



La Evolución del Derecho Ambiental en España

Lucía Casado*

Abstract

In the last two years (from late 2007 to late 2009) Spain has experienced significant legislative activity in the environmental field, both at State and regional level. This chronicle focuses only on the former. Three important national laws have been passed regarding environmental liability, biodiversity and air quality. Furthermore, a new legislative package was adopted on environmental impact assessment and a range of sectoral laws were passed in order to accommodate principles provided for in the new Directive on services within the internal market. Finally, the Government has reorganised its ministries and Spain now does not have an independent Ministry of the Environment, but environmental matters are included in the work of the Ministry of Environment and of Rural and Marine Affairs.

Introducción

En los últimos dos años (desde finales de 2007 hasta finales de 2009) se ha producido en España una importante labor normativa en materia ambiental, tanto en el ámbito estatal como en el autonómico¹, si bien en esta crónica únicamente se

* Professor of Law, Centre d'Estudis de Dret Ambiental de Tarragona (CEDAT), Universitat Rovira i Virgili, España (email: lucia.casado@urv.cat).

¹ El medio ambiente en España es una competencia compartida entre el Estado y las Comunidades Autónomas (un total de diecisiete). De acuerdo con la Constitución Española, de 27 de diciembre de 1978, el Estado tiene la competencia exclusiva sobre la "legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección" (art. 149.1.23). Corresponden, en cambio, a las Comunidades Autónomas, las competencias normativas de desarrollo de la legislación básica estatal y de dictar normas adicionales de protección, así como la gestión en materia de protección del medio ambiente.

hará referencia al estatal. A nivel estatal, se han aprobado tres importantes leyes en materia de responsabilidad ambiental, biodiversidad y calidad del aire. Asimismo, se ha aprobado un nuevo texto refundido en materia de evaluación de impacto ambiental y se han modificado varias leyes sectoriales ambientales con el fin de adaptarlas a los principios incorporados por la Directiva europea relativa a los servicios en el mercado interior. También han visto la luz numerosas normas de carácter reglamentario en materia ambiental y se ha reorientado la organización administrativa estatal en este ámbito.

Un Nuevo Marco Jurídico para la Responsabilidad Ambiental, la Biodiversidad y la Calidad Del Aire

A finales de 2007 han visto la luz tres importantes leyes en materia ambiental. En primer lugar, la Ley 26/2007, de 23 de octubre, de responsabilidad ambiental - desarrollada posteriormente y de forma parcial por el Real Decreto 2090/2008, de 22 de diciembre-. Esta ley, que incorpora al ordenamiento jurídico español la Directiva 2004/35/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de abril de 2004, y que, en su mayor parte tiene el carácter de legislación básica de protección del medio ambiente, introduce en España un nuevo régimen administrativo de responsabilidad ambiental, de carácter objetivo e ilimitado, basado en los principios de prevención y de quien contamina paga. Se trata, en efecto, de un régimen administrativo en la medida en que instituye todo un conjunto de potestades administrativas con cuyo ejercicio la administración pública debe garantizar el cumplimiento de la Ley y la aplicación del régimen de responsabilidad que incorpora. Es, además, una responsabilidad ilimitada, ya que el contenido de la obligación de reparación (o, en su caso, de prevención) que asume el operador responsable consiste en devolver los recursos naturales dañados a su estado original, sufragando el total de los costes a los que asciendan las correspondientes medidas preventivas o reparadoras. Por último, es una responsabilidad de carácter objetivo -aunque con algunos matices- en la que las obligaciones de actuación se imponen al operador al margen de cualquier culpa, dolo o negligencia que haya podido existir en su comportamiento. Se hace efectivo así el principio de quien contamina paga y se trasladan los costes derivados de la reparación de los daños medioambientales desde la sociedad hasta los operadores económicos. Todo ello sin minusvalorar la dimensión preventiva del nuevo régimen de responsabilidad ambiental. En este sentido, la Ley no sólo impone

la adopción de medidas de reparación, sino también de prevención y evitación de daños medioambientales. Además, para garantizar la efectividad del sistema, va más allá de las exigencias comunitarias e incorpora importantes previsiones sobre garantías financieras.

En segundo lugar, la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de calidad del aire y protección de la atmósfera. Esta Ley, que constituye en su totalidad legislación básica sobre protección del medio ambiente, supone una renovación sustancial del marco jurídico regulador de la protección de la atmósfera en España, regido hasta ese momento por una ley muy antigua, de carácter preconstitucional (la Ley 38/1972, de 22 de diciembre, de protección del ambiente atmosférico). Efectivamente, con esta Ley se define una nueva norma básica conforme con las exigencias de nuestro actual ordenamiento jurídico y administrativo, que se inspira en los principios, enfoques y directrices que definen y orientan la vigente política ambiental y de protección de la atmósfera en el ámbito de la Unión Europea y que da adecuada cabida a los planteamientos y requisitos técnicos que conforman el Derecho de la Unión Europea en materia de atmósfera, y el derivado de los correspondientes convenios internacionales. Para la definición de este nuevo marco jurídico, la Ley define las competencias de las diferentes administraciones públicas, así como las obligaciones de los titulares de actividades potencialmente contaminadoras de la atmósfera; aborda las disposiciones relativas a la evaluación y gestión de la calidad del aire conforme al modelo vigente en la normativa de la Unión Europea; incluye medidas sobre prevención y control de las emisiones y de planificación para mejorar la calidad del aire; incorpora instrumentos de fomento de la protección de la atmósfera; se ocupa de los aspectos relativos al control, la inspección, vigilancia y seguimiento para garantizar el cumplimiento de sus previsiones; e incluye, asimismo, un régimen sancionador.

En tercer lugar, la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, de patrimonio natural y de la biodiversidad², que, en su mayor parte, tiene el carácter de legislación básica sobre protección del medio ambiente. Esta Ley establece el régimen jurídico básico de la

² Unos meses antes, se había aprobado a nivel estatal la Ley 5/2007, de 3 de abril, sobre la red de parques nacionales, dictada en su mayor parte al amparo de lo dispuesto por el artículo 149.1.23 de la Constitución y cuyo objeto es establecer el régimen jurídico básico de la Red de Parques Nacionales, cuyos objetivos se declaran de interés general del Estado.

conservación, uso sostenible, mejora y restauración del patrimonio natural y de la biodiversidad, como parte del deber de conservar y del derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona establecido en el artículo 45.2 de la Constitución. Con este fin, recoge un amplio catálogo de instrumentos para el conocimiento y la planificación del patrimonio natural y de la biodiversidad; incorpora amplias previsiones sobre catalogación, conservación y restauración de hábitat y espacios del patrimonio natural, así como medidas de conservación de la biodiversidad; se centra en la promoción del uso sostenible del patrimonio natural y de la biodiversidad; recoge disposiciones específicas dirigidas al fomento del conocimiento, la conservación y restauración del patrimonio natural y la biodiversidad; y, por último, incluye un régimen de infracciones y sanciones.

El Nuevo Texto Refundido Sobre Evaluación de Impacto Ambiental de Proyectos

En materia de evaluación de impacto ambiental, debe destacarse la aprobación del Real Decreto Legislativo 1/2008, de 11 de enero, que aprueba el Texto refundido de la Ley de evaluación de impacto ambiental de proyectos -en su mayoría, con el carácter de legislación básica de protección del medio ambiente-. No se trata propiamente de una norma nueva, sino de un Texto refundido elaborado por el Gobierno que, dado el amplio número de modificaciones que había experimentado sucesivamente el anterior Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de evaluación de impacto ambiental, y la relevancia de éstas, pretende, en aras del principio de seguridad jurídica, regularizar, aclarar y armonizar las disposiciones vigentes en esta materia. Esta refundición se limita a la evaluación de impacto ambiental de proyectos y no incluye la evaluación ambiental de planes y programas, regulada en la Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente.

El Impacto de la Directiva Relativa a los Servicios en El Mercado Interior en el Derecho Ambiental Estatal

La transposición en España de la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior, a través de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las

actividades de servicios y su ejercicio, supone un importante reto para todas las administraciones públicas españolas, dados los profundos cambios que implicará para el intervencionismo público sobre las actividades de servicios. Frente a los tradicionales mecanismos de control previo -articulados fundamentalmente a través de la autorización administrativa-, se impone ahora un cambio de paradigma en los mecanismos de acceso a la prestación de servicios, circunstancia que obligará a la redefinición del papel de intervención y control de los poderes públicos. La incorporación de esta Directiva en España va a suponer una auténtica revolución para nuestro Derecho público y va a introducir un cambio de modelo en los mecanismos de acceso a la prestación de servicios incluidos en su ámbito de aplicación. Frente al modelo tradicional de control previo basado en la autorización administrativa, se impone ahora como regla general el régimen de comunicación o declaración responsable, quedando relegados los regímenes de autorización como excepcionales y sometidos a condiciones estrictas para su aplicación (no discriminación, necesidad y proporcionalidad). Así, el principal cambio que se introduce es la sustitución de los controles previos, la autorización administrativa, por filtros mucho más ágiles y menos costosos, controles *ex post*, traducidos en inspecciones administrativas y en el incremento de controles administrativos sobre las actividades de prestación de servicios.

Este cambio de paradigma también afecta al Derecho ambiental. En primer lugar, debe tenerse presente la importancia de la protección del medio ambiente en el nuevo régimen de libre prestación de servicios, ya que -junto a otros ámbitos, como, por ejemplo, el orden público, la salud pública, la protección de los derechos, la seguridad y la salud de los consumidores, la sanidad animal o la conservación del patrimonio histórico y artístico nacional- se recoge como “razón imperiosa de interés general” que va a permitir aplicar, excepcionalmente, el régimen de autorización (frente al general de comunicación o declaración responsable), o introducir limitaciones temporales y territoriales de los títulos de intervención (autorización, comunicación o declaración de responsable).

En segundo lugar, no puede ocultarse el impacto de la nueva normativa reguladora de la prestación de servicios sobre la legislación sectorial ambiental. Buena prueba de ello son las modificaciones de la legislación sectorial ambiental acometidas por el Estado en los últimos meses. La necesaria reorientación de los tradicionales

sistemas de intervención administrativa que se impone a raíz de la aprobación de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, obliga a acometer un conjunto de reformas normativas con el fin de modificar los sistemas de intervención administrativa y adaptarlos al nuevo contexto. En este sentido, la opción del legislador estatal ha sido aprobar dos leyes diferentes: una ley de transposición de la Directiva 2006/123/CE que la incorpore de forma genérica -la mencionada Ley 17/2009-; y otra ley que acometa las principales reformas de la legislación sectorial que queda afectada por los principios establecidos en la Directiva de servicios -la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio-.

En este contexto, la legislación ambiental sectorial ya ha sido objeto de algunas modificaciones importantes a nivel estatal. El título V (“Servicios medioambientales y de agricultura”) de la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, ya modifica diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio (Leyes de 20 de febrero de 1942, por la que se regula el fomento y conservación de la pesca fluvial; 1/1970, de 4 de abril, de caza; 22/1988, de 28 de julio, de costas; 3/1995, de 23 de marzo, de vías pecuarias; 10/1998, de 21 de abril, de residuos; 43/2003, de 21 de noviembre, de montes; 5/2007, de 3 de abril, de la Red de Parques Nacionales; 42/2007, de 13 de diciembre, del patrimonio natural y de la biodiversidad; y Texto Refundido de la Ley de Aguas, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio), aunque van a ser muchas más las legislaciones que van a requerir ser modificadas (por ejemplo, la de evaluación de impacto ambiental).

La Introducción De Cambios en La Organización Administrativa del Medio Ambiente: La Integración en un Único Ministerio Del Medio Ambiente, El Medio Rural y El Marino

Uno de los cambios más significativos en la actuación ambiental del Estado durante el año 2008 ha sido precisamente la reforma de la propia organización administrativa estatal en este ámbito. Mediante el Real Decreto 432/2008, de 12 de abril, de reestructuración de los departamentos ministeriales, se crea el Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino, al que se le otorgan las competencias anteriormente atribuidas al Ministerio de Medio Ambiente y al Ministerio de

Agricultura, Pesca y Alimentación. De esta forma, pierde singularidad el Ministerio de Medio Ambiente, que desaparece como tal, para pasar a integrarse sus competencias en un Ministerio más amplio, en el que también se incluyen otras materias de gran importancia como la agricultura. Ello ha suscitado multitud de reacciones en España por parte de los diversos sectores afectados, especialmente por el hecho de que la gestión de los recursos hídricos se realice ahora desde un mismo órgano –la-Secretaría de Estado del Medio Rural y del Agua-, incluyéndola en el medio rural.

Otras Normas De Interés

En el período objeto de análisis también se han aprobado en España, a nivel estatal, numerosas normas de rango reglamentario, muchas de ellas con carácter de legislación básica, en diferentes ámbitos sectoriales ambientales. Se advierte una tendencia -últimamente bastante generalizada en materia ambiental- de aprobación de normas básicas con carácter reglamentario, aun cuando en el sistema constitucional español sólo excepcionalmente se admite la definición de lo básico en normas reglamentarias. Entre otras, pueden destacarse las normas siguientes: en materia de aguas, los Reales Decretos 1620/2007, de 7 de diciembre, mediante el que se establece el régimen jurídico de la reutilización de aguas depuradas; 9/2008, de 11 de enero, por el que se modifica el Reglamento del dominio público hidráulico; 1383/2009, de 28 de agosto, por el que se determina la composición, estructura orgánica y funcionamiento del Consejo Nacional del Agua; 1460/2009, de 28 de septiembre, sobre organización y funcionamiento del Fondo de Cooperación para Agua y Saneamiento; y 1514/2009, de 2 de octubre, por el que se regula la protección de las aguas subterráneas contra la contaminación y el deterioro. En materia de residuos, los Reales Decretos 106/2008, de 1 de febrero, sobre pilas y acumuladores y gestión ambiental de sus residuos; 975/2009, de 12 de junio, sobre gestión de los residuos de las industrias extractivas y de protección y rehabilitación del espacio afectado por actividades mineras; 1304/2009, de 31 de julio, por el que se modifica el Real Decreto 1481/2001, de 27 de diciembre, por el que se regula la eliminación de residuos mediante el depósito en vertedero; 1823/2009, de 27 de noviembre, por el que se regula la concesión directa de una subvención a las comunidades autónomas para la ejecución urgente de actuaciones para el cumplimiento de la legislación de vertederos, incluyendo la clausura de vertederos

ilegales y la captación de biogás en vertederos, y otras actuaciones complementarias. En materia de ruido, el Real Decreto 1367/2007, de 19 de octubre, que desarrolla la Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del ruido, en lo referente a la zonificación acústica, objetivos de calidad y emisiones acústicas. Y, en materia de patrimonio natural, el Real Decreto 948/2009, de 5 de junio, por el que se determinan la composición, las funciones y las normas de funcionamiento del Consejo Estatal para el Patrimonio Natural y la Biodiversidad.

Por otra parte, cabe destacar la ratificación del Protocolo sobre el agua y la salud al Convenio de 1992 sobre la protección y utilización de los cursos de agua transfronterizos y de los lagos internacionales, hecho en Londres el 17 de junio de 1999; y del Protocolo sobre registros de emisiones y transferencias de contaminantes, hecho en Kiev el 21 de mayo de 2003, mediante Instrumentos de ratificación de 24 de junio y de 28 de agosto de 2009, respectivamente.