso que debe tomarse en cuenta o en la repartición de tierras reguladas por las leyes agrarias y de fomento agrícola, etc.



Nota

El Derecho Ambiental es eminentemente de carácter administrativo.

1.1. Derecho Internacional del Medio Ambiente

El Derecho Internacional del Medio Ambiente surge gracias a la percepción de que los problemas ambientales no agotan sus efectos en un entorno geográfico próximo, sino que alcanzan una dimensión mucho más amplia, que se proyecta en un plano nacional, internacional o mundial.

Características del Derecho Internacional del Medio Ambiente

La normativa internacional del Medio Ambiente presenta unas características particulares que hay que destacar, puesto que confieren al conjunto normativo una fisonomía jurídica particular:

Funcionalidad

Las normas del Derecho Internacional del Medio Ambiente poseen una naturaleza marcadamente funcional, cuyo objetivo consiste en lograr que el desarrollo de las actividades humanas y la explotación de los recursos naturales se lleven a cabo en un contexto de respeto al medio humano y preservación del equilibrio ecológico.

Su objetivo más que condenar y sancionar es proteger y salvaguardar, pues, la mejor forma de preservar el Medio Ambiente no es reprimir su deterioro, sino tratar por todos los medios del que tal deterioro no se produzca.

Multidimensionalidad

El Derecho Internacional del Medio Ambiente responde a exigencias de varios sectores como son el político, el económico, el científico y tecnológico y hasta el ético.

La multidimensionalidad de este Derecho resulta de la propia realidad indivisible del objeto del que se ocupa, el entorno global o medio humano y de los valores e intereses de signo diferente que caracterizan al Medio Ambiente.

Predominio del soft law

Este Derecho Internacional da a sus normas una contextura flexible. Las normas que lo integren en la mayoría de los casos aparecen formuladas en instrumentos que no poseen fuerza jurídica vinculante, tales como Declaraciones, Resoluciones, Programas..., los cuales no presentan carácter de obligatoriedad.

Emergencia del hard law

El núcleo fundamental de la normativa ambiental alcanza, en ocasiones, los caracteres de un derecho “fuerte”, que presenta perfiles jurídicos del máximo rigor. Generalmente esto ocurre frente a la protección de intereses fundamentales de la humanidad, es decir frente a posibles impactos que se puedan producir sobre los espacios comunes del planeta que por definición carecen de dueño singular, cuya protección requiere normas más tajantes e imperativas.



Importante

El Derecho del Medio Ambiente no tiende a condenar y sancionar, sino a proteger y salvaguardar, para evitar que se produzca el daño ambiental.

Fuentes del Derecho Internacional del Medio Ambiente

Las fuentes de Derecho Internacional del Medio Ambiente son las mismas que las del Derecho Internacional en general. Entre ellas destacamos a:

- Los Tratados, tanto de ámbito universal como regional y local.
- La costumbre y los principios generales.
- Los procedimientos normativos informales: resoluciones de organismos y conferencias internacionales.
- El papel de la jurisprudencia y de la doctrina.

Los Tratados

Los Tratados internacionales son acuerdos de voluntades en forma escrita entre los sujetos del Derecho Internacional del Medio Ambiente con la intención de regular con base a las normas del Derecho Internacional sus relaciones internacionales.

Los tratados internacionales han llegado a ser el instrumento preferido para regular la protección ambiental internacional y al que sin duda se deben los mayores adelantos en la materia.

La costumbre y los principios generales

La costumbre es entendida como una regla resultante de una práctica reconocida como derecho.

Aunque es considerada como fuente del Derecho Internacional del Medio Ambiente, no es notoria su presencia debido principalmente a que el Derecho Internacional del Medio Ambiente es una materia demasiado reciente como para que la costumbre haya podido ejercer una influencia significativa. Además, la costumbre o norma consuetudinaria se acomoda mal a las exigencias y necesidades del Derecho Internacional del Medio Ambiente, ya que carece de flexibilidad y a menudo son demasiado genéricas.

En relación a los principios generales, es necesario recordar que con el tiempo se han ido consolidando una serie de principios fundamentales en materia de protección del Medio Ambiente que, pese a su generalidad, constituyen parámetros jurídicos a los que deben ajustarse los comportamientos de los sujetos del ordenamiento internacional. Como ejemplo de esto podemos citar al principio que condenaba la contaminación transfronteriza dictado por la sentencia arbitral el 11 de marzo de 1941.



Nota

Uno de los principios fundamentales del Derecho Ambiental es: quien contamina, paga.

Los procedimientos normativos informales

Al referirnos a procedimientos normativos informales en el Derecho Internacional del Medio Ambiente hablamos de las resoluciones de los organismos y a las conferencias internacionales, principalmente.

Si estos procedimientos son considerados como fuente del Derecho Internacional del Medio Ambiente se debe principalmente al carácter de *soft law* de esta materia.

No obstante, existen ciertos casos dónde estas resoluciones no solo tienen un valor esencialmente programático, sino que presentan un carácter

normativo más acusado, como es el caso de la Declaración Final de la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Humano de 1972, donde se proclamaron 26 principios relacionados con la protección del Medio Ambiente, o la Conferencia de Estocolmo que constituyó el punto de partida para el Derecho Internacional del Medio Ambiente.

La jurisprudencia y la doctrina

Las decisiones judiciales, así como la doctrina de los publicistas internacionales de mayor alcance de los diferentes países constituyen un medio auxiliar para la determinación de las reglas del Derecho Internacional del Medio Ambiente.

La jurisprudencia internacional, es decir, la actuación de los Tribunales Judiciales, ha experimentado en el Derecho Internacional del Medio Ambiente un desarrollo relativamente escaso, mientras que la doctrina ha presentado una atención destacada a los diversos aspectos de dicha materia.

Principios fundamentales del Derecho Internacional del Medio Ambiente

Los principios fundamentales que tiene en consideración en Derecho Internacional con respecto al Medio Ambiente son los siguientes:

El Principio de Cooperación Internacional para la Protección del Medio Ambiente

Este Principio establece el deber general de proteger el Medio Ambiente y postula la cooperación internacional para tal fin, es decir, determina la obligación de los Estados de proteger al Medio Ambiente y de cooperar en la protección del mismo.

El Principio de Prevención del Daño Ambiental Transfronterizo

Este principio establece la obligación de prevención del daño ambiental transfronterizo, así como la obligación de no causar daño ambiental.

Este principio, sin duda, inspira y vertebra el Derecho Internacional del Medio Ambiente, constituyendo, además, una obligación jurídicamente exigible, susceptible de generar responsabilidad en caso de no cumplimiento.

El Principio de Responsabilidad y Reparación de Daños Ambientales

Este principio se rige por los mismos principios que rige la responsabilidad internacional de los Estados ante daños internacionales.

Los Principios de Evaluación de Impacto Ambiental, de Precaución y «Quien Contamina Paga»

La Evaluación de Impacto Ambiental ha pasado a ser un principio inspirador de la acción protectora internacional. En relación al principio de precaución es importante señalar que no hay que confundirlo con el principio de prevención. La formulación más general del principio de precaución se encuentra recogida en la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo. El principio de “*Quien Contamina Paga*” persigue sobre todo que el causante de la contaminación asuma el coste de las medidas de prevención y lucha contra la misma, sin recibir en principio ningún tipo de ayuda financiera compensatoria.

El Principio de Participación Ciudadana

Este principio recoge el derecho de toda persona física o jurídica de participar en el proceso de preparación de las decisiones que conciernen al Medio Ambiente.

La aplicación de las normas del Derecho Internacional del Medio Ambiente se realiza a través de técnicas de aplicación donde destacan principalmente los **procedimientos informativos**, tales como:

- La exigencia de declarar y registrar determinadas actividades que comportan riesgos para el Medio Ambiente.
- El sistema de autorización previa.
- Los estudios de Evaluación de Impacto Ambiental.
- Los procedimientos de vigilancia ambiental.

- El sistema de ecoauditorías.
- El sistema de ecoetiquetas.

Dentro del conjunto normativo que comprende el Derecho Internacional del Medio Ambiente destacamos las disposiciones relativas a la:

- Protección de la atmósfera y la prevención de la contaminación transfronteriza.c
- Protección y preservación del medio marino.
- La conservación de la diversidad biológica.
- El control internacional de los residuos.

1.2. Derecho ambiental en la Unión Europea

El sistema de protección ambiental que se ha conformado dentro del ámbito de la Unión Europea durante más de tres décadas es considerado hoy en día como uno de los más acabados atendiendo al enfoque con que aborda la problemática ambiental, a los instrumentos innovadores que utiliza, y a la delimitación de responsabilidades en el cuidado del ambiente.

La preocupación ambiental en la Unión Europea surgió en la década de los setenta, principalmente a raíz de la Declaración de Estocolmo sobre el Medio Humano en 1972 que implicó la adopción del Primer Programa de Protección Ambiental de la Unión Europea. A partir de este, varios programas comunitarios en materia ambiental han incorporado de manera gradual diversos principios y medidas que van desde el principio correctivo hasta el principio de prevención.

La protección ambiental en los tratados de la Comunidad Europea experimentó muchos cambios antes de convertirse en el sistema ambiental actual.

En un primer momento se introdujo una referencia al Medio Ambiente entre los principios generales del Tratado CEE de 1957. No fue hasta la aparición del Acta Única Europea en 1986 cuando se introdujo el Título VII relativo al Medio Ambiente con los artículos 130 R, S, T, ante la necesidad de constitucionalizar la materia, lo que marcó un hito en la configuración del sistema ambiental europeo al constituir los principios, los objetivos, y las condiciones en que se

adoptarían de ahora en adelante las normas ambientales, otorgando certeza jurídica y fundamento legal a la acción comunitaria.

Posteriormente, el **Tratado de Maastricht de 1992** ya reconoció explícitamente como objetivo:

Un progreso económico y social equilibrado y sostenible.

Finalmente, en el **Tratado de la Unión Europea (TUE)** de Ámsterdam de 1997 se adoptaron los cambios que reforzaron la protección del Medio Ambiente como política comunitaria. El artículo 174 TUE representa la piedra de toque del Derecho Ambiental Comunitario.

Principios generales del Derecho Ambiental de la Unión Europea

Los principios relacionados con la protección ambiental en la Unión Europea se concretan en normas, instrumentos y decisiones que cumplen la función de parámetros de control en la adopción, ejecución y aplicación normativa, y entre ellos podemos destacar:

Principio de cautela y precaución

Este principio establece la obligación de actuar aun cuando no exista evidencia científica de los efectos de una determinada actividad, producto o proceso tenga efectos o impactos sobre el Medio Ambiente.

Principio de prevención

Este principio implica no solo el cuidado para evitar que el Medio Ambiente sufra daños posteriores que podrían ser irreversibles o costosos, sino que también implica la adopción de todas las medidas pertinentes en una etapa temprana.

La prevención se diferencia de la precaución porque esta exige medidas específicas.

Principio de corrección en la fuente

Este principio va más allá de la aplicación de medidas correctoras que se adoptan al final del proceso, sino que busca medidas que se adopten en la fuente misma, en el origen, cuando no sea posible prevenir o evitar el daño ambiental.

Principio de “Quien Contamina Paga”

Este principio determina la obligación de reparar el daño ambiental producido. Pero va más allá, pues implica la integración de los costos ambientales y económicos en los procesos productivos y en el diseño de las instalaciones potencialmente contaminantes.



Con el principio “Quien Contamina Paga” fábricas y empresas como la de la imagen han de reparar el daño ambiental que causan.

Lo interesante de los principios ambientales en el ámbito europeo es su vigencia; su incorporación explícita en los tratados no se queda en mera retórica en los planes ambientales, sino que mediante el Test de Eficacia de las Normas, obliga a que efectivamente se utilicen tales instrumentos para alcanzar fines, pues actúan como criterios orientadores de la acción comunitaria además de informadores de las normas.

1.3. Derecho Ambiental en España

Nuestro ordenamiento jurídico cuenta con un importante acervo y elenco de normas en materia ambiental que permiten hablar de un verdadero grupo normativo con sus rasgos y características propias.

Sin profundizar demasiado en la evolución del Derecho Ambiental en España podemos marcar como norma pionera en dicho derecho al Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas (Reglamento RAMINP), que ha permanecido vigente hasta su reciente derogación por la nueva Ley 34/2007 de la Calidad del Aire y Protección de la Atmósfera.

De igual forma, con anterioridad a la Constitución Española de 1978, la vieja Ley 38/1972 (también derogada por la citada Ley 34/2007) constituyó un modelo de norma con una gran calidad técnica y una orientación innovadora en los inicios de la protección ambiental en España.

No obstante, hubo que esperar a la adhesión de España a la Comunidad Europea, en junio de 1985, para que se hiciera notar la aplicación en nuestro país del acervo comunitario ambiental.

En aquellos momentos la novedad normativa ambiental más importante en España fue la aprobación del Real Decreto Legislativo 1302/1986 de Evaluación de Impacto Ambiental. Poco después, otro hito jurídico importante lo constituyó la aprobación de la Ley 4/1989 de Conservación de Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres que incorporó a nuestro país el derecho de la conservación de la naturaleza.

Desde el punto de vista organizativo, la creación por el Real Decreto 758/1996 del Ministerio de Medio Ambiente promovió un despegue de políticas públicas ambientales y, por consiguiente, del propio Derecho Ambiental.

Salvo contadas excepciones, la mayor parte de las normas legales del grupo normativo ambiental estatal han sido aprobadas en el último decenio.

El artículo 149.1.23ª de la Constitución Española de 1978 estableció como competencia exclusiva del Estado:

La Legislación Básica sobre Protección del Medio Ambiente, sin perjuicio de las comunidades autónomas de establecer normas adicionales de protección.

No obstante, el alcance y límites de la legislación básica del Estado han sido perfiladas por el Tribunal Constitucional a través de sentencias expresivas de la gran conflictividad que sobre la ordenación y gestión del Medio Ambiente se ha generado entre el Estado y las comunidades autónomas.

En cuanto a las competencias de las comunidades autónomas estableció que estas tienen competencia para complementar o reforzar los niveles de protección previstos por aquella y no solo para dictar las normas adicionales de protección.



Recuerde

En España, la legislación básica de protección ambiental concierne al Estado.

Principales grupos normativos en Materia Ambiental

De forma orientativa podemos resumir el grupo normativo básico estatal sobre Medio Ambiente en los grupos que se describen a continuación. Dentro de cada uno de estos grupos se ha indicado las principales normas de aplicación, aunque es importante recordar que la legislación ambiental española es mucho más amplia de lo que aquí se expone. Así, nos encontramos que:

Normativa sobre responsabilidades ambientales

En este grupo se han desarrollado las siguientes normas legales:

- La **Ley Orgánica 10/1995**, por la que se aprueba el Título XVI del Código Penal que recoge los Delitos Contra los Recursos Naturales y el Medio Ambiente.
- La **Ley 26/2007** de Responsabilidad Ambiental, que contempla la responsabilidad de los operadores de prevenir, evitar y reparar los daños ambientales.
- Para determinados daños que no estén contemplados por la normativa anterior y de naturaleza jurídico-administrativa se podrá aplicar el régimen de la responsabilidad civil del Código Civil.

Normativa sobre derechos de los ciudadanos relativos a la protección del Medio Ambiente

La **Ley 27/2006** por la que se regula los Derechos de Acceso a la Información, Participación Pública y de Acceso a la Justicia en Materia de Medio Ambiente.

Normativa sobre técnicas preventivas de protección ambiental

- El **Real Decreto Legislativo 1/2008** por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental.
- La **Ley 9/2006** sobre Evaluación de los Efectos de Determinados Planes y Programas en el Medio Ambiente.

Normativa sobre protección de bienes y recursos naturales

- La **Ley 22/1973**, de Minas, posterior complementada por el Real Decreto 2994/1982 sobre Restauración de Espacios Naturales por Actividades Extractivas.
- La **Ley 22/1988**, de Costas, desarrollada reglamentariamente por el Real Decreto 1471/1989.



Con la ley de Costas se trata de proteger el litoral de construcciones como la de la imagen que habrán de ser demolidas.

- El **Real Decreto Legislativo 2/2011**, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante.
- La **Ley 3/2001**, de Pesca Marítima del Estado, que otorga una importancia de primer orden a la protección de los recursos pesqueros y al logro del desarrollo sostenible del sector.
- El **Real Decreto Legislativo 1/2001** por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de Aguas. Esta Ley debe ser complementada con la Ley 10/2001, del Plan Hidrológico Nacional y por un conjunto de normas reglamentarias sobre el dominio público hidráulico.
- La **Ley 43/2003** de Montes, que viene a promover la conservación, protección de los montes españoles.
- La **Ley 34/2007**, de Calidad del Aire y Protección de la Atmósfera, que viene a derogar el Reglamento RAMINP.
- La **Ley 42/2007**, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad.
- La **Ley 5/2007**, de la Red de Parques Nacionales.
- La **Ley 31/2003**, de conservación de la fauna silvestre en zoológicos.
- El **Real Decreto Legislativo 2/2008**, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo.

Normativa sobre actividades contaminantes o de riesgo para el Medio Ambiente

- La vieja **Ley 25/1964**, sobre Energía Nuclear, que prevé una serie de medidas de seguridad y protección frente a radiaciones ionizantes.

- La **Ley 21/1992** de Industria, contempló tempranamente medidas sobre seguridad, con la finalidad de prevenir y limitar los riesgos industriales.
- La **Ley 16/2002**, de prevención y control integrados de la contaminación para evitar, reducir o controlar la contaminación de la atmósfera, del agua y del suelo.
- La **Ley 11/1997** sobre regulación de los envases y residuos de envases.
- La **Ley 37/2003**, del Ruido, que contempla la evaluación y gestión del ruido ambiental.
- La **Ley 9/2003**, por la que se establece el régimen jurídico de la utilización, liberación voluntaria y comercialización de organismos genéticamente modificados.
- La **Ley 1/2005** por la que se regula el régimen del comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero.
- El **Real Decreto-Ley 11/2005** por el que se aprueban medidas urgentes en materia de incendios forestales.
- La **Ley 22/2011**, de Residuos y Suelos Contaminados.
- El **Real Decreto-Ley 17/2012**, de Medidas Urgentes en materia de Medio Ambiente.

Fomento de utilización de métodos y tecnologías de gestión y de protección ambiental

- Desde la normativa fiscal se viene reconociendo una serie de Deducciones por Inversiones Ambientales destinadas a la protección del Medio Ambiente.
- Con respecto a la contratación pública, la Ley 30/2007 de Contratos del Sector Público que introduce importantes novedades de tipo social y ambiental.
- Aunque no están recogidas en normas legales, el Estado ha regulado mediante normas reglamentarias la utilización de instrumentos de gestión ambiental, tales como el sistema comunitario de gestión y auditoría ambiental (EMAS).

Incidencia de la protección ambiental en la regulación sectorial de actividades económicas y sociales

- La Ley 14/1986 General de Sanidad, en las que de otras medidas, se prevé la promoción y la mejora de los sistemas de saneamiento, abastecimiento de aguas, eliminación y tratamiento de residuos líquidos y sólidos, la promoción y mejora de los sistemas de saneamiento y control del aire, con especial atención a la contaminación atmosférica; la vigilancia sanitaria y adecuación a la salud del Medio Ambiente en todos los ámbitos de la vida, incluyendo la vivienda.
- La ley 3/1995 por la que se establece el régimen jurídico de las vías pecuarias, como bienes de dominio público de las comunidades autónomas.
- La Ley 54/1997 del Sector Eléctrico que trata de establecer la regulación del sector eléctrico, con el triple y tradicional objetivo de garantizar el suministro eléctrico, garantizar la calidad de dicho suministro y que se realice al menor coste posible, todo ello con la menor incidencia sobre el Medio Ambiente.
- La Ley 38/1999 de Ordenación de la Edificación, que establece las medidas para garantizar la sostenibilidad de la edificación y la protección del Medio Ambiente bajo el concepto de la habitabilidad.



Sabía que...

A nivel europeo se piensa que España tiene fama de disponer de una amplia legislación ambiental pero de no cumplirla.

2. La responsabilidad ambiental

Al hablar de responsabilidad ambiental nos referimos a la cuestión de buscar responsables que asuman los costes generados por la consecuencia de la reparación de los daños ocasionados al Medio Ambiente.

La responsabilidad ambiental tiene por objeto obligar al causante de daños al Medio Ambiente (el contaminador) a pagar la reparación de tales daños.

La reglamentación ambiental establece normas y procedimientos destinados a preservar el Medio Ambiente. En ausencia de un régimen de responsabilidad ambiental, el incumplimiento de las normas y procedimientos vigentes solo puede derivar en una mera sanción de carácter administrativo o penal. Sin embargo, si se incorpora a la normativa el concepto de responsabilidad, los causantes de la contaminación también correrán el riesgo de tener que asumir los gastos de restauración o compensación por los daños que hayan provocado.

El régimen de responsabilidad ambiental resulta efectivo para la protección y conservación del Medio Ambiente porque quienes tienen que sufragar los costes relacionados con el daño ambiental causado reducirán sus niveles de contaminación hasta el punto en el que el coste marginal de la descontaminación le resulte inferior al coste de la indemnización que habría tenido que abonar de seguir produciendo el daño ambiental.

Por otro lado, este es el principal motivo que hace posible la prevención de los daños y que los costes relativos a la restauración de la contaminación ambiental sean sufragados directamente por las partes responsables de daño ambiental provocado, y no por el conjunto de la sociedad.

Ahora bien, la responsabilidad ambiental solo podrá ser aplicada cuando:

- Sea posible establecer la identidad del contaminante.
- Se pueda cuantificar el daño.
- Se pueda establecer una relación entre el daño ambiental causado y el contaminador.

El régimen de responsabilidad no puede aplicarse si se trata de una contaminación generalizada y difusa (por ejemplo, debida al cambio climático, la lluvia ácida, la contaminación atmosférica causada por los humos del tráfico...).

Son por ejemplo, daños ambientales por accidentes industriales o vertidos al medio por fuentes contaminantes, situaciones en las que es posible aplicar la responsabilidad ambiental. Se entiende por **daños ambientales**:

- Los daños, directos o indirectos, causados a las aguas contempladas por la *Legislación Comunitaria sobre Gestión del Agua*.
- Los daños, directos o indirectos, causados a las especies y hábitats naturales protegidos a escala comunitaria por la *Directiva Aves Silvestres* y la *Directiva Hábitats*.
- La contaminación directa o indirecta, de los suelos que suponga un riesgo importante para la salud humana.
- La responsabilidad ambiental es un claro ejemplo de los principios de la política ambiental de la Unión Europea y, en particular, del principio de quién contamina paga.

Entre las principales **características** de un régimen de responsabilidad ambiental se encuentra que este régimen debe tener un carácter no retroactivo, es decir, aplicarse exclusivamente a los daños futuros.

Su **ámbito de aplicación** debe establecerse teniendo en cuenta:

- Los tipos de daños que debe cubrir:
 - Daños al Medio Ambiente, es decir, daños a la biodiversidad y contaminación de lugares. Esta distinción es necesaria, ya que la mayoría de los Estados miembros no dispone de reglamentaciones administrativas para cubrir los daños causados a la biodiversidad, mientras que disponen de leyes o programas para tratar los casos de responsabilidad por la contaminación de lugares.
 - Daños tradicionales, es decir, los daños a la salud y los daños materiales causados por una actividad peligrosa.
- Las actividades que provocan estos daños.

Debe establecerse un ámbito de aplicación cerrado y vinculado al acervo comunitario de legislación ambiental existente (*Aves Silvestres y hábitats*). La contaminación de lugares y los daños causados a la biodiversidad solo quedarán incluidos cuando sean resultado de una actividad peligrosa o potencialmente peligrosa, regulada por la legislación comunitaria. Los daños a la biodiversidad solo quedarán incluidos en la medida en que ya esté protegida por la Red Natura 2000.

Los **responsables del daño ambiental** serán la persona o personas que ejerzan el control de la actividad, incluida en el ámbito de aplicación del régimen que haya ocasionado los daños (el operador).

Si la actividad es ejercida por una sociedad dotada de personalidad jurídica, la responsabilidad incumbirá a la persona jurídica y no a la dirección de la sociedad (los responsables) ni a otros empleados que puedan haber participado en la actividad.

2.1. Ley 26/2007, de Responsabilidad Medioambiental

En el año 2007 apareció en el régimen legislativo español una nueva normativa con el objetivo de que las empresas que provoquen un daño al Medio Ambiente, tengan la obligación de repararlo.

La legislación que regula las obligaciones en cuanto a responsabilidad medioambiental en España es la siguiente:

- La **Ley 26/2007** de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental.
- El **Real Decreto 2090/2008**, de 22 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo parcial de la Ley 26/2007.

Como se indica en el título de la Ley, se trata de una responsabilidad ambiental que obliga a los responsables de una contaminación a reparar los daños causados. Es diferente, por tanto, a la responsabilidad civil (puesto que no se trata de compensar a nadie), de la responsabilidad penal, y de la responsabilidad administrativa, puesto que se puede actuar antes a que se produzca la infracción.

Lo fundamental de esta Ley es que determina la obligación a todas las empresas de prevenir que se produzcan daños por sus actividades empresariales, además de reparar los daños que sí son provocados sobre el Medio Ambiente. Se trata de: *más vale prevenir, que curar*. Es mejor anticiparse a la generación de daños, adoptando para ello, las medidas necesarias para evitar o reducir las posibilidades de que sucedan.

Para ello, en el **Anexo III** de la Ley se indican qué tipo de operadores (clasificados por la actividad que desarrollan) tienen la obligación de adoptar estas medidas de reparación, sin ni siquiera haber actuado con dolo, culpa o negligencia. Se engloban en este Anexo las actividades con mayor incidencia ambiental. Pero, además, cualquier empresa que no se encuentre en este Anexo III también tendrá la obligación de reparar los daños ambientales por sus obligaciones si se demuestra que actuaron mediando dolo, culpa o negligencia.

En caso de que las empresas generen daño al Medio Ambiente, el operador tendrá responsabilidad hasta **treinta años después de haber ocurrido la emisión, el suceso o el incidente**.

Para que las empresas incluidas en el Anexo III puedan cubrir los costes de una posible reparación, la Ley establece la obligatoriedad de que estas constituyan una **garantía financiera** que las avale. Para saber qué tipo y cantidad de garantía deben cubrir, las empresas tendrán que realizar un **Análisis de Riesgos Ambientales (ARA)**, tal y como regula el **Real Decreto 2090/2008**.

Daños medioambientales

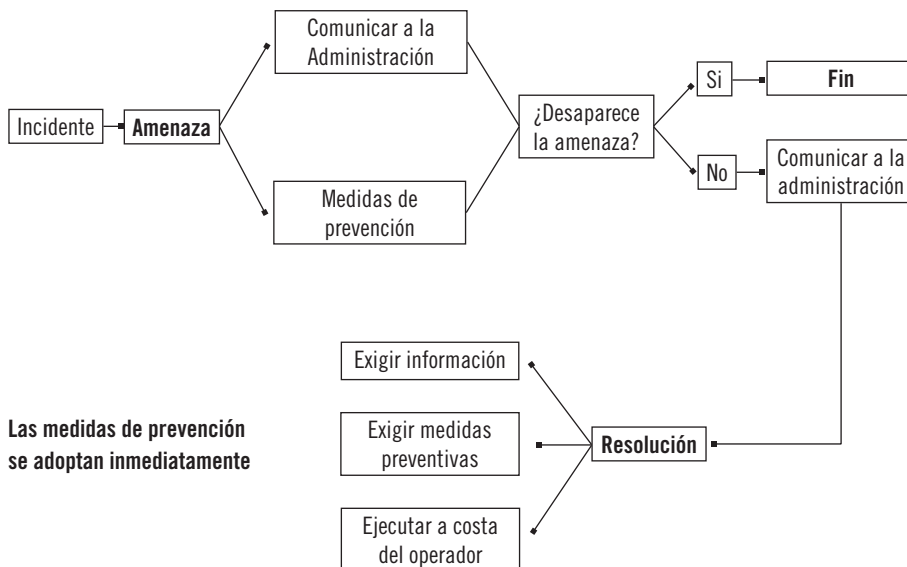
La Ley 26/2007 define daños medioambientales como: “aquellos daños a las especies silvestres y a los hábitat, es decir, cualquier daño que produzca efectos adversos significativos en la posibilidad de alcanzar o de mantener el estado favorable de conservación de esos hábitat o especies”.

Pero la Ley solo obliga a reparar aquellos daños que produzcan efectos adversos significativos. Por este motivo, el Anexo I de la Ley establece determinados criterios para saber si un determinado daño será como significativo o no.

Actuaciones de los operadores

- En caso de amenaza inminente de daño medioambiental, cualquier operador debe actuar de la siguiente manera:

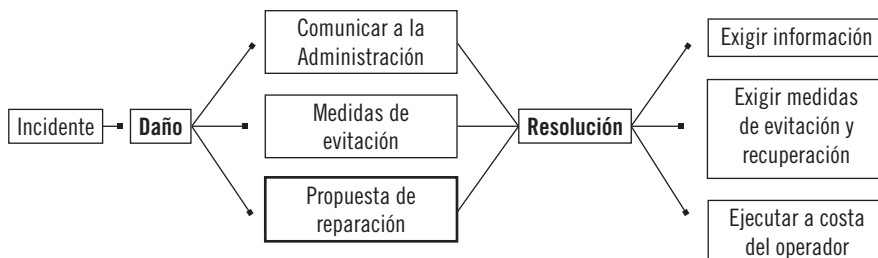
Actuación en caso de amenaza inminente de daño ambiental



Como se observa en la figura, la empresa que provoca el incidente tiene que tomar las medidas necesarias para prevenir el daño y, además, tiene que comunicar dicho incidente a la Administración, la cual le requerirá la adopción de las medidas pertinentes.

- En caso de daño medioambiental, cualquier operador debe actuar de la siguiente manera, según establece el Anexo III:

Actuación en caso de daño ambiental



- Las medidas de evitación se adoptan inmediatamente.
- Las medidas de reparación deben ser aprobadas por la Administración.

La Ley 26/2007 establece tres tipos de actuaciones que, aunque pueden tener significados parecidos, se adoptan en momentos diferentes:

1. Medida de prevención.
2. Medida de evitación.
3. Medida de reparación.

1. **Medida de prevención.** Se adopta antes de que se produzca el daño ambiental, ante la amenaza inminente de que se genere. Tiene como objetivo evitar que llegue a producirse dicho daño. Las tienen que adoptar todos los operadores.
2. **Medida de evitación.** Se adopta cuando ya se ha producido el daño ambiental. Tiene como objetivo limitar o impedir daños ambientales mayores mediante el control de los factores que originaron dicho daño. Las tienen que adoptar todos los operadores.
3. **Medida de reparación.** Se adopta cuando ya se ha producido el daño ambiental. Tiene como objetivo reparar, restaurar o reemplazar los recursos naturales dañados, o proporcionar alguna alternativa viable. Las tienen que adoptar los siguientes operadores:

- Todos los incluidos en el Anexo III de la Ley 27/2006.
- Los operadores que, aunque no estén incluidos en el Anexo III, provoquen el daño ambiental por culpa o negligencia.

Esto establece dos tipos de responsabilidad:

- a. **Responsabilidad objetiva:** para el primer caso, el operador será responsable y reparará el daño aunque no tenga culpa del suceso acaecido.
- b. **Responsabilidad subjetiva:** para el segundo caso, el operador solo reparará el daño cuando se demuestre su culpa, por su mala actuación medioambiental.



Recuerde

La responsabilidad medioambiental se regula en España mediante la Ley 26/2007 de 23 de octubre y el Real Decreto 2090/2008 de 22 de diciembre, que la desarrolla parcialmente.

Tipos de medidas de reparación

Existen tres tipos de medidas de reparación:

1. Medidas de reparación primaria.
2. Medidas de reparación complementaria.
3. Medidas de reparación compensatoria.

A continuación se explicarán cada una de estas medidas.

1. **Medidas de reparación primaria.** Tienen como objetivo devolver los recursos naturales dañados a su estado natural o básico.
2. **Medidas de reparación complementaria.** Tienen como objetivo compensar el hecho de que las medidas de reparación primaria no hayan sido suficientes o adecuadas.

Tras la aplicación de medidas de reparación complementaria se llega a un estado similar al que se obtendría tras la aplicación de medidas de reparación primaria, aunque sea en un lugar alternativo.

3. **Medidas de reparación compensatoria.** Tienen como objetivo subsanar pérdida provisional de recursos naturales durante la recuperación de la zona dañada.

No se trata de una compensación económica, sino de proporcionar mejoras al Medio Ambiente dañado o en un lugar alternativo.

Garantías financieras

Como ya se ha comentado, la Ley 26/2007 de Responsabilidad Medioambiental establece que los operadores de las actividades indicadas en su Anexo III

están obligados a suscribir una garantía financiera para hacer frente a los posibles daños medioambientales que puedan ocasionar.

Además, la Orden Ministerial 1783/2011 de 22 de junio, por la que se establece el orden de prioridad y el calendario para la aprobación de las órdenes ministeriales a partir de las cuales será exigible la constitución de la garantía financiera obligatoria, previstas en la disposición final cuarta de la Ley 26/2007, publica una relación de actividades obligadas a contar con dicha garantía financiera. Hasta que esta nueva norma no sea pública, no se conocerán las actividades afectadas.

Aunque existen algunas excepciones a lo anteriormente descrito, por lo que no todos los operadores definidos tendrán que suscribir la garantía financiera, por ejemplo:

- a. No tendrán la obligación de constituir la garantía los operadores que tras llevar a cabo un ARA (Análisis de Riesgos Ambientales) obtengan una cuantía de previsión de sus daños < 300.000 €.
- b. Tampoco tendrán obligación de constituir la garantía los operadores que tengan implantado en sus empresas un sistema de gestión ambiental certificado, según la norma ISO 14001 o el Reglamento EMAS, y que tras llevar a cabo un ARA obtengan una cuantía de previsión de sus daños < 2.000.000 €.

Por otra parte, es necesario aclarar que estas excepciones no eximen la obligación de reparar los daños que generen los operadores, sea cual fuere su coste. Por tanto, cada operador tendrá que valorar si es conveniente o no para él, contar con la garantía, en los casos en que no esté obligado a ello.

2.2. Orden Ministerial 1783/2011

Mediante esta Orden Ministerial, que entró en vigor el 30 de junio de 2011, se disponen tres niveles de temporalidad para contratar la garantía financiera por los operadores del Anexo III de la Ley de Responsabilidad Medioambiental, determinados acorde a unos preceptos de clasificación de actividades según su grado de peligrosidad, variando desde 3 a 8 años.

Dicha Orden Ministerial establece varias categorías de los distintos sectores y actividades del Anexo III, codificándolos en función de sus potenciales riesgos. Si una actividad está catalogada con 1 será más peligrosa, variando hasta la categoría 3, que será la menos peligrosa.

Así, por ejemplo:

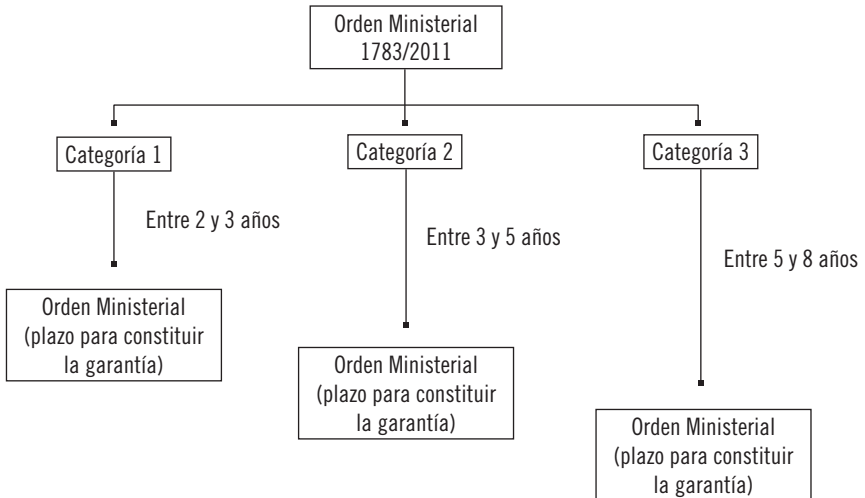
Categoría	Sector de actividad
1	Instalaciones de combustión con una potencia térmica de combustión superior a 50 MW
2	Instalaciones químicas que utilicen un procedimiento químico o biológico para la fabricación de medicamentos de base
3	Fabricación de artículos de papel y de cartón

Para cada categoría de peligrosidad, la Orden Ministerial 1783/2011 establece los plazos en los cuales el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente deberá publicar nuevas Órdenes Ministeriales (es decir, tres nuevas Órdenes) que establezcan el plazo definitivo que cada sector o actividad tiene para contratar la garantía financiera, con la que cubrirán los costes derivados de las obligaciones en materia de prevención, evitación y reparación de daños al Medio Ambiente.

La Orden Ministerial establece los siguientes plazos:

- Para la categoría 1 de peligrosidad, el plazo para publicar la nueva Orden Ministerial es entre 2 y 3 años desde la publicación de la O.M. 1783/2011.
- Para la categoría 2 de peligrosidad, el plazo para publicar la nueva Orden Ministerial es entre 3 y 5 años desde la publicación de la O.M. 1783/2011.
- Para la categoría 3 de peligrosidad, el plazo para publicar la nueva Orden Ministerial es entre 5 y 8 años desde la publicación de la O.M. 1783/2011.

A modo de esquema, se puede representar así:



Por otra parte, hay que tener en cuenta que no se debe confundir responsabilidad medioambiental con garantía financiera, puesto que la responsabilidad ambiental existe desde el momento de la entrada en vigor de la Ley 26/2007 para cualquier tipo de empresa y con ello la obligación de pagar y reparar, y la garantía financiera solo tendrán que contratarla los operadores ya comentados, cuyas actividades se encuentren en el Anexo III (y que cumplan las peculiaridades explicadas).

Tipos de garantías financieras

Los operadores podrán constituir cualquiera de las 3 modalidades de garantías financieras establecidas por la Ley 26/2007, pudiendo ser alternativas o complementarias entre sí, tanto en su cuantía, como en los hechos garantizados. Las modalidades son las siguientes:

- Una póliza de seguro ajustada a la Ley 50/1980 de Contrato de Seguro, suscrita con una entidad aseguradora autorizada para operar en España.
- La obtención de un aval, concedido por alguna entidad financiera autorizada a operar en España.

- La constitución de una reserva técnica mediante la dotación de un fondo *ad hoc* con materialización en inversiones financieras respaldadas por el sector público.

Es importante resaltar que la única modalidad que permite externalizar el riesgo es la primera opción, es decir, la contratación de una póliza de seguro, puesto que contratación de cualquiera de los otros dos casos, generarán una pérdida de patrimonio, ya sea por la creación de una deuda con la entidad que avala, o por la pérdida de los recursos de la reserva.

Cualquiera de estas modalidades de garantías financieras deberá dar cobertura a los siguientes costes:

- Costes de prevención y evitación de daños a los que esté obligado el operador, siempre y cuando el daño que se pretenda prevenir o evitar, haya sido **originado por contaminación** (emisión, vertido, suceso).
- Costes de reparación de daños, siempre que el daño que se pretenda evitar o limitar, haya sido **originado por contaminación** (emisión, vertido, suceso).

Esto quiere decir que si los daños han sido producidos por agentes físicos, tales como un incendio o una explosión, podrían quedar fuera de las garantías (aunque no por ello tiene que quedar exento de que la Administración exija la reparación de los daños ambientales provocados). Por tanto, es recomendable asegurarse si la cobertura de la garantía contratada incluye o no este tipo de daños.



Recuerde

Los operadores de las actividades incluidas en el Anexo III de la Ley 26/2007 están obligados a suscribir garantías financieras para hacer frente a los posibles daños medioambientales que puedan ocasionar, aunque con algunas excepciones.

2.3. La Responsabilidad ambiental y el delito ecológico

En cuanto a la responsabilidad ambiental existen tres tipos de responsabilidades que se derivan debido a las agresiones al Medio Ambiente, y que se deben a los tres principales grupos normativos que inciden en la protección del mismo, que son la Responsabilidad Civil, La Responsabilidad Administrativa y la Responsabilidad Penal.

Las responsabilidades penales y administrativas se caracterizan por su finalidad sancionadora, mientras que la responsabilidad administrativa tiene una finalidad reparadora o restauradora.

Por lo que, en función de la norma infringida, la responsabilidad derivada por el incumplimiento de las obligaciones prevista en la norma y/o la responsabilidad derivada por daños al Medio Ambiente o a particulares como consecuencia de actividades con incidencia ambiental, tienen un régimen regulador distinto, tanto en la forma de depurar las responsabilidades como en las consecuencias que se deriven de la infracción.

Las características de los diferentes tipos de responsabilidades son:

- **Responsabilidad Administrativa.** La responsabilidad administrativa por daños causados al Medio Ambiente es la que se aplica por el incumplimiento de lo regulado en las leyes o reglamentos sectoriales ambientales, siempre y cuando los hechos no sean constitutivos de delito. Este tipo de responsabilidad se caracteriza por su finalidad sancionadora y por responder al principio de tipicidad. Este principio determina que únicamente se ejercerá dicha responsabilidad cuando la infracción esté expresamente recogida en las leyes con consideración de infracción administrativa en la correspondiente norma sectorial. Si la infracción es cometida en el ejercicio de la actividad empresarial, la responsabilidad jurídica recaería en la persona jurídica (empresa), a diferencia de la responsabilidad penal que es personal (la responsabilidad recae en la persona que ha cometido el delito). Ello quiere decir que las sociedades mercantiles pueden ser sancionadas por el Órgano Administrativo Ambiental que corresponda en cada caso (ayuntamiento, Consejería de Medio Ambiente, Confederaciones Hidrográficas...). Por otro parte, la

infracción puede dar lugar a una indemnización por daños y perjuicios y al establecimiento de medidas correctoras de la actividad generadora del impacto ambiental.

- **Responsabilidad Civil.** La responsabilidad civil tiene su origen en una acción y omisión que interviniendo culpa o negligencia causa daño ambiental, con repercusiones en personas particulares. Por tanto, el sistema de responsabilidad civil está basado en la responsabilidad subjetiva, ya que el sujeto que ha causado el daño solo es responsable del mismo en la medida en que su actuación haya sido intencional o negligente. Así por ejemplo, el artículo de 1902.8 del Código Civil establece la obligación de indemnizar el daño causado por razón de humos excesivos, que sean nocivos para personas o propiedades, por emanaciones de cloacas o depósitos de materias infectantes. No obstante, por la analogía establecida en el artículo 4.1 del Código Civil, esta obligación debe ser tenida en cuenta para otro tipos de emisiones tales como ruidos y vibraciones, gases, vertidos, etc. Las implicaciones de la existencia de responsabilidad civil serían las siguientes:

- Indemnización del daño causado, que incluye las pérdidas efectivas, los beneficios que se han dejado de obtener y los posibles daños morales.
- Reparación o restitución de la cosa a su estado original.

- **Responsabilidad Penal.** La responsabilidad penal es la derivada de actuar conforme a las conductas tipificadas como delito en el Código Penal. La responsabilidad penal es una responsabilidad personal que recae sobre la persona física y no sobre la empresa (persona jurídica). El problema se plantea a la hora de determinar en cada caso quién es el responsable dentro de una organización o persona jurídica. Existe una Sentencia del Tribunal Supremo que establece que ante un presunto delito ecológico cometido por una empresa o entidad, los responsables serán los representantes de la misma. No obstante, es una cuestión compleja ya que pueden ser responsables no solo los administradores y representantes legales de la sociedad, sino también cualquier empleado encargado del ámbito concreto dónde se han producido los hechos delictivos de que se trate (derrames de sustancias peligrosas, escapes de gas, vertidos, etc.)



Tras el vertido en las costas de Alaska del buque petrolero EXXON Valdez, a la compañía norteamericana se le impuso una multa ejemplar de 5.000 mill. de dólares, de los que finalmente sólo pagará la décima parte.

La evaluación de los daños ambientales es un ejercicio difícil que debe realizarse teniendo en cuenta los costes de restauración o los costes de las soluciones alternativas si la restauración no es posible.

El contaminador debería verse obligado a abonar indemnizaciones o compensaciones para la restauración o la descontaminación. Si, por razones técnicas o económicas, el contaminador no puede sufragar toda la reparación de los daños, el importe de la compensación por el valor del daño que queda sin reparar deberá emplearse en proyectos similares.

La asegurabilidad también es importante para garantizar la consecución de los objetivos del régimen de responsabilidad ambiental. La cobertura del riesgo de daños al Medio Ambiente todavía está poco desarrollada, aunque se está progresando en áreas del mercado de seguros que se especializan en este campo.

2.4. El delito ecológico

Según la definición de delito ecológico este es el nombre que se aplica a cualquier tipo de conducta de personas naturales o jurídicas que por acción u omisión atente contra el Medio Ambiente.

Ejemplos de delitos ecológicos son:

- El llamado delito contra la ordenación del territorio.
- La instalación de vertederos ilegales.
- Los atentados a espacios naturales protegidos.
- El tráfico ilegal de especies o la responsabilidad de funcionarios o facultativos que han concedido licencias ilegales o bien silenciado infracciones, etc.

La protección penal del Medio Ambiente se ha venido caracterizando hasta ahora por su deficiente regulación. De los muchos comportamientos que tienen incidencia grave sobre el Medio Ambiente muy pocos eran considerados como delito (contaminación, incendios forestales, riesgo nuclear y contravención de reglas de seguridad con sustancias peligrosas). Los pocos que había estaban dispersos en diversos capítulos del Código Penal e incluso de otras leyes sectoriales, y las penas previstas eran llamativamente bajas, lo que prácticamente eliminaba su posible efecto disuasorio.

La legislación española en materia de Medio Ambiente estaba dispersa en diferentes normas parciales, disposiciones autonómicas y locales. En 1983, fue introducido en el Código Penal un artículo referente al delito de contaminación, pero no fue hasta 1995 cuando el nuevo Código Penal recogió con más amplitud varias figuras sancionadoras de determinadas agresiones a la naturaleza, y en concreto queda recogido en su título XVI: “De los delitos relativos a la ordenación del territorio y la protección del patrimonio histórico y del Medio Ambiente” y el XVII De los delitos contra la seguridad colectiva.

El Código Penal sanciona los siguientes delitos ecológicos

1. Delitos sobre la ordenación del territorio o urbanísticos:

- Artículo 219: Delito urbanístico.
- Artículo 320: Actuación ilegal de funciones.

2. Delitos contra los recursos naturales y el Medio Ambiente:

- Artículo 325: Contaminación y alteración del medio físico.
- Artículo 326: Supuestos agravados.
- Artículo 327: Medidas especiales
- Artículo 328: Vertederos tóxicos.
- Artículo 329: Actuación ilegal de funciones.
- Artículo 330: Daños a espacios naturales protegidos.

3. Delitos relativos a la protección de la flora y la fauna:

- Artículo 332: Daños a especies de flora amenazada.
- Artículo 333: Introducción de especies no autóctonas.
- Artículo 334: Caza o pesca de especies amenazadas.
- Artículo 335: Caza o pesca no autorizada.
- Artículo 336: Caza o pesca destructiva.

4. Delitos relativos a la energía nuclear y las radiaciones ionizantes:

- Artículo 341: Liberación de energía nuclear.
- Artículo 342: Perturbar con riesgo instalaciones o vertidos.
- Artículo 343: Exposición de personas a radiaciones.
- Artículo 345: Posesión o tráfico de materiales radiactivos.

5. Otros delitos de riesgo:

- Artículo 348: Contravenir normas de seguridad con sustancias peligrosas.

6. Delitos de incendios forestales:

- Artículo 352: Incendio de masas forestales.
- Artículo 353: Incendio de especial gravedad.
- Artículo 354: Conato de incendio.
- Artículo 355: Medidas accesorias.
- Artículo 356: Incendios de zonas forestales.

Las sanciones de los delitos ecológicos

La mayoría de los delitos ecológicos implican la pena de prisión. En el anterior Código Penal, las penas privativas de libertad estaban clasificadas en reclusión, prisión o arresto. Actualmente, se ha simplificado esta clasificación y se ha quedado reducida a prisión y arresto de fin de semana.

Con carácter general, para cualquier pena de prisión prevista en este Código, su artículo 80 y siguientes, establece la posibilidad de que los Jueces o Tribunales puedan suspender la aplicación de las penas privativas de libertad, siempre que el condenado haya delinquido por primera vez y que la pena no sea superior a 2 años.

Por otra parte el artículo 88 permite que se puedan sustituir las penas de prisión que no excedan de un año por arresto de fin de semana o multa, atendiendo a las circunstancias del reo y a la naturaleza del hecho delictivo. Excepcionalmente, también se podrán sustituir las que no excedan de 2 años.

Estas normas que, en algunos casos, pueden ser muy adecuadas para adaptar la sanción penal a determinadas circunstancias sociales, pueden resultar un coladero para una parte de la Delincuencia Ambiental que es de la denominada de “cuello blanco”.

La pena de inhabilitación especial para empleo o cargo público (art. 42) produce la privación definitiva del empleo o cargo sobre el que recayere. Produce, además, la incapacidad para obtener el mismo u otros análogos, durante el tiempo de la condena. En la sentencia habrán de especificarse los empleos y cargos sobre los que recae la inhabilitación.

La inhabilitación especial para profesión, industria, oficio o comercio (art. 45), por su parte priva al penado de la facultad de ejercerlos durante el tiempo de la condena y, también, ha de concretarse expresamente en la sentencia.

La pena de multa, que está incluida en casi todos los delitos contra el Medio Ambiente, consiste en la imposición al condenado de una sanción pecuniaria por el sistema de días-multa. Se puede imponer un mínimo de 5 días-multa y un máximo de 2 años-multa. El Juez impondrá, según su criterio pero

atendiendo a la situación económica, cargas familiares y otras circunstancias personales del reo, una cantidad por cada día-multa que no puede ser inferior a 2 euros ni superior a 300 euros. También se establecerá en proporción al daño y al valor del objeto del delito.



En el caso de que no se pague, existe “responsabilidad personal” y se puede imponer la pena subsidiaria de 1 día de privación de libertad por cada 2 de multa o, también, trabajos en beneficio de la comunidad.

3. El derecho a la información ambiental

El acceso a la información ambiental es un derecho evidente que tienen todas las personas de conocer la situación del Medio Ambiente que les rodea y que les afecta. La calidad del aire y del agua, el estado del paisaje, etc., son ejemplos de información ambiental al que nos referimos.

La información ambiental permite que exista una mayor concienciación ambiental, ya que al conocer los problemas que afectan a su estado, es más fácil la adopción de medidas adecuadas para su conservación. Por lo que podemos

entender que el acceso a la información ambiental es una herramienta vital para la protección ambiental.

Además, el acceso a la información ambiental permite que se puedan establecer sistemas adecuados de participación pública y que estos sean efectivos: sin información no es posible la participación. La participación debe ser la base para la resolución de los conflictos ambientales.

3.1. Convenio Aarhus

En la cuarta conferencia Medio Ambiente para Europa celebrada en Aarhus en junio de 1998 se adoptó entre otros, el Convenio sobre acceso a la información, participación pública en la toma de decisiones y acceso a la justicia en materia de Medio Ambiente, conocido como Convenio de Aarhus.

En este Convenio se estableció que para que los ciudadanos puedan disfrutar del derecho a un Medio Ambiente saludable y cumplir el deber de respetarlo y protegerlo, deben tener acceso a la información ambiental, estar legitimados para participar en los procesos de toma de decisiones y tener derecho de acceso a la justicia cuando tales derechos sean denegados.



Sabía que...

En abril de 2008, el Convenio de Aarhus había sido firmado por 40 países (fundamentalmente de Europa y Asia Central) y por la Comunidad Europea.

Los pilares básicos del Convenio de Aarhus son:

1. Acceso a la información sobre el Medio Ambiente.
2. Participación pública en la política ambiental.
3. Acceso a la justicia en materia de Medio Ambiente.

El primero de los pilares hace referencia al acceso del público a la información y se aplicó a escala comunitaria por medio de la Directiva sobre el acceso del público a la información en materia de Medio Ambiente. El segundo pilar, incorporado por medio de la Directiva 2003/35/CE, trata de la participación del público en los procedimientos ambientales. Por último, el tercero se refiere al acceso del público a la justicia en materia de Medio Ambiente.

España ratificó este Convenio en diciembre de 2004 y entró en vigor el 31 de marzo de 2005. La **Ley 27/2006, de 18 de julio, es la que regula los Derechos de Acceso a la Información, de Participación Pública y de Acceso a la Justicia en Materia de Medio Ambiente** y define el marco jurídico que responde a los compromisos asumidos por esta ratificación, además traspone dos Directivas Comunitarias dictadas para adaptar el Convenio.

¿Que entendemos por información ambiental?

Por información ambiental entendemos toda información en forma escrita, visual, sonora, electrónica o en cualquier otra forma que verse sobre las siguientes cuestiones:

- a. El estado de los elementos del Medio Ambiente, como el aire y la atmósfera, el agua, el suelo, la tierra, los paisajes y espacios naturales, incluidos los humedales y las zonas marinas y costeras, la diversidad biológica y sus componentes, incluidos los organismos modificados genéticamente; y la interacción entre estos elementos.
- b. Los factores, tales como sustancias, energía, ruido, radiaciones o residuos, incluidos los residuos radiactivos, emisiones, vertidos y otras liberaciones en el Medio Ambiente, que afecten o puedan afectar a los elementos del Medio Ambiente citados en la letra a.
- c. Las medidas, incluidas las medidas administrativas, como políticas, normas, planes, programas, acuerdos en materia de Medio Ambiente y actividades que afecten o puedan afectar a los elementos y factores citados en las letras a y b, así como las actividades o las medidas destinadas a proteger estos elementos.
- d. Los informes sobre la ejecución de la legislación ambiental.

- e. Los análisis de la relación coste-beneficio y otros análisis y supuestos de carácter económico utilizados en la toma de decisiones relativas a las medidas y actividades citadas en la letra c.
- f. El estado de la salud y seguridad de las personas, incluida, en su caso, la contaminación de la cadena alimentaria, condiciones de vida humana, bienes del patrimonio histórico, cultural y artístico y construcciones, cuando se vean o puedan verse afectados por el estado de los elementos del Medio Ambiente citados en la letra a, o a través de esos elementos, por cualquiera de los extremos citados en las letras b y c.

¿Quién puede solicitar acceso a la información ambiental?

Puede solicitar acceso a la información ambiental que esté en manos de la Administraciones Públicas cualquier persona física o jurídica, sin estar obligado a probar un interés determinado.

¿Quién puede proporcionarnos la información ambiental?

Cualquier Administración Pública, nacional, regional o local, que tenga responsabilidades y posea información relativa al Medio Ambiente tiene la obligación de proporcionarnos dicha información. Quedan excluidos de esta obligación los organismos que actúen en el ejercicio de poderes judiciales o legislativos.

También hay que considerar que determinadas autoridades no siendo competentes estrictamente en cuestiones ambientales, pueden ser requeridas a proveer información ambiental, si está en su poder.

En cuanto a la información sobre Medio Ambiente que esté en poder de una entidad privada, la Ley establece que solo es posible si dicha entidad está ejerciendo responsabilidades de carácter público en materia ambiental, bajo el control de una entidad pública competente.

Además, las empresas que gestionan un servicio público relacionado con el Medio Ambiente (por ejemplo, la gestión de los residuos domésticos) están obligadas a proporcionar información sobre el mismo a la Administración Pública de dicho servicio. De esta forma, esta podrá también dar respuestas a

las solicitudes que reciba. Para garantizar que este flujo de información, en la práctica, quede totalmente asegurado, es muy conveniente establecer esa obligación en las cláusulas del contrato adoptado.

¿Tiene coste esa información ambiental?

Sí, la Ley establece que puede cobrarse una cantidad por el suministro de la información, siempre y cuando dicha cantidad sea razonable.

Para evitar que el coste de ejercer el derecho de acceso a la información se pueda convertir en una barrera al mismo, se consideran buenas prácticas, y así se han encontrado en algunas Administraciones, las siguientes:

- No cobrar la simple inspección de un documento.
- Disponer que las copias hasta un número de páginas sean gratuitas, y el precio aplicado a partir de dicho número sea similar al de mercado.
- No cobrar (o hacerlo muy por debajo del coste real) el tiempo o trabajo empleado por la persona que se ha ocupado de dar respuesta a la solicitud.

¿Qué plazo tiene la Administración para dar respuesta a la solicitud de información ambiental?

El plazo de respuesta no debe de superar un mes, con la posibilidad de ampliarlo en caso necesario, previo aviso del solicitante.

Si no se contesta en plazo, la Ley indica que el silencio administrativo es negativo, por lo que se entiende desestimada la solicitud.

Excepciones de acceso a la información ambiental

Es posible denegar el acceso en determinados supuestos que contempla la Ley, y para ello deberá dictarse resolución motivada y notificarla a quién solicitó la información.

La directiva contempla, en primer lugar, una serie de supuestos en los que una petición de causas como que no se disponga de esa información, que la

solicitud sea claramente irrazonable o excesivamente general, que el material se esté elaborando o que se refiera a comunicaciones internas.

La norma incluye un segundo grupo de excepciones para los casos en que la información afecte a una serie de derechos, pero de forma negativa. La consecuencia es que en cada caso concreto la autoridad pública competente tendrá que realizar un ejercicio de interpretación para ver si debe o no debe denegarse. Es decir, no se trata de que afecte a las relaciones internacionales, sino de que lo haga negativamente.

En esta lista de derechos están la confidencialidad de los procedimientos, las relaciones internacionales, la defensa nacional o la seguridad pública, la buena marcha de la justicia, la confidencialidad de datos de carácter comercial o industrial, los derechos de propiedad intelectual, el carácter confidencial de datos y expedientes personales, los intereses o al protección de un tercero que haya facilitado voluntariamente información, y por último, la protección del Medio Ambiente al que se refiere la información, como puede ser el caso de la localización de especies raras.

La Ley deja bien claro que todos estos motivos de denegación deben interpretarse de manera restrictiva y que, en caso de que finalmente haya una negativa a facilitar toda o parte de la información, deberá notificársele al solicitante explicándole las razones e informándole sobre el procedimiento de recurso previsto.

Difusión de la información ambiental

El libre acceso a la información ambiental no solamente debe materializarse mediante solicitud a las Administraciones Públicas, sino que también estas deben realizar provisión activa de información, es decir, poner a disposición del público la información ambiental y darle la máxima difusión.

Tal es así, que el Ministerio de Medio Ambiente tiene la obligación legal de publicar los informes anuales del estado de Medio Ambiente. En general, es práctica habitual tanto a nivel nacional como autonómico y local, la publicación de boletines oficiales periódicos informando sobre avances y noticias en

el área ambiental, sobre el desarrollo de los planes y programas en aplicación, estudios concretos, etc.

La difusión de información ambiental debe enmarcarse dentro del uso de las nuevas Tecnologías de Información y Comunicación (TIC). Las Administraciones Públicas han realizado un importante esfuerzo para la difusión electrónica de información ambiental a través de páginas web.

El acceso electrónico a la información ambiental a través de estas plataformas está teniendo un gran éxito, ya que garantiza el acceso a la información ambiental de forma rápida, económica y eficaz y resuelve muchas necesidades de información ya que evita la gestión de dicha información ambiental a través de solicitudes escritas ni telefónicas.

La información que se podrá difundir a través de estas plataformas serán relativas a:

- Acuerdos ambientales.
- Textos legislativos.
- Políticas, planes y programas.
- Informes sobre el estado de Medio Ambiente.
- Datos de seguimiento de las actividades que puedan afectar al Medio Ambiente.
- Autorizaciones con un efecto significativo sobre el Medio Ambiente.
- Evaluaciones de impacto ambiental. Etc.



Recuerde

La Ley 27/2006 de 18 de julio, es la que regula los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de Medio Ambiente.

4. La participación pública en la política ambiental

La participación ambiental puede definirse como:

Una serie de acciones que se rigen por determinadas pautas de actuación grupal, cuyo contenido es la búsqueda de soluciones y de algún tipo de cambio que afecte a la problemática ambiental, y así contribuya al beneficio colectivo. De hecho, vendría a ser algo así como una especie de responsabilidad moral y social hacia la naturaleza y el ambiente.

Medio Ambiente para todos...

J. Cadrecha.

En la mayoría de los casos, la participación pública se lleva a cabo desde una conducta reactiva ante las condiciones ambientales, generadas del estrés resultante de su percepción del riesgo y control personal que existe sobre la situación ambiental. Hablamos entonces, de una participación que es ejercida por medio de organizaciones.

Otras veces, sin embargo, para la participación pública se utilizan otros recursos que motiven a dicha participación en aquellas personas que no sientan esa “llamada interior” que les impulse a ello. Estos recursos suelen ser la información y la educación ambiental.

La educación ambiental es un medio para conseguir la mayor implicación del ciudadano en la participación para la resolución de los conflictos ambientales, como a la vez las estrategias de participación son también un instrumento y un medio para lograr la educación ambiental.

En el fenómeno de la participación entran en juego tres elementos fundamentales:

- Las personas, con sus motivaciones personales.
- Los escenarios, los contextos o situaciones en los que se desarrolla el proceso.

- Los medios, que son recursos, herramientas, puentes, que facilitan la participación.

En la participación pública en la política ambiental se distinguen tres niveles de participar en función de que se traten de:

- Decisiones ambientales sobre actividades específicas.
- Decisiones ambientales sobre planes, programas y políticas.
- Decisiones ambientales sobre la elaboración de normativa.

En cada uno de estos niveles existen un pautas generales, tales como que las ONGs ambientales siempre podrán participar (teniendo al consideración de público interesado), se deberá poder acceder a todas las informaciones pertinentes, se producirá siempre desde el inicio del procedimiento de decisión, los plazos de participación deberán ser siempre suficientes y la decisión final debe tomar en cuenta los resultados de la participación del público.

Participación pública en las decisiones ambientales sobre actividades específicas

Este es el nivel de mayor participación pública. Se refiere a la participación del público en las decisiones ambientales de actividades específicas. Estas actividades son: industrias del sector energético, industrias minerales y químicas, instalaciones de gestión de residuos, construcción de infraestructuras de transporte, obras hidráulicas, instalaciones ganaderas, entre otras. Además establece que toda actividad incluida en el marco de la normativa sobre Evaluación de Impacto Ambiental nacional también queda automáticamente incluida.

Cuando se inicie un proceso de toma de decisiones sobre una de las actividades anteriormente comentadas, se informará al público interesado a través de comunicación pública o individualmente al comienzo del proceso y se realizarán procedimientos de participación con tiempo suficiente. El público interesado tendrá derecho a poner de manifiesto observaciones y opiniones a la autoridad o autoridades competentes antes de que se adopte una decisión. Los resultados de las consultas que se lleven a cabo deberán ser tenidos en cuenta debidamente.

Participación pública en la elaboración de planes, programas y políticas

En este nivel la participación no es tan intensa. Su objetivo es garantizar al público tenga posibilidades reales de participar desde el principio en la preparación y en la modificación o revisión de los planes o programas que sea necesario elaborar.

El público con derecho a participar lo determinarán los Estados miembros, pero en cualquier caso están incluidas las ONGs de defensa ambiental. Cada Estado miembro debe determinar las modalidades de participación del público y garantizar que se le permita prepararse y participar eficazmente.

Para ello, debe informarse al público, mediante avisos públicos u otros medios apropiados, como los electrónicos, ante cualquier propuesta de plan o programa y su modificación o revisión, sobre su contenido y sobre los mecanismos mediante los cuales puede participar, incluida la autoridad competente a la que se podrán presentar los comentarios o formular preguntas.

Participación pública en la elaboración de normativa

Durante la fase de elaboración por autoridades públicas de disposiciones legales o instrumentos normativos con repercusión para el Medio Ambiente se promoverá una participación efectiva del público en una fase apropiada, y cuando las opciones estén aún abiertas.



Ejercicios de repaso y autoevaluación

1. El Derecho Ambiental... (señale la opción INCORRECTA)

- a. ... es un Derecho Administrativo auxiliado por otras ramas del Derecho.
- b. ... Tiene como objetivo regular los efectos de la contaminación transfronteriza.
- c. ... se ha construido y se sigue construyendo a base de leyes, documentos e instrumentos internacionales, conocidos comúnmente como soft laws.
- d. ... tiene su aparición internacional en el año 1972 a raíz de la promulgación de la Declaración de Estocolmo sobre el Medio Ambiente.

2. Que las normas del Derecho Internacional del Medio Ambiente no tengan fuerza jurídica vinculante es una característica propia de...

- a. ... la multidimensionalidad.
- b. ... el predominio del soft law.
- c. ... la funcionalidad.
- d. ... la emergencia del hard law.

3. El principio de participación ciudadana pertenece al Derecho Ambiental...

- a. ... de la Unión Europea.
- b. ... español.
- c. ... Internacional.
- d. Todas las opciones son incorrectas.

4. Señale la opción INCORRECTA.

- a. La información ambiental puede ser solicitada solo por profesionales y entidades privadas dedicadas al estudio e investigación en materia ambiental.
- b. La Ley 27/2006 de 18 de julio, es la que regula los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de Medio Ambiente.

- c. Las Administraciones Públicas pueden cobrar una cantidad por el suministro de la información ambiental, siempre y cuando dicha cantidad sea razonable.
- d. La difusión de información ambiental debe enmarcarse dentro del uso de las nuevas Tecnologías de Información y Comunicación.

5. La responsabilidad ambiental solo puede ser aplicada cuando...

- a. ... sea posible establecer la identidad del contaminante.
- b. ... se pueda cuantificar el daño.
- c. ... se pueda establecer una relación entre el daño ambiental causado y el contaminador.
- d. Todas las opciones son correctas.

6. ¿Cuál es la Ley de Responsabilidad Medioambiental?

- a. Ley 26/2007.
- b. Ley 22/2011.
- c. Ley 16/2002.
- d. Real Decreto Legislativo 1/2001.