



COUNTRY REPORT: SPAIN (2011)

(Spanish Version)

Lucía Casado*

Introducción

La actividad normativa desarrollada por España en materia de protección del medio ambiente durante el último año ha sido intensa. En estos meses se han aprobado importantes leyes ambientales y se han incorporado, bien mediante ley, bien mediante reglamento, varias Directivas europeas en diferentes sectores ambientales. También se ha procedido al desarrollo reglamentario de varias leyes ambientales aprobadas en 2007.

En este período también se ha puesto de manifiesto la conflictividad competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas en algunos sectores ambientales. Así lo evidencian las Sentencias del Tribunal Constitucional recaídas en materia de aguas; y la interposición de nuevos recursos de inconstitucionalidad –como el presentado contra la reciente Ley de almacenamiento geológico de dióxido de carbono–, y el planteamiento ante el Tribunal Constitucional de nuevos conflictos positivos de competencia promovidos por algunas comunidades autónomas en materia de protección de la atmósfera y biodiversidad.

* Profesora Titular de Derecho Administrativo de la Universitat Rovira i Virgili Investigadora del Centre d'Estudis de Dret Ambiental de Tarragona (CEDAT). Email: lucia.casado@urv.cat.

La intensa actividad normativa desarrollada por el Estado en materia ambiental

Cinco Nuevas Leyes en Materia Ambiental

En el período analizado han visto la luz cinco leyes ambientales estatales de gran importancia: la *Ley 40/2010*, de 29 de diciembre, de almacenamiento geológico de dióxido de carbono; la *Ley 41/2010*, de 29 de diciembre, de protección del medio marino; la *Ley 2/2011*, de 5 de marzo, de economía sostenible, mediante la cual se llevan a cabo importantes reformas, para hacer frente a la situación de crisis económica actual; la *Ley 12/2011*, de 27 de mayo, sobre responsabilidad civil por daños nucleares o producidos por materiales radiactivos; y la *Ley 22/2011*, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados.

La primera de ellas, adoptada sobre la base de los títulos competenciales previstos en el artículo 149.1.23 (“legislación básica sobre protección del medio ambiente”), 25 (“bases del régimen minero y energético”) y 13 (“bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica”) de la Constitución Española, se aprueba con el fin de incorporar al ordenamiento español la Directiva 2009/31/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de abril de 2009, relativa al almacenamiento geológico de dióxido de carbono –inscrita en el denominado paquete de energía y cambio climático–, adaptándola a la realidad industrial, geológica y energética de España. Su objeto es establecer el marco jurídico del almacenamiento geológico de dióxido de carbono (CO₂), en condiciones seguras para el medio ambiente, con el fin de contribuir a la lucha contra el cambio climático.

La segunda también incorpora al ordenamiento jurídico español una directiva europea (la 2008/56/CE, de 17 de junio, que establece un marco de acción comunitario para la política del medio marino). Se dota así el ordenamiento español de una norma jurídica específica para la protección del medio marino. Dictada sobre la base del artículo 149.1.23 de la Constitución, su objeto es establecer el régimen jurídico que rige la adopción de las medidas necesarias para lograr o mantener el buen estado ambiental del medio marino, a través de su planificación, conservación, protección y mejora; y asegurar, en su calidad de bien de dominio público bajo titularidad estatal, un uso sostenible de los recursos del medio marino que tenga en consideración el interés general. La herramienta fundamental a tal efecto es llevar a

cabo una planificación coherente de las actividades que se practican en el medio marino.

La Ley de economía sostenible es una de las piezas más importantes de la Estrategia para una Economía Sostenible, aprobada por el Consejo de Ministros en noviembre de 2009. Se trata de una Ley muy extensa (más de 200 páginas en el Boletín Oficial del Estado), estructurada en cuatro Títulos, precedidos de un Título preliminar. El Título primero se dedica a la mejora del entorno económico; el segundo, a la competitividad; el tercero, a la sostenibilidad medioambiental; y el cuarto, a los instrumentos para la aplicación y evaluación de la Ley.

El objeto de la Ley de economía sostenible es introducir en el ordenamiento jurídico las reformas estructurales para crear condiciones que favorezcan un desarrollo económico sostenible. Para conseguir este objeto, la Ley contiene un gran número de reformas legislativas. Con ellas se pretende “servir a un crecimiento, a un crecimiento equilibrado, duradero: sostenible. Sostenible en tres sentidos: económicamente, esto es, cada vez más sólido, asentado en la mejora de la competitividad, en la innovación y en la formación; medioambientalmente, que haga de la imprescindible gestión racional de los medios naturales también una oportunidad para impulsar nuevas actividades y nuevos empleos; y sostenible socialmente, en cuanto promotor y garante de la igualdad de oportunidades y de la cohesión social”. La amplitud y complejidad de la Ley impiden realizar un examen detallado de la misma en el marco de esta crónica, por lo que únicamente se destaca la inclusión de un Título específico dedicado a la Sostenibilidad medioambiental. En él se recogen disposiciones relativas a distintos ámbitos de la sostenibilidad ambiental, desde la que se abordan algunas reformas globales de los sectores afectados. Estos ámbitos son el modelo energético sostenible; la reducción de emisiones; el transporte y la movilidad sostenible; y la rehabilitación y vivienda.

La Ley sobre responsabilidad civil por daños nucleares o producidos por materiales radiactivos regula la responsabilidad civil nuclear de conformidad con los Convenios internacionales de París de 29 de julio de 1960, sobre la responsabilidad civil en materia de energía nuclear, y de Bruselas, de 31 de enero de 1963, complementario del anterior. Asimismo, establece un régimen específico de responsabilidad civil por los daños que puedan causar accidentes en los que se vean involucrados materiales radiactivos que no sean sustancias nucleares.

Por último, la *Ley 22/2011*, de residuos y suelos contaminados, que tiene en su mayor parte el carácter de legislación básica sobre protección del medio ambiente, se aprueba con el fin de incorporar al ordenamiento jurídico español la *Directiva 2008/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo*, de 19 de noviembre de 2008. Esta Ley tiene como objeto regular la gestión de los residuos, impulsando medidas que prevengan su generación y mitiguen los impactos adversos sobre la salud humana y el medio ambiente asociados a su generación y gestión, mejorando la eficiencia en el uso de los recursos. También incluye la regulación del régimen jurídico de los suelos contaminados.

Otras Normas Ambientales De Interés

Desde una perspectiva internacional, cabe mencionar la ratificación por parte de España, del Protocolo relativo a la gestión integrada de las zonas costeras del Mediterráneo, hecho en Madrid el 21 de enero de 2008; del Estatuto de la Agencia Internacional de Energías Renovables (IRENA), hecho en Bonn el 26 de enero de 2009; y del Protocolo del Convenio de 1979 sobre la contaminación atmosférica transfronteriza a gran distancia provocada por contaminantes orgánicos persistentes, hecho en Aarhus el 24 de junio de 1998.

En el período analizado también se han aprobado a nivel estatal un gran número de normas de rango reglamentario, muchas de las cuales tienen el carácter de legislación básica de protección del medio ambiente, en los sectores de protección de la atmósfera, aguas y patrimonio natural y biodiversidad. De estas normas, algunas constituyen desarrollos reglamentarios de leyes previas; otras han servido para incorporar Directivas europeas.

En el ámbito de la protección de la atmósfera deben destacarse varias normas. Por un lado, las dictadas en desarrollo de la *Ley 34/2007*, de 15 de noviembre, de calidad del aire y protección de la atmósfera, y/o para incorporar alguna Directiva europea. En este bloque se encuentran el *Real Decreto 100/2011*, de 28 de enero, por el que se actualiza el catálogo de actividades potencialmente contaminadoras de la atmósfera y se establecen las disposiciones básicas para su aplicación; el *Real Decreto 102/2011*, de 28 de enero, relativo a la mejora de la calidad del aire, que procede a incorporar al ordenamiento español la *Directiva 2008/50/CE* del

Parlamento Europeo y del Consejo de 21 de mayo de 2008, relativa a la calidad del aire ambiente y a una atmósfera más limpia en Europa, y a simplificar la normativa nacional referente a la calidad del aire; el *Real Decreto* 687/2011, de 13 de mayo, por el que se modifica el *Real Decreto* 430/2004, de 12 de marzo, por el que se establecen nuevas normas sobre limitación de emisiones a la atmósfera de determinados agentes contaminantes procedentes de grandes instalaciones de combustión, y se fijan ciertas condiciones para el control de las emisiones a la atmósfera de las refinerías de petróleo, que subsana la incorporación incompleta de la *Directiva* 2001/80/CE del *Parlamento Europeo y del Consejo* de 23 de octubre de 2001 al ordenamiento jurídico español; y el *Real Decreto* 430/2004, de 12 de marzo, por el que se establecen nuevas normas sobre limitación de emisiones a la atmósfera de determinados agentes contaminantes procedentes de grandes instalaciones de combustión, y se fijan ciertas condiciones para el control de las emisiones a la atmósfera de las refinerías de petróleo, con el fin de subsanar la incorporación incompleta de la *Directiva* 2001/80/CE del *Parlamento Europeo y del Consejo* de 23 de octubre de 2001, al ordenamiento jurídico español. Por otro, las dictadas en relación con el régimen de comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero, entre las que destacan el *Real Decreto* 101/2011, de 28 de enero –adoptado en desarrollo de la *Ley* 13/2010, de 5 de julio–, por el que se establecen las normas básicas que han de regir los sistemas de acreditación y verificación de las emisiones de gases de efecto invernadero y los datos toneladas–kilómetro de los operadores aéreos y de las solicitudes de asignación gratuita transitoria de instalaciones fijas en el ámbito de aplicación de la *Ley* 1/2005; y el *Real Decreto* 301/2011, de 4 de marzo, sobre medidas de mitigación equivalentes a la participación en el régimen de comercio de derechos de emisión a efectos de la exclusión de instalaciones de pequeño tamaño.

En materia de aguas, han visto la luz en este período importantes normas. En primer lugar, en el ámbito de las aguas embotelladas, se han adoptado el *Real Decreto* 1798/2010, de 30 de diciembre, por el que se regula la explotación y comercialización de aguas minerales naturales y aguas de manantial embotelladas para consumo humano; y el *Real Decreto* 1799/2010, de 30 de diciembre, por el que se regula el proceso de elaboración y comercialización de aguas preparadas embotelladas para el consumo humano. Estas normas, dictadas mayoritariamente al amparo del artículo 149.1.16 de la Constitución, que atribuye al Estado la competencia exclusiva en materia de bases y coordinación general de la sanidad, se

aprueban con el fin de separar en dos normas independientes, en aras a una mayor seguridad jurídica, la regulación de las aguas minerales naturales y aguas de manantial, por un lado, y de las aguas preparadas, por otro, normativa que hasta entonces se contenía en una única disposición. En segundo lugar, mediante el *Real Decreto* 29/2011, de 14 de enero, se han modificado los *Reales Decretos* 125/2007, de 2 de febrero, por el que se fija el ámbito territorial de las demarcaciones hidrográficas; y 650/1987, de 8 de mayo, por el que se definen los ámbitos territoriales de los Organismos de cuenca y de los planes hidrológicos. En tercer lugar, se ha aprobado, con el carácter de legislación básica sobre protección del medio ambiente, el *Real Decreto* 60/2011, de 21 de enero, sobre las normas de calidad ambiental en el ámbito de la política de aguas, con el objeto de trasponer al ordenamiento jurídico español dos *Directivas*: la 2008/105/CE del *Parlamento Europeo y del Consejo*, de 16 diciembre de 2008, relativa a las normas de calidad ambiental (NCA) en el ámbito de la política de aguas; y la 2009/90/CE de la Comisión, de 31 de julio de 2009, por la que se establecen, de conformidad con la Directiva marco de aguas, las especificaciones técnicas del análisis químico y del seguimiento del estado de las aguas. Por último, también se ha conferido a las comunidades autónomas que lo tengan previsto en sus Estatutos de Autonomía, el ejercicio de la competencia ejecutiva sobre las facultades de policía de dominio público hidráulico dentro de su ámbito territorial, a través del *Real Decreto-Ley* 12/2001, de 26 de agosto; y se ha modificado, a través de la *Orden ARM/1195/2011*, de 11 de mayo, la *Orden ARM/2656/2008*, de 10 de septiembre, por la que se aprueba la instrucción de planificación hidrológica.

En este ámbito, también debe mencionarse el retraso con que España está acometiendo la aprobación de los nuevos planes hidrológicos y el incumplimiento de la Directiva marco de aguas en este punto, ya que hasta el momento únicamente se ha aprobado el Plan de gestión del distrito de cuenca fluvial de Cataluña, a través del *Real Decreto* 1219/2011.

En materia de patrimonio natural y biodiversidad, merece especial atención la aprobación de tres Reglamentos de desarrollo y/o aplicación de la *Ley* 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y la Biodiversidad, que tienen el carácter de legislación básica sobre protección del medio ambiente. En primer lugar, el *Real Decreto* 139/2011, de 4 de febrero, para el desarrollo del Listado de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial y del Catálogo Español de Especies

Amenazadas, que desarrolla algunos de los contenidos de los capítulos I y II del Título III de la *Ley 42/2007*. En segundo lugar, el *Real Decreto 556/2011*, de 20 de abril, para el desarrollo del Inventario Español de Patrimonio Natural y la Biodiversidad, que desarrolla el capítulo I del Título I de la *Ley 42/2007*, de 13 de diciembre. Y, en tercer lugar, el *Real Decreto 1274/2011*, de 16 de septiembre, que, en aplicación de esta Ley, aprueba el Plan estratégico del patrimonio natural y de la biodiversidad 2011-2017. Este Plan se configura como instrumento de planificación de la actividad de la Administración General del Estado en la materia y tiene como objeto el establecimiento y la definición de objetivos, acciones y criterios que promuevan la conservación, el uso sostenible y la restauración del patrimonio, los recursos naturales terrestres y marinos, la biodiversidad y la geodiversidad.

También debe mencionarse la regulación, mediante el *Real Decreto 1336/2011*, de 3 de octubre –dictado al amparo del art. 149.1.13 CE–, del contrato territorial como instrumento para promover el desarrollo sostenible del medio rural, incorporando esta figura al ordenamiento jurídico español.

Además de la normativa destacada, debe mencionarse la *Ley 8/2011*, de 28 de abril, por la que se establecen medidas para la protección de las infraestructuras críticas (desarrollada por el *Real Decreto 704/2011*, de 20 de mayo), en la medida en que dentro de las infraestructuras críticas ubicadas en el territorio nacional a que se aplica se hallan, entre otras, las vinculadas a los sectores estratégicos del agua, la energía y la industria nuclear. El objeto de esta Ley es establecer las estrategias y las estructuras adecuadas que permitan dirigir y coordinar las actuaciones de los distintos órganos de las Administraciones públicas en materia de protección de infraestructuras críticas, previa identificación y designación de las mismas, para mejorar la prevención, preparación y respuesta de España frente a atentados terroristas u otras amenazas que afecten a estas infraestructuras; y regular las especiales obligaciones que deben asumir tanto las Administraciones públicas como los operadores de aquellas infraestructuras que se determinen como infraestructuras críticas.

También tiene una gran importancia el *Real Decreto-Ley 8/2011*, de 1 de julio. A pesar de no tratarse de una norma ambiental, contiene previsiones de interés para este ámbito en materia de silencio administrativo y de licencias. En particular, en relación con esta última cuestión procede a modificar diversas leyes ambientales (en

materia de aguas, prevención y control integrados de la contaminación, ruido, responsabilidad medioambiental, calidad del aire y protección de la atmósfera y patrimonio natural y biodiversidad), con el fin de suprimir determinadas licencias de competencia municipal, sin perjuicio de su sustitución por otros medios de intervención administrativa en la actividad de los ciudadanos.

Asimismo, se han aprobado en este período otras normas reglamentarias, tanto en materias ambientales como en sectores directa o indirectamente relacionados con el medio ambiente. Dado el objetivo de esta crónica, no pueden enumerarse todas ellas, aunque sí destacamos algunas, como el *Real Decreto* 1439/2010, de 5 de noviembre, por el que se modifica el Reglamento sobre protección sanitaria contra radiaciones ionizantes, aprobado por el *Real Decreto* 783/2001, de 6 de julio; el *Real Decreto* 1440/2010, de 5 de noviembre, que aprueba un nuevo Estatuto para el Consejo de Seguridad Nuclear; el *Real Decreto* 187/2011, de 18 de febrero, relativo al establecimiento de requisitos de diseño ecológico aplicable a los productos relacionados con la energía; el *Real Decreto* 459/2011, de 1 de abril, por el que se fijan los objetivos obligatorios de biocarburantes para los años 2011, 2012 y 2013; el *Real Decreto* 1308/2011, de 26 de septiembre, sobre protección física de las instalaciones y los materiales nucleares, y de las fuentes radiactivas; y la *Orden ARM/1783/2011*, de 22 de junio, dictada al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1.23 CE, en materia de responsabilidad ambiental, de gran importancia para la implantación de la exigencia de la garantía financiera obligatoria de los riesgos medioambientales.

La Jurisprudencia Ambiental: Algunos Aspectos de Interés

A nivel jurisprudencial, lo más destacable en este período son tres sentencias dictadas por el Tribunal Constitucional en materia de aguas. Es éste un ámbito sobre el cual se está desatando en España una importante conflictividad competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Los procesos de reforma estatutaria acometidos en los últimos años han puesto de manifiesto un importante conflicto en torno al agua y su gestión territorial en España. Son varias las Comunidades Autónomas que han aprovechado la ocasión para introducir en los nuevos Estatutos algunas previsiones que incrementan sus cuotas de poder sobre este recurso, especialmente en el caso de las cuencas intercomunitarias. Algunos Estatutos habilitan a las Comunidades Autónomas respectivas para asumir competencias que

rompen con el principio tradicional de unidad de gestión de las cuencas hidrográficas y replantean el criterio hasta ahora establecido por la legislación de aguas española, según el cual el Estado es competente sobre las cuencas intercomunitarias y las Comunidades Autónomas sobre las intracomunitarias, si las tienen. Buen ejemplo de ello son los artículos 51 del Estatuto de Autonomía de Andalucía y 75 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, que otorgan competencias exclusivas a estas comunidades autónomas sobre las aguas de determinadas cuencas intercomunitarias que transcurren por su territorio.

Ello ha suscitado un interesante debate en España en torno a cómo articular la gestión del agua en el territorio y los procesos de territorialización de este recurso que están llevando a cabo algunas Comunidades Autónomas en sus Estatutos con el modelo de gestión establecido con anterioridad y con el principio de gestión unitaria por cuencas hidrográficas, así como con la solidaridad interregional. Sobre esta cuestión acaba de pronunciarse el Tribunal Constitucional en dos sentencias muy recientes: la 30/2011, de 16 de marzo, y la 32/2011, de 17 de marzo. Ambas han declarado la inconstitucionalidad y nulidad de los artículos 51 del Estatuto de Autonomía de Andalucía y 75 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, por considerar que estos preceptos acogían un modelo de gestión fragmentada de las aguas pertenecientes a una misma cuenca hidrográfica intercomunitaria que resulta inviable, ya que debe prevalecer el criterio de que las aguas de una misma cuenca forman un conjunto integrado que debe ser gestionado de forma homogénea y, en el caso de las cuencas intercomunitarias, la competencia es estatal.

Más recientemente, el Tribunal Constitucional ha dictado la Sentencia 110/2011, de 22 de junio, en relación con el nuevo Estatuto de Autonomía de Aragón, que incluía algunas previsiones controvertidas en materia de aguas. El Tribunal Constitucional declara la constitucionalidad de los artículos 19, que recoge derechos en relación con el agua y contiene un criterio de orientación de la actuación de los poderes públicos aragoneses dirigido a evitar transferencias no sostenibles de agua a otras cuencas; y 72, que incluye las competencias de esta Comunidad Autónoma en materia de aguas. Sobre la controvertida disposición adicional quinta, que establecía una reserva de agua para uso exclusivo para los aragoneses de 6.550 hm³, el Tribunal Constitucional considera que es constitucional, siempre que no se interprete como una imposición vinculante para el Estado, que en ejercicio de su competencia exclusiva ex art. 149.1.22 podrá determinar con plena libertad la fijación de los

caudales apropiados en cada momento. Por otra parte, en este mismo período el Tribunal Constitucional ha dictado la Sentencia 150/2011, de 29 de septiembre de 2011, en la que desestima la demanda de amparo presentada por un ciudadano respecto a una Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana que desestimó su demanda de indemnización contra el Ayuntamiento de Valencia por contaminación acústica de su vivienda. El particular alegaba la vulneración de los derechos a la integridad física y moral y a la intimidad y a la inviolabilidad del domicilio, recogidos en los artículos 15 y 18 CE. Sin embargo, el Tribunal Constitucional desestima la demanda por falta de prueba de los ruidos sufridos por el demandante en su salud y en su domicilio, aunque existe un voto particular disidente de tres magistrados. Paradójicamente, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos sí ha reconocido que existe vulneración del artículo 8.1 del Convenio Europeo de Derechos Humanos (derecho al respeto de su vida privada y familiar, de su domicilio y de su correspondencia), en un supuesto de contaminación acústica en la Sentencia *Martínez Martínez contra España*, de 18 de octubre de 2011. En esta sentencia, se condena a España a indemnizar con 15.000 euros a un ciudadano que desde hacía diez años soportaba los ruidos emitidos por la terraza de una discoteca situada a escasos metros de su casa, a pesar de que el Tribunal Constitucional había rechazado previamente el recurso de amparo por carecer de contenido constitucional.

Consideraciones sobre la evolución reciente de la normativa ambiental

La normativa ambiental adoptada en el período examinado ha venido marcada, en primer lugar, por la situación de crisis económica que atraviesa España –unida a importantes recortes presupuestarios– y por la incorporación de patrones de sostenibilidad ambiental en el ámbito económico. Es esta situación la que ha justificado la adopción de una macronorma como la Ley de economía sostenible, tendente a crear las condiciones que favorezcan un desarrollo económico sostenible y a incentivar y acelerar el desarrollo de una economía más competitiva y más innovadora.

En segundo lugar, continúa apreciándose la influencia decisiva de la *Directiva* 2006/123/CE de servicios en el mercado interior, del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior, a través de la sustitución en diversos ámbitos del mecanismo de autorización o

licencia previa, por otros mecanismos de intervención más flexibles, como la comunicación y la declaración responsable. Las modificaciones de varias leyes sectoriales ambientales en los últimos meses van en esta línea y eliminan las tradicionales licencias locales, sin perjuicio de su sustitución por otras formas de verificación y control administrativo.

En tercer lugar, se aprecia la continuidad de tendencias ya señaladas en crónicas anteriores. Por una parte, muchas de las normas que han visto la luz en estos últimos meses tienen su origen en el Derecho comunitario, como se ha destacado en las páginas precedentes. Por ello, el Derecho ambiental español continúa, en buena medida, yendo a remolque del derecho comunitario, uno de los principales motores de innovación para la legislación ambiental española. Por otra, prosigue la tendencia bastante generalizada en España en materia ambiental de aprobación de normas básicas con carácter reglamentario, aun cuando en el sistema español, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, sólo excepcionalmente se admite la definición de lo básico en normas reglamentarias. Buena parte de los reglamentos aprobados se consideran legislación básica sobre protección del medio ambiente con arreglo al artículo 149.1.23 de la Constitución.