

ABREVIATURAS

BOE	Boletín Oficial del Estado
BOG	Boletín Oficial de Gipuzkoa
BON	Boletín Oficial de Navarra
BOPV	Boletín Oficial del País Vasco
CAV	Comunidad Autónoma Vasca
CC	Código Civil
CC.AA	Comunidades Autónomas
CE	Constitución Española
CEQ	Council on Environmental Quality
CIACA	Corte Internacional de Arbitraje y Conciliación Ambiental
CTP	Comunidad de Trabajo de los Pirineos
DA	Disposición Adicional
DF	Decreto Foral
DIA	Declaración de Impacto Ambiental
DOCE	Diario Oficial de las Comunidades Europeas
DPA	Departamento de los Pirineos Atlánticos
DOGC	Diario Oficial de la Generalitat de Catalunya
EAAN	Estatuto de Autonomía de Andalucía
EAC	Estatuto de Autonomía de Catalunya
EAPV	Estatuto de Autonomía del País Vasco
EIA	Evaluación de Impacto Ambiental
EIS	Environmental Impact Statement
EPA	Environmental Protection Agency
FONSI	Finding Of No Significant Impact
JORF	Journal Officiel de la République Française
LBRL	Ley de Bases del Régimen Local

LCEN	Ley de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres
LECrim	Ley de Enjuiciamiento Criminal
LF	Ley Foral
LGMAPV	Ley General de Protección del Medio Ambiente del País Vasco
LJCA	Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa
LOPJ	Ley Orgánica del Poder Judicial
LORAFNA	Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra
LOTG	Ley Orgánica del Tribunal Constitucional
LRJPAC	Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común
LTH	Ley de Territorios Históricos
MIDA	Máster Interactivo en Derecho Ambiental
NEPA	National Environmental Policy Act
RAMINP	Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas
RAP	Revista de Administración Pública
RD	Real Decreto
RDL	Real Decreto Legislativo
RVAP	Revista Vasca de Administración Pública
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional
TC	Tribunal Constitucional
TCE	Tratado de la Comunidad Europea
TEDH	Tribunal Europeo de Derechos Humanos
TJCE	Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas
TS	Tribunal Supremo
TT.HH	Territorios Históricos
USC	United States Code

Introducción

La investigación pretendida en este trabajo constituye el fruto de una reflexión personal acerca de la cuestión planteada, en lo que considero materia fundamental e imprescindible para la correcta protección del medio ambiente en la Comunidad Autónoma Vasca, Comunidad Foral de Navarra y el Departamento francés de los Pirineos Atlánticos.

Se trata sin duda de cuestiones hoy candentes en el Derecho Administrativo, y de cuya adecuada aplicación y funcionamiento dependen en gran medida los éxitos o fracasos de toda política o legislación ambiental.

La estructura territorial elegida para la investigación presenta unas características ciertamente apropiadas para la traslación organizativa pretendida, para lo cual resulta imprescindible un análisis profundo de las instituciones competentes en la materia, así como una necesaria reforma legislativa que acomode la organización administrativa actual, a las verdaderas exigencias y principios del Derecho Ambiental más moderno, en aras a la efectiva protección del medio.

Es por ello que la investigación debe partir del estudio sopesado de las disfunciones existentes en la organización administrativa vigente, profundizando en sus distintas necesidades de futuro, para finalmente poder aportar la traslación apuntada con la mayor eficacia y coordinación entre los distintos estamentos implicados en la problemática.

Queda por tanto bien delimitado el ámbito espacial del proyecto, como aquel comprendido por el territorio de la CAV, Navarra y los Pirineos Atlánticos, dentro del cual la imbricación peculiar de sus distintas instituciones (incluidas las Administraciones periféricas de los Estados centrales afectados), ha de producir el resultado de una compleja red de organismos con sus respectivas competencias, cuya eficacia demanda la mayor racionalidad posible. Por otro lado, se ha elegido un ámbito espacial de cierta magnitud, que abarque los territorios mencionados para lograr un estudio lo más completo posible, que contemple los distintos foros, procedimientos e instituciones de las tres entidades territoriales en cuyo seno se reparten los territorios vascos, teniendo en cuenta que tanto la protección ambiental, como el proceso de globalización europea que vivimos en la actualidad, hacen necesario ampliar el ámbito espacial del estudio, en materias que ya de por sí resultan difíciles de encasillar en pequeñas organizaciones territoriales, como serían cualquiera de las tres por separado.

Además, la traslación organizativa pretendida del modelo norteamericano presenta similares dificultades en los tres casos, por lo que el interés se duplica, cuando se opta por consumir la citada traslación para tres entes territoriales de organización jurídica distinta, pero con no pocos intereses comunes, entre los cuales necesariamente se encuentra la protección del medio ambiente.

Por su parte, el ámbito material del estudio se circunscribe a la protección medioambiental, como rama jurídica casi desconocida para el Derecho clásico, teniendo en cuenta que tal protección se sustenta básicamente en el soporte fáctico general objeto del estudio, cual es la organización administrativa, sin la cual la pretendida protección ambiental deviene imposible, por no encontrar ésta los instrumentos jurídicos, técnicos y económicos que la misma requiere.

Por otro lado, el ámbito temporal del estudio se ubica sin más en el Derecho vigente, ese Derecho vivo que juristas y laicos aplican cada día, al igual que administraciones y ciudadanos en su caso, cuando ven sus vidas circundadas por leyes eminentemente técnicas como son las ambientales, afectándoles de forma inmediata y directa.

Se trata en este caso de ordenamientos jurídicos distantes en su fondo y forma, teniendo en cuenta que la pretensión consiste en trasladar a tierra vasca el modelo de organización administrativo estadounidense, cuyos logros en la materia resultan indudables, gracias a su rápida evolución y desarrollo, lo que ha convertido al mismo en lugar de cita y estudio de gran parte de los expertos en la materia.

A tal fin, la investigación ha contado con el apoyo doctrinal, legislativo, jurisprudencial y bibliográfico de la Corte Internacional de Arbitraje y Conciliación Ambiental (CIACA), cuya Secretaría General en San Sebastián ha constituido predominantemente el lugar de desarrollo del trabajo, recopilación de información y redacción del mismo. La citada institución se encuentra formada por treinta juristas procedentes de veintitrés Estados diferentes, todos ellos de reconocido prestigio dentro del Derecho Ambiental, por lo que estimo merece ser subrayado el soporte y peso jurídico del apoyo documental y doctrinal recibidos, con especial referencia y mención a las aportaciones de su Secretario General Adjunto, el Doctor Loperena Rota.

Se trata pues en resumen de hacer realidad en la materia propuesta el encomiable enunciado constitucional del art.103.1 de la Carta Magna, como presupuesto central y razón de ser de las distintas Administraciones Públicas que operan en los territorios objeto del estudio. Sirva aquí como introducción y objetivo tal enunciado, según el cual: *“la Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación con sometimiento a la ley y al Derecho”*.

Para todo ello, no cabe sino recordar en estas líneas el carácter especialmente transfronterizo de la protección ambiental, de imposible reconducción a espacios territoriales cerrados o concretos, lo cual exige a las Administraciones profundizar en los principios clásicos del Derecho Administrativo, enunciados en el precepto aludido, y sin duda imprescindibles para la correcta protección del medio ambiente, del que debieran gozar todos y cada uno de los ciudadanos, con la Administración como garante esencial del mismo.

Mención especial merecen, aun de forma breve, los principios rectores de la organización administrativa para la protección ambiental, casi todos fruto del más moderno desarrollo del Derecho Ambiental, los cuales presidirán una y otra vez el presente estudio, especialmente dentro de la traslación que se pretende planear y ejecutar en la tercera fase de la investigación.

Citando a LOPERENA ROTA¹, resulta factible enumerar los principios antedichos, a la vez que plantear *ab initio* una de las polémicas recientes que despiertan el interés general de

1. D. LOPERENA ROTA: “Organización Administrativa para la protección ambiental”; Máster Interactivo en Derecho Ambiental 97/98 (MIDA), Eusko Ikaskuntza y Facultad de Derecho de San Sebastián (UPV-EHU). <http://suse00.su.ehu.es/MIDA>

ambientalistas diversos, entorno al concepto manejado por nuestra Constitución, cuyo art.45 recoge literalmente el siguiente aserto respecto al derecho al medio ambiente adecuado:

1. *“Todos tienen el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo.*
2. *Los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva.*
3. *Para quienes violen lo dispuesto en el apartado anterior, en los términos que la Ley fije se establecerán sanciones penales o, en su caso, administrativas, así como la obligación de reparar el daño causado”.*

Algunos autores recientemente distinguen entre dos derechos distintos emanados del precepto constitucional precitado, cuya eficacia y amplitud serían considerablemente distintos en muchos casos. Se trataría para éstos de dos dimensiones, si no opuestas, si claramente diferenciables, encarnadas por el denominado derecho al medio ambiente adecuado; frente al derecho a su protección²; sin embargo llegados a un serio análisis de la situación ambiental actual, tal división se me antoja cada vez más difusa y difícil de aprehender; creo sinceramente que incluso el mero Derecho enunciativo al Medio Ambiente adecuado, no sólo requiere un reconocimiento y posterior tutela de su status jurídico, sino que aún más allá que los derechos de la primera generación, su disfrute y protección requieren una actividad positiva de la administración y de todos los agentes sociales para evitar que su pretendido disfrute quede vacío de contenido. La actividad positiva no debiera restringirse en mi opinión, al concepto de “protección”, pues igualmente lo requiere la mera existencia objetiva del derecho al medio ambiente en cuestión.

Durante los últimos años, y aunque no de forma demasiado prolífica, el Tribunal Constitucional ha venido configurando el difícil entramado competencial derivado de los distintos títulos constitucionales, que de forma directa o sectorial configuran la competencia correspondiente al medio ambiente en nuestra Constitución.

Para ello, resulta sin embargo imprescindible, abordar siquiera brevemente cual ha sido el devenir histórico del Alto Tribunal en tan complicada tarea, tratando de recoger de forma sistemática y sopesada los perfiles y matices de cada caso, sus virtudes y aciertos, junto a los deslices o vaguedades, si éstos últimos hicieran acto de presencia.

Necesariamente hemos de partir de los dos preceptos básicos delimitadores de las competencias correspondientes al Estado y a las Comunidades Autónomas, sin perjuicio de recordar la profusión con que vienen siendo utilizados, especialmente desde la Administración del Estado, otros títulos competenciales no estrictamente ambientales, pero que en suma han habilitado normalmente a quien los ha esgrimido con astucia, para desapoderar a su contraparte en la constante disputa librada en pos de competencias ambientales, que entiendo deberían haberse mantenido en su seno ambiental sustantivo, ajenas a cualquier desapoderamiento arbitrario. La Constitución (CE) ilustra nuestro camino con dos preceptos cuya literalidad reproducimos a continuación como piedra angular del estudio abordado:

Art. 148.1.9ª CE:

“Las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en las siguientes materias:

(..)

La gestión en materia de protección del medio ambiente”.

2. Fundamentalmente D. LOPERENA ROTA en “El derecho al medio ambiente adecuado”, Civitas, Madrid, 1995.

Art. 149.1.23ª CE:

"El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias:

(..)

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

En primer término, existen una serie de problemas conceptuales de difícil solución, cuya arraigada presencia en ambos preceptos complican el análisis que a continuación trataremos de desbrozar:

Las luces y sombras anunciadas se manifiestan de forma perceptible en la Jurisprudencia Constitucional, y ejemplo palpable de las mismas surge al tenor de la STC 329/1993, en cuyo análisis existen contradicciones tan sibilinas como insoslayables:

"...es cierto que la defensa del interés general y del derecho a un medio ambiente adecuado puede requerir la intervención del Estado, para evitar daños irreparables, pero ello ha de realizarse asegurando un adecuado equilibrio entre el respeto de las autonomías territoriales y la necesidad de evitar que éstas conduzcan a separaciones o compartimentaciones que desconozcan la propia unidad del sistema. Ello, al igual que justifica la facultad de coordinación, puede permitir además que, en ocasiones excepcionales, el Estado, titular de la legislación básica, pueda realizar actos de ejecución que sean precisos por la naturaleza de la materia, para evitar daños irreparables y para asegurar la consecución de la finalidad objetiva que corresponde a la competencia estatal sobre las bases (STC 48/1988), y que en este caso además se conectan con la garantía del derecho de todos a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona (art. 45.1 CE)".

El mero paternalismo estatal no puede justificar intromisiones competenciales sutiles, carentes de títulos jurídicos habilitantes, y alejadas en cualquier caso del tenor constitucional real, para consagrar la preeminencia en un reparto competencial, que en ciertas ocasiones más bien parece basarse en una puja a tanto alzado, que en la interpretación teleológica de las normas constitucionales que consagran la descentralización del poder legislativo en nuestra Carta Magna.

I. El concepto de medio ambiente a efectos competenciales

Resulta incuestionable, con la consiguiente confusión creada alrededor de esta cuestión; que en ninguno de los preceptos citados se recoge un concepto total u omnicomprensivo del fenómeno ambiental, máxime si comprobamos la existencia de múltiples títulos competenciales entre los que acompañan a los aquí citados, que necesariamente rozan, cuando no entran de lleno en temas ambientales de tipo sustantivo, desdibujando por tanto el ya de por sí desvirtuado contenido competencial de los títulos sustantivos citados. Sirvan tan sólo como ejemplos obvios (hay algún otro cuya virtualidad debiera resultar más que dudosa), los más típicamente utilizados por el Estado para sostener la competencia exclusiva emanada del Artículo 149 CE:

149.1.22 CE: recursos hidráulicos.

149.1.25 CE: minas y energía.

149.1.19 CE: pesca marítima.

Por su parte, las Comunidades Autónomas también apelando a ciertos títulos competenciales contenidos en el Art.148 CE, invaden o pretenden abarcar competencias ambien-

tales que tienden entonces a escaparse del precepto básico en la materia citada líneas atrás (art.148.1.9ª CE). Entre los mencionados, sirvan tan sólo como meros ejemplos:

148.1.3ª CE: ordenación del territorio.

148.1.7ª CE: agricultura.

148.1.11ª CE: pesca en aguas interiores, caza y pesca fluvial.

El complicado fuego cruzado derivado de todos estos títulos competenciales, junto a algunos otros de no menor importancia, configuran necesariamente un sistema vivo y perenne de conflictos políticos y jurídicos, que en poco o en nada benefician al fin ulterior pretendido por todos ellos: la protección ambiental. A fin de clarificar tan poco propicio panorama, el Tribunal Constitucional juega el papel de árbitro único, último y esencial, fiscalizando excesos y desmanes en busca de líneas y matices tan finos que su aprehensión por el jurista común se me antoja de innegable dificultad.

Cabe añadir a todo ello, aunque sólo de pasada en estos momentos, la existencia y profusa utilización por el Estado de otros dos títulos competenciales, tan genéricos y difusos como el no menos veces aducido "interés general de España". Tales Títulos se contienen en los Arts.149.1.1ª CE y 149.1.13ª CE cuyos tenores respectivos dicen:

"El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias:

1.ª La regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales.

(..)

13.ª Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica".

Como veremos en adelante, el sustento jurídico para esgrimir la aplicación de tales títulos no ha estado exento de polémicas, disidencias jurídicas y no pocos cambios de rumbo dentro de la Jurisprudencia Constitucional.

II. El concepto de competencia exclusiva recogido en el art.149 CE

Dentro de la regulación jurídica para la protección del medio ambiente resulta difícil imaginar una competencia de tal carácter en sentido absoluto. Dado el sentido global y pluridisciplinar de la materia ambiental, ésta tiende a ser un ejemplo paradigmático de competencia compartida, de modo que toda pretendida competencia exclusiva en materia ambiental, necesariamente suele ir acompañada de aspectos esenciales para su configuración real y efectiva, lo que desvirtúa indefectiblemente la exclusividad mantenida por la Constitución en este aspecto.

Sin embargo, en contra de nuestros postulados, la STC 161/1996 resuelve sin reparos la supeditación de toda competencia autonómica al estrecho margen de maniobra que la taxatividad del art.149 CE permite a aquéllas, en beneficio de unas competencias exclusivas que sinceramente resultan difíciles de imaginar en un estado tan absoluto como el Tribunal pretende cuando sostiene que *"la competencia autonómica, a su vez, debe ser entendida en el contexto de las que el apartado 1 del art. 149 CE reserva al Estado"*. De modo, que, lejos de proceder a reparto competencial alguno, la opción esgrimida pretende consolidar una especie de subsidiariedad o subordinación de los títulos competenciales autonómicos al desarrollo que de los suyos consume el Estado bajo un apreciable margen de discrecionalidad, que en modo alguno se predica para competencia autonómica alguna.

Años antes, la STC 170/1989 sostuvo un criterio ciertamente alejado del anterior, manteniendo una visión mucho más flexible y realista sobre las pretendidas competencias exclusivas del Estado respecto a la legislación ambiental básica, en unas líneas cuyo fondo y forma discrepan abiertamente con sus más recientes Resoluciones:

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

Poco más tarde continúa afirmando el Tribunal Constitucional que *“por la propia naturaleza de las normas de protección del medio ambiente, la Ley autonómica, respetando esa legislación básica, puede también complementar o reforzar los niveles de protección previstos en esa legislación básica, siempre que esas medidas legales autonómicas sean compatibles, no contradigan, ignoren, reduzcan o limiten la protección establecida en la legislación básica del Estado”.*

III. La noción de legislación básica recogida en el art.149.1.23ª CE

El propio artículo permite el desarrollo de tal legislación, pudiendo las Comunidades Autónomas llegar incluso a establecer normas adicionales de protección. Sin embargo, el concepto de legislación básica ha sido objeto de no pocas interpretaciones, sin que el Tribunal Constitucional haya definido claramente su postura. De forma un tanto confusa, el Alto Tribunal parece querer diferenciar entre “bases” y “condiciones básicas”; para decantarse finalmente por un concepto de legislación básica que abarque aquellos aspectos fundamentales o esenciales, pero nunca meramente circunstanciales; de forma que el título aludido busca tan sólo la consecución de un mínimo de uniformidad necesaria que sostenga el común denominador normativo a todo el Estado.

En todo caso, se trata de una construcción conceptual sujeta a manifiesta subjetividad, por cuanto carece de un sustento legal e interpretativo cuya base sea la certidumbre jurídica, por lo que el signo cambiante de los tiempos bien pudiera sorprendernos con nuevas y diversas interpretaciones.

La STC 102/95 se adentra en la problemática mencionada para arrojar luz momentánea al contencioso competencial, si bien no pocos de sus argumentos se me antojan ciertamente contradictorios con los defendidos en sentencias más recientes:

“el Estado, en materia de medio ambiente, sólo puede legislar con carácter básico sobre la protección, y no tiene habilitación para prescribir genéricamente la planificación de los recursos naturales: carece de título competencial para planificar o para prescribir a las CCAA la planificación de los recursos naturales”.

Más adelante, continua nuestro Alto Tribunal argumentando con acierto que *“en materia de medio ambiente el deber estatal de dejar un margen al desarrollo de la legislación básica por la normativa autonómica, aun siendo “menor que en otros ámbitos”, no puede llegar, frente a lo afirmado en la STC 149/1991 (fundamento jurídico 1.º, D, in fine) de la cual hemos de apartarnos en este punto, a tal grado de detalle que no permita desarrollo legislativo*

alguno de las Comunidades Autónomas con competencias en materia de medio ambiente, vaciándolas así de contenido”.

No puedo, sin embargo compartir alguno de los argumentos del Tribunal Constitucional, cuando en idéntica Sentencia, parece pretender categorizar jerárquicamente la competencia estatal, como digna de intereses superiores que las respectivas a cada Comunidad Autónoma; en reflexión anticipada de algunas de las erráticas conclusiones que tristemente constata la STC 13/1998. Así, la STC 102/95 sostiene que *“lo básico incorpora la acepción de fundamento o apoyo principal de algo, con vocación por la esencia, no de lo fenoménico o circunstancial, cuya finalidad consiste en «asegurar, en aras de intereses generales superiores a los de las Comunidades Autónomas, un común denominador normativo» (STC 48/1981) y, en la materia que nos ocupa «el encuadramiento de una política global del medio ambiente» (STC 64/1982), haciendo viable la solidaridad colectiva y garantizando su disfrute por todos, así como el correlativo deber de conservación en régimen de igualdad (artículo 45 CE)”.*

IV. El Derecho Comunitario³

Su aplicación y engranaje en el complicado entramado expuesto líneas atrás, presenta ciertas particularidades dignas de análisis.

No en vano, la legislación comunitaria se encarga de absorber no pocas competencias ambientales correspondientes a las Comunidades Autónomas, sin que éstas hayan participado en tal proceso de cesión de soberanía a la Comunidad Europea, y sin que hasta la fecha existan visos de que puedan hacerlo en un futuro. Tal es la conclusión derivada de la lectura del artículo 93 de la Constitución, cuyo tenor aleja cualquier posible participación autonómica respecto al Derecho Comunitario:

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

El TC en la ya reiterada Sentencia 102/95, ilustra las consecuencias jurídicas del Derecho Comunitario en la distribución competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas:

“la adhesión de España a la Comunidad Europea no altera en principio, la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Así pues, la traslación de la normativa comunitaria derivada al Derecho interno ha de seguir necesariamente los criterios constitucionales y estatutarios de reparto de competencias (SSTC 252/1988, 64/1991, 76/1991, 236/1991 y 79/1992). Por consiguiente, la ejecución del Derecho comunitario corresponde a quien naturalmente ostente la competencia según las reglas del Derecho interno «puesto que no existe una competencia específica para la ejecución del Derecho Comunitario» (STC 141/1993)”.

3. En el momento de finalizar este estudio, el Tratado de la Comunidad Europea (TCE) contiene ya el articulado vigente tras la entrada en vigor el 1 de Mayo de 1999 del Tratado de Amsterdam. Este último modifica tanto el Tratado de la Unión Europea como los Tratados Constitutivos de la Comunidad. En cualquier caso, durante el desarrollo del estudio se irán aportando las numeraciones vigentes pertinentes del TCE en su versión actual tras Amsterdam, así como en la versión anterior vigente hasta el 1-5-1999.

Llegados a este punto, no pierdo la oportunidad de plantear una posible cuestión, que sin duda ya ha asaltado al perspicaz lector: ¿Qué sucedería si una Comunidad Autónoma en ejercicio del art. 149.1.23ª CE, dentro de su facultad para dictar normas adicionales de protección ambiental, viola, va más allá o contradice las disposiciones al efecto del Derecho Comunitario; o viceversa, las normas comunitarias violan la protección adicional previamente establecida por una determinada Comunidad Autónoma, en ejercicio de la ya mencionada facultad que les otorga la Constitución? Para Aguirretxe⁴

“es evidente que una norma autonómica al igual que una norma estatal, es Derecho interno a los efectos del Derecho Comunitario, y su eficacia queda preterida en favor de una norma comunitaria, en supuestos de contradicción entre ambas, al regir la regla del desplazamiento del Derecho interno por el Derecho Comunitario. Si la norma autonómica (interna) “va más allá”; habrá que estar a la verificación de una posible contradicción entre ambas, que no tiene por qué producirse, si la norma comunitaria, como sucede en la mayor parte de las normas ambientales, no pretende sino sentar unos estándares mínimos de protección, a no ser que dicha protección adicional de la norma autonómica atente contra otras disposiciones del Derecho Comunitario. Por lo que se refiere a la segunda cuestión planteada se trata de una hipótesis, en que no sería relevante tanto la naturaleza autonómica de la norma, como el hecho de una contradicción entre Derecho Comunitario y norma de Derecho interno (que abarca toda clase de normas, y por tanto, también las estatales), en cuyo caso hay que estar de nuevo a lo ya señalado respecto a la primacía del Derecho Comunitario, al punto que el orden constitucional de competencias perfectamente puede quedar “trastocado” por la sustitución por instancias comunitarias de las funciones que en la Constitución se atribuyen al Estado o a las Comunidades Autónomas, siempre y cuando dicha intervención comunitaria tenga una base jurídica suficiente en el Tratado (ya sea el artículo 100 A o el 130 S) que permita entender tal actuación como competencialmente legítima para las instancias comunitarias. Lo cierto es, sin embargo, que en la práctica sucede más bien lo opuesto, es decir, que son las normas estatales, las que por sus características de básicas en esta materia se imponen a partir del binomio de norma básica estatal y desarrollo legislativo autonómico o norma de protección adicional”.

En muy similares términos se ha manifestado García Ureta, respecto a idénticas cuestiones, si cabe aún con mayor taxatividad⁵.

Hechas estas precisiones preliminares, que espero hayan servido al lector para adentrarse en la batalla competencial que nos aguarda, me adentro decidido a desbrozar la maleza jurídico constitucional que ha poblado los Repertorios de recursos y conflictos; y que recientemente ante nosotros se presentan como última manifestación jurisprudencial en las Sentencias del Tribunal Constitucional 13, 14 y 15/1998, cuyas respectivas materias se circunscriben a Evaluación de Impacto Ambiental, Caza y Pesca Fluvial.

4. M. L. AGUIRRETXE: “El reparto competencial en materia de medio ambiente”, MIDA 97/98.

5. A. GARCÍA URETA: “El reparto competencial en materia de medio ambiente”, MIDA 97/98: “la norma estatal debe ceder ante la comunitaria y, además, deberá ser expresamente derogada. Es complicado que la norma comunitaria “viole” una norma adicional de protección de una Comunidad Autónoma; lo normal sería que esta última lo hiciera respecto a la comunitaria. Téngase en cuenta que el art. 130 TCE no es una especie de cheque en blanco que permita adoptar todo tipo de medidas adicionales y sin límite alguno. Por ello, el mismo artículo señala la necesidad de que las medidas estatales (o subestatales) sean compatibles con el Tratado y, por ende, con el Derecho derivado. Asimismo, cuando se habla del Tratado se hace referencia al mismo in toto y, en particular, al art. 130 TCE. El respeto del Tratado por las normas adicionales, tanto las que se adopten en la esfera del art. 100 A como las aprobadas en el contexto de 130 S, es claro, (si no véanse las reformas de Amsterdam que abundan en esta perspectiva), pero acarrearán límites que no se pueden soslayar. En última instancia es factible también que sea la Comunidad la que vaya adoptando normas más cercanas a aquellas adicionales de protección de los Estados miembros”.

CAPÍTULO PRIMERO

Modelos de organización administrativa para la protección ambiental

No son pocos quienes aluden hoy día a una nueva y cuasi revolucionaria modificación político-jurídica que se acerca de forma inminente con el denominado Estado Ambiental⁶, como superación inmediata y perfeccionada del ya popular, aunque no siempre efectivamente practicado Estado Social⁷.

Históricamente, si bien el discurrir del Derecho Ambiental es más bien reciente, la Administración Pública no se organizó de forma específica para la protección del Medio Ambiente, de donde surge ya la duda sobre si será necesaria una Administración "ad hoc" para ello, o resultaría suficiente a tal efecto con la organización administrativa preexistente.

Este planteamiento inicial concluye con dos posibles soluciones diametralmente opuestas encarnadas por la duplicidad o unidad de gestión en la protección del medio ambiente, para cuyo respectivo análisis entraré en los distintos modelos concretos correspondientes a ambos sistemas, con especial atención en el análisis jurisprudencial del marco constitucional general emanado del TC en el caso español, donde se engarzan necesariamente las competencias ambientales tanto de la Comunidad Autónoma Vasca, como de la Comunidad Foral Navarra.

I. DUPLICIDAD DE GESTIÓN EN LA PROTECCIÓN AMBIENTAL

Se basa no en buscar una unidad de gestión autónoma, según una teoría que propugna la protección ambiental de forma transversal, dada su influencia en materias diversas, de modo que necesariamente debe estar presente en cualquier actividad administrativa.

1. Modelo de dispersión de competencias

Se trata de la práctica habitual fruto de la propia inercia administrativa, que al no contar con una estructura organizativa "ad hoc", produce una dispersión de las competencias ambientales en las distintas estructuras sectoriales sin cohesión alguna. Este modelo precisa de una proliferación orgánica para la coordinación, de estrepitosos fracasos en el caso español, tal y como se examinará con profusión.

Como veremos más adelante, y como ya se apuntaba en la memoria previa a este estudio, el modelo de dispersión de competencias se encuentra ciertamente cercano al de agrupación parcial de competencias propio de la unidad de gestión. El sistema organizativo

6. D. LOPERENA ROTA: "Teoría General del Derecho Ambiental", MIDA 97/98: "El Estado ambiental es una propuesta de superación del Estado Social de Derecho que no se halla muy bien formulada hasta la fecha. Respetar el medio ambiente es imprescindible para cualquier modelo de Estado, pero convertir esto en un nuevo modelo de organización social es más difícil de entender. En mi opinión el cambio cultural necesario para respetar el medio ambiente no implica que los objetivos de igualdad del Estado Social, y la democracia basada en los Derechos Humanos y en la separación de poderes tengan que cambiarse".

7. V. BELLVER CAPELLA: "Ecología: De las razones a los Derechos"; Ed. Comares, 1994.

ambiental español bien pudiera encuadrarse en cualquiera de ambos, mas, a los efectos sistemáticos derivados de la Jurisprudencia constitucional he preferido ubicar en este primer modelo el sistema español, por cuanto como veremos, el reparto competencial esbozado por la Constitución no ha logrado consumarse hasta hoy, con el consiguiente caos organizativo, por lo que difícilmente cabe por tanto hablar de una hipotética fórmula unitaria de gestión, sino más bien de un claro ejemplo de duplicidad de gestión a través de una bastante poco afortunada dispersión de las competencias ambientales.

Ello ha producido en el sistema constitucional español una evidente primacía general del Estado en el reparto competencial de la materia ambiental, mediante los tintes preeminentemente estatistas emanados de muchas de la Sentencias apuntadas ya en la Introducción, y sólo compensados por tímidas apariciones fugaces de legítimas y necesarias defensas de las competencias autonómicas en materia ambiental.

Existen distintas argumentaciones para justificar esta tendencia, si bien muchas de ellas carecen a mi juicio de un sustento jurídico medianamente razonable. La STC 13/1998 es un buen ejemplo de ello, y será analizada más adelante, mientras me encargo de examinar ahora, las distintas opiniones doctrinales, que discrepan o concuerdan con la conclusión que da título a este apartado y que en gran medida emana directamente de los vaivenes y giros esbozados por la Jurisprudencia constitucional.

En todo caso, y asumiendo la protección ambiental como una actividad eminentemente administrativa tal y como dispone el artículo 45 de nuestra Constitución, hemos de recordar aquí que la división compartimental de las competencias en materia ambiental resulta virtualmente inviable, tratándose de una materia eminentemente horizontal, para cuya correcta atención resultará inestimable la coordinación y participación de todas y cada una de las Administraciones implicadas.

Se trata por tanto de una política que exige la imbricación constante en su seno de toda Administración capaz de desplegar sus titularidades competenciales, en un añorado ejercicio de coordinación entre los distintos entes territoriales, desterrando así toda tentación de exclusividad mal entendida.

En cualquier caso, la pretendida primacía competencial del Estado en la materia ambiental, no se ajusta desde mi punto de vista al entramado constitucional del reparto, por lo que no puedo compartir la inercia jurisprudencial en pos de tales tesis. Así, la legislación española reguladora de los repartos competenciales atribuye competencias y responsabilidades ambientales a todos los ámbitos territoriales.

Es claro que el ya famoso artículo.149.1.23^a CE reserva a la competencia estatal la aprobación de la legislación básica sobre protección del medio ambiente, esto es, las instituciones centrales gozan de libertad para establecer los criterios comunes e imprescindibles a fin de mantener la unidad de la entidad política constitucional; sin que ello pueda significar en modo alguno, coartar o fiscalizar a las Comunidades Autónomas en su capacidad para establecer sistemas propios de protección ambiental.

Tal posibilidad encuentra reforzamiento y firme sustento constitucional en la previsión del artículo 148.1.9^a CE, que faculta sin reparos a las Comunidades Autónomas para asumir competencias inherentes a su misión de gestionar la protección del medio ambiente; sin olvidar tampoco la no menos importante vía abierta en el ya reiterado art.149.1.23^a CE, cuyo fin último no es sino permitir a las Comunidades Autónomas el establecimiento por sí mismas de normas adicionales de protección ambiental.

Esta última previsión apuntada, así ha sido asumida en los respectivos Estatutos de Autonomía, de forma que resulta difícilmente entendible una interpretación del Tribunal Constitucional que instituya preeminencia alguna en favor del legislador estatal frente al autonómico, mas la simple lectura de las tres sentencias objeto de análisis borran cualquier atisbo de duda, decantándose casi siempre por sustraer competencias autonómicas hacia dominio estatal, especialmente respecto a materias aparentemente propias de la gestión en materia ambiental, esto es, inseparables del art.148.1.9ª CE; que sin embargo son consideradas como básicas, y pertenecientes por tanto al Estado en virtud del art.149.1.23ª CE⁸.

En línea con lo anterior, lejos de la noción de competencia exclusiva mantenida por la Jurisprudencia, existen autores que propugnan conceptos de exclusividad competencial ciertamente alejados de los apuntados por el Alto Tribunal⁹.

Resulta no menos constatable la perenne tendencia del Estado a detraer competencias integradas en menciones constitucionales y estatutarias específicas, en base al art.149.1.23 CE utilizado casi siempre como ingente baúl donde todo cabe, omitiendo el título competencial legítimo y originario, tal y como de hecho sucede con cuestiones tales como las aguas o la fauna.

Quien mejor para iluminar nuestra senda de estudio sino E. García de Enterría y T.R. Fernández, para los cuales

“la legislación básica en materia de medio ambiente no cumple una función de uniformidad, sino de ordenación mediante mínimos que han de respetarse en todo caso, lo cual supone que cabe la existencia dentro de ese marco global de una diversidad de regulaciones autonómicas y, por consiguiente, de unos niveles de protección ambiental más o menos intensos, grado que dependerá de cada una de las políticas autonómicas”¹⁰

En similares términos se pronunció la STC 170/1989, respecto a la Ley de la Asamblea de la Comunidad Autónoma de Madrid 1/1985, del Parque Regional de la Cuenca Alta del Manzanares, mas sus postulados han quedado en el olvido, alejados como veremos de los dictados jurisprudenciales actuales.

Sin ser realmente reciente, ya en la STC 149/1991 se vislumbraban los nuevos caminos e interpretaciones consagradas últimamente, cuando según el Alto Tribunal

“el constituyente no ha pretendido reservar a la competencia legislativa del Estado sólo el establecimiento de preceptos básicos necesitados de ulterior desarrollo, sino que, por el contrario, ha entendido que había de ser el Estado el que estableciese toda la normativa que considerase indispensable para la protección del medio ambiente”¹¹.

8. M. IRIBARREN: "Competencias en materia de medio ambiente", Estudios sobre el EAPV, Vol.II, IVAP, Oñati, 1991: "...se produce una retención muchas veces injustificada de competencias de programación y ejecución en la esfera central, como, por ejemplo, sucede en el caso de la gestión de los Parques Nacionales. Para ello se emplean títulos competenciales como el interés general, ámbito supraterritorial, etc., en materias cuyo núcleo se ha entregado a la Comunidad Autónoma, modificando el orden competencial que en principio parecía haberse establecido".

Véase también S. MUÑOZ MACHADO: "La praxis autonómica en el Estado español", RVAP, 17, pp. 110-111.

9. M. L. AGUIRRETXE: "El reparto competencial...", MIDA 97/98: "Así, la exclusividad no se refiere en puridad al pleno ejercicio de la competencia, sino tan sólo al ejercicio de la concreta función que en cada apartado se atribuye al Estado para las diferentes materias listadas".

10. E.GARCÍA DE ENTERRÍA y T.R. FERNÁNDEZ: "Curso de Derecho Administrativo", Civitas, Madrid, 1990, Tomo I, pp. 297 y ss.

11. A. GARCÍA URETA: "Marco Jurídico del Procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental", IVAP, p.173. Este autor critica el argumento seguido por el Tribunal Constitucional, por cuanto el mismo vacía de contenido las competencias autonómicas, pues a causa de la primacía otorgada al Estado, éste puede claramente limitar el margen de actuación autonómico junto a su capacidad para desarrollar protección adicional.

La preeminencia del Estado en la materia competencial sobre el medio ambiente sigue manifestándose, incluso a través de preceptos constitucionales que no otorgan título competencial alguno, tal y como sucede con el art.132.1 y 2 CE¹², respecto al régimen jurídico de los bienes que forman parte del dominio público. Resulta no poco curioso el distinto enfoque e interpretación del Tribunal Constitucional sobre tal precepto, según los párrafos siguientes correspondientes algunos de ellos a la misma Resolución.

La STC 149/91 mantenía sin fisuras que

“el art. 132.2 CE no atribuye título competencial alguno al Estado (SSTC 58/1982 y 77/1984), de manera que no hay incompatibilidad entre el carácter demanial de los bienes y el ejercicio de competencias por las Comunidades Autónomas, aun cuando se proyecten sobre tales bienes, mientras que en STC 227/1988, se aporta una visión notablemente apartada de lo antes apuntado cuando la misma afirma que esta reserva estatal de competencia no es inconstitucional, ya que, como hemos declarado en un fundamento jurídico anterior, las competencias sobre la protección del demanio hidráulico corresponden al Estado para el cumplimiento de los mandatos establecidos en el art. 132”.

Sin embargo, incluso dentro de la propia STC 227/1988, se defienden conclusiones absolutamente contrarias a las del párrafo anterior, emanadas de los dos extractos siguientes y más en la línea de la STC 149/1991 antes citada:

- a) *“En el supuesto de la afectación en régimen demanial de un bien singular a un servicio público stricto sensu, resulta claro que la titularidad del bien es accesoria a la de la competencia para la gestión del servicio, salvo prescripción expresa en contrario, a lo que no se opone el art. 132.2 de la Constitución. En tales casos tanto el Estado como las Comunidades Autónomas pueden ejercer las potestades que les confieren la Constitución (art. 128.2) y los Estatutos de Autonomía, cuando ello implique una afectación de bienes al dominio público, y de acuerdo con las leyes que regulen el régimen jurídico de este último (art. 132.1 de la Constitución)”.*
- b) *“Ciertamente, este art. 132.2 no es en sí mismo una norma de distribución de competencias, ni traza nitidamente la frontera entre un dominio público estatal y otro autonómico. Lo que establece, junto a la asignación directa y expresa de algunas categorías genéricas de bienes al dominio público estatal, es una reserva de ley -obviamente de ley del Estado- para determinar qué otros bienes han de formar parte de ese mismo dominio público adscrito a la titularidad estatal. Pero eso no significa, como es evidente, que corresponda en exclusiva al Estado la incorporación de cualquier bien al dominio público, ni que todo bien que se integre en el demanio deba considerarse, por esta misma razón, de la titularidad del Estado”.*

En relación con la fundamental labor de coordinación administrativa, para la correcta distribución competencial de la protección del medio ambiente, es de subrayar lo apuntado por la STC 329/1993, respecto a un conflicto de competencias planteado por la Generalitat de Catalunya, en la cual se sostiene que

“las facultades ejecutivas o de gestión en materia de medio ambiente, en general, y, en concreto, de contaminación atmosférica corresponden a la Generalidad de Cataluña y no al Estado. Pero esas facultades ejecutivas se circunscriben y han de ejercerse dentro del territorio de Cataluña (art. 25.1 EAC) y, por ello, no pueden alcanzar a industrias o actividades colocadas fuera del territorio de la Comunidad Autónoma, aunque produzcan efectos contaminantes dentro de ese territorio. De igual modo, una Comunidad Autónoma colindante no puede adoptar medidas para la protección del medio ambiente en relación con industrias o actividades contaminantes situadas en Cataluña”.

12. Art.132 CE: “1. La ley regulará el régimen jurídico de los bienes de dominio público y de los comunales, inspirándose en los principios de inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad, así como su desafectación.

2. Son bienes de dominio público estatal los que determine la ley y, en todo caso, la zona marítimo-terrestre, las playas, el mar territorial y los recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental”.

En todo caso, el TC continúa poco después, para matizar al respecto un concepto de coordinación ligado a “facultad”, de modo que la misma parece no ser una vía abierta a la colaboración e intercomunicación recíproca entre las Administraciones, sino más bien una verdadera habilitación legal al Estado como garante y ejecutor de la facultad general de coordinación, que en mi opinión, ya se encuentra contenida como tal en el art.149.1.13ª CE, pero siempre en clara referencia a la genérica coordinación de la planificación general de la actividad económica; no tanto respecto a los ciertamente subjetivos conceptos de “interés general” y “derecho a un medio ambiente adecuado”, cuyos límites reales resultan difícilmente objetivables:

“es cierto que la defensa del interés general y del derecho a un medio ambiente adecuado puede requerir la intervención del Estado, para evitar daños irreparables, pero ello ha de realizarse asegurando un adecuado equilibrio entre el respeto de las autonomías territoriales y la necesidad de evitar que éstas conduzcan a separaciones o compartimentaciones que desconozcan la propia unidad del sistema. Ello, al igual que justifica la facultad de coordinación, puede permitir además que, en ocasiones excepcionales, el Estado, titular de la legislación básica, pueda realizar actos de ejecución que sean precisos por la naturaleza de la materia, para evitar daños irreparables y para asegurar la consecución de la finalidad objetiva que corresponde a la competencia estatal sobre las bases”.

Tampoco parece del todo feliz, la argumentación final que subyace en el último párrafo del extracto anterior, por cuanto el mismo parece pretender ligar a la competencia estatal sobre las bases, una verdadera y estricta finalidad objetiva, lo cual en modo alguno se corresponde con los múltiples postulados del Tribunal Constitucional, que consideraban la legislación básica como simple mínimo común denominador, que garantiza la subjetividad jurídica necesaria para reconocer en la misma la soberanía del Estado.

Todavía dentro de idéntica Sentencia, el TC retoma argumentos anteriores para sólo justificar intervenciones extraordinarias del Estado y ajenas a sus competencias originarias sobre la legislación básica,

“en aquellos casos excepcionales en que la intervención separada de las diversas Comunidades Autónomas no permitieran salvaguardar la eficacia de las medidas a tomar, y resulte necesaria una decisión unitaria del Estado a causa de poderosas razones de seguridad y grave y urgente necesidad que justifican la utilización estatal sobre bases de la dependencia en materia de protección del medio ambiente y para evitar daños irreparables. En la medida en que el art. 5 del Real Decreto 1613/1985¹³ reconoce competencia al Estado más allá de estos excepcionales supuestos, invade y desconoce la competencia de la Comunidad Autónoma de Cataluña”¹⁴.

Tampoco resulta difícil encontrar entre la doctrina, autores alineados con la preeminencia estatal subyacente en las tesis del Tribunal Constitucional. Algunos sostienen de entrada que las Comunidades Autónomas tienen asegurada simplemente una función de salvaguar-

13. BOE nº 219, de 12-9-85.

14. A mayor abundamiento, continúa la citada STC 329/1993: “...aunque la declaración que culmina el expediente administrativo en estos casos excepcionales que por la dimensión supraautonómica y la gravedad del problema de contaminación pueda corresponder al Gobierno, para evitar daños irreparables, ni los entes locales ni las Comunidades Autónomas afectadas se ven excluidas del ejercicio de otras importantes facultades de ejecución.

Las Comunidades Autónomas no se ven, por tanto, sustituidas o desplazadas en sus funciones ejecutivas para la protección del medio ambiente atmosférico más que en la declaración de la zona si ésta sobrepasa su territorio y en virtud de las razones excepcionales expuestas pero no en la previa elaboración del plan de medidas ni en la posterior ejecución del plan”.

dia del medio ambiente¹⁵, olvidando en gran medida su capacidad legislativa propia contemplada por la Constitución y asumida en todos los Estatutos.

En otros casos, hay quien aduce planteamientos que alejan al medio ambiente de toda sustantividad jurídica propia, para enmarcarlo en títulos sectoriales cuya aplicación vacía de contenido casi siempre los preceptos básicos en la materia estipulados por la Constitución.

Tal es el caso de SOSA WAGNER, cuando duda abiertamente de la habilitación legal de las Comunidades Autónomas para poder aprobar normas ambientales sobre sectores para los cuales carezcan de competencia explícita, tales como minas o energía¹⁶. Este tipo de planteamientos eliminan de forma radical la sustantividad de la normativa ambiental, cuyos títulos constitucionales para el reparto competencial se encuentran clara y necesariamente engarzados con subjetividad propia en los arts.149.1.23^a y 148.1.9^a CE, sin que la capacidad aprehensiva de ambos pueda ser cuestionada en base a la carencia de competencia explícita de las Comunidades Autónomas para legislar cuestiones ambientales, que como reza la hermenéutica de tales preceptos, ya se encuentran implícitos en los títulos competenciales sustantivos que el constituyente habilitó en su día para la protección del medio ambiente.

Ello lógicamente no podrá impedir que, en aquellas materias sobre las que el legislador autonómico posea competencias de protección ambiental (art.148.1.9^a CE), pero no las ajenas a tal fin; sea el Estado, como tenedor material de aquéllas (léase minas o energía), quien legisle las mismas en todo aquello que no afecte a la protección ambiental, pues de lo contrario se consuma la invasión ilegítima de espacio competencial sustantivo de las Comunidades Autónomas, en su labor constitucional mínima como gestoras de la protección del medio ambiente.

De lo contrario se consagra maliciosamente en la mentalidad del intérprete una concepción adjetiva y subsidiaria del medio ambiente, siempre a remolque de otros títulos que logran dos perniciosos efectos encarnados por el vaciamiento de contenido de sus títulos respectivos, y consecuentemente, la inocua capacidad de protección ambiental por el nivel administrativo correspondiente a las Comunidades Autónomas.

Constatados pues los diversos problemas surgidos de la dispersión competencial ambiental, que preside el ordenamiento español y la interpretación consumada sobre el mismo por el Tribunal Constitucional; me adentraré a continuación en el examen del modelo de hipersectorialización.

2. Modelo de hipersectorialización

En este caso, todos y cada uno de los departamentos administrativos deben tener entre sus competencias, una específica y propia de medio ambiente. Afortunadamente, el medio ambiente es ya aquí protegido como competencia propia de cada departamento, si bien el modelo presenta disfunciones diversas a examinar en el curso del presente apartado.

Buen ejemplo de lo aquí avanzado viene representado dentro del ordenamiento jurídico español, por el procedimiento estipulado por el legislador para consumir la efectiva transposición a nuestro ordenamiento del procedimiento comunitario para la Evaluación de Impacto

15. M. C ALONSO: "Régimen jurídico de la contaminación atmosférica y acústica", Madrid, 1995, p.99.

16. F. SOSA WAGNER: "Las competencias ambientales en el Derecho español", Seminario sobre instrumentos jurídicos y económicos para la protección del medio ambiente, Asturias, 1991, p.53.

Ambiental. La interacción administrativa en su organización básica ha concluido en España con un complicado entramado competencial dentro del procedimiento mencionado, cuyo análisis exhaustivo culmina hoy con la STC 13/1988. En la misma es fácil constatar las disfunciones y dificultades diversas por las que ha pasado el modelo de hipersectorialización, aún hoy propugnado en muchas de nuestras Administraciones Públicas.

Dada la complejidad del estudio que abordamos, adelanto en estas líneas la sistemática del presente apartado, en el cual he estimado conveniente hacer de forma sucinta una pequeña introducción sobre los orígenes y fundamento del procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental (en adelante EIA), con la necesaria situación de la misma bajo el carácter y régimen jurídico de sus primeros diseñadores, esto es, la Administración norteamericana. Seguidamente me centraré en el desarrollo llevado a cabo en la materia por el Derecho español, en transposición de la Directiva comunitaria preexistente, para finalmente escrutar los fundamentos jurídicos de la sentencia en sí, sin olvidar los hechos y antecedentes que dieron lugar a la misma y los votos particulares derrotados por siete a cinco, con cuyos argumentos me muestro ciertamente más cercano que con el sentir mayoritario del pleno. Mención aparte merece a efectos sistemáticos el voto particular del Magistrado Jiménez de Parga, alineado con el voto mayoritario, pero que no desaprovechó la ocasión para realizar una serie de consideraciones que sin duda merecen un estudio específico.

A) El origen de la Evaluación de Impacto Ambiental: EE.UU.¹⁷

En 1969 se promulga la *National Environmental Policy Act (NEPA)*, como ley pionera en la materia, que establece por vez primera la obligación de que las propuestas legislativas y determinadas medidas de tipo federal se vean acompañadas por un *Environmental Impact Statement (EIS)* que tutele sus repercusiones objetivas en el medio.

Todo ello se ve acompañado simultáneamente por la adopción en algunos Estados de Norteamérica de normativas específicas, en sus respectivos territorios y para determinadas materias ambientales sectoriales.

Lógicamente, la *NEPA* objetivaba entre sus preceptos los procedimientos y fórmulas jurídicas determinantes para que las medidas, proyectos e iniciativas fueran objeto del Estudio de Impacto Ambiental. A tal efecto, siempre ha jugado un papel fundamental la noción ya destacada por García Ureta de "*efectos significativos en el medio ambiente*", haciendo recaer la objetivación del nivel de significatividad en dos conceptos básicos y universales para la prevención medioambiental: el contexto y la intensidad.

Como puede ya adivinarse de estos tímidos avances, el procedimiento de *EIS*, instaurado pioneramente en los Estados Unidos, presenta unas particularidades notables, y lo que es más importante, una encomiable capacidad de absorción de materias susceptibles de ser objeto de *EIS*, gracias a la flexibilidad de sus cláusulas, cuyo fin último insoslayable de protección ambiental no exime proyecto, medida o determinación alguna del preceptivo *EIS*, siempre y cuando aquéllas puedan tener un potencial y significativo efecto sobre el medio ambiente. Tristemente, tales cotas de prevención y protección no son ni remotamente alcanzadas por la Directiva europea homónima, y menos aún si cabe por la transposición que de aquélla ha realizado el legislador español como luego veremos.

17. A mayor abundamiento, véase A. GARCÍA URETA: "Marco Jurídico del Procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental: El contexto comunitario y estatal", IVAP, 1994.

Además, el procedimiento de *EIS* consagrado en la *NEPA*, presenta la virtualidad de no agotarse en sí mismo, puesto que el estudio final es susceptible de ser modificado o fiscalizado incluso judicialmente, por quienes sostengan su no adecuación a Derecho, lo cual no siempre ha sido bien visto y comprendido por el Derecho Comunitario o por otros países¹⁸.

El proceso evaluatorio contenido en la *NEPA* norteamericana inicia su sendero procedimental con la previa determinación de los impactos de un determinado proyecto, lo cual queda plasmado en la Evaluación Ambiental (*Environmental Impact Assessment*), como estudio inicial del proceso para facilitar la labor sustantiva del ulterior *EIS*.

Constatados los efectos ambientales significativos por medio de este primer estadio, o bien si el proyecto o acción en cuestión cae "per se" en el ámbito de los que la *NEPA* ya había asumido como objeto de *EIS*; procedería abordar el Estudio de Impacto en sí, para lo cual ha de determinarse el ámbito concreto del mismo, con la consiguiente y preceptiva intervención de terceros en tal misión, incluidos los ciudadanos en general.

Lógicamente existen discrepancias y posturas diversas acerca de la magnitud del ámbito de los Estudios, pero no profundizaré en ello dada la intención meramente introductoria de este apartado; para acabar refiriéndonos en concreto a la materia fundamental de todo *EIS*, esto es, el objeto y contenido de los mismos: en general, existe un objetivo marco que pretende lograr la consideración sustantiva de la vertiente ambiental de acciones, proyectos e iniciativas, de forma que en cualquiera de tales casos no se omitan los requisitos legales preceptuados por la *NEPA* respecto a la protección del medio ambiente.

Tal y como muy bien ha destacado García Ureta¹⁹,

"un estudio de impacto es un medio para evaluar la repercusión ambiental de una acción y no un instrumento para justificar decisiones previamente adoptadas. El contenido básico de todo estudio incluye un análisis de los efectos directos e indirectos, los posibles conflictos entre la acción propuesta y los objetivos federales, regionales y locales en el área donde radique aquélla; los efectos ambientales de las alternativas consideradas; los requisitos energéticos y la capacidad de conservación de las diferentes alternativas; la incidencia sobre los recursos naturales, incluyendo las alternativas; medidas para mitigar los impactos adversos y la incidencia sobre el ambiente urbano, histórico y cultural".

B) La transposición española de la Directiva Comunitaria sobre EIA

La Directiva 1985/337²⁰, relativa la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente, modificada por su homónima Directiva 1997/11²¹; exigía de forma obligatoria su transposición al Derecho interno por los Estados miembros de la Comunidad, y a tal fin España lo llevó a cabo por medio de RDL 1302/1986, de Evaluación de Impacto Ambiental²², desarrollado por su correspondiente Reglamento ejecutivo, cual es, el RD 1131/1988²³.

18. House of Lords Select Committee on the European Communities: "Environmental Assessment of Projects" 11th Report, Session 1980-81.

19. A. GARCÍA URETA: "Evaluación de Impacto Ambiental", MIDA 97/98.

20. DOCE nº L 175, de 5-7-85.

21. DOCE nº L 73, de 14-3-97.

22. BOE nº 155, de 30-6-86.

23. BOE nº 239, de 5-10-88.

No entraré todavía en estas líneas en los tímidos desarrollos posteriores de algunos legisladores autonómicos sobre la materia.

Como ya he avanzado previamente, el modelo español fruto de la Directiva europea no alcanza los niveles de protección de la *NEPA*, y ello se desprende tan sólo de la mera lectura inicial del título de la Directiva, que como queda del todo claro, somete a EIA solamente "determinados proyectos", restringiendo notablemente la capacidad de asunción estipulada en la *NEPA*, cuya virtualidad reside precisamente en la fiscalización preceptiva de todo proyecto con "efectos significativos sobre el medio", nunca en un listado tasado de proyectos o acciones como sucede en el ámbito europeo, así como en nuestro Derecho interno.

En cualquier caso, se trata de una técnica eminentemente preventiva, con la inclusión de nuevas fórmulas de intervención en los procedimientos, mediante vías de información pública y participación ciudadana, que consagra durante la Evaluación el juego interdisciplinar de múltiples agentes que evaluarán los efectos nocivos sobre el medio ambiente de determinados proyectos clasificados sectorialmente.

Es por tanto y ante todo, un juicio previo técnico y jurídico de la incidencia ambiental, de modo que tan sólo se autoriza el proyecto en cuestión en base a una Declaración de Impacto Ambiental (DIA), constituyendo la misma el Acto Administrativo que pone fin al procedimiento, susceptible del recurso que proceda en cada caso.

El Derecho positivo español no contempla como susceptibles de EIA todos los proyectos así considerados por la Directiva europea, de modo que en los tres estadios territoriales examinados, es fácil reconocer un curioso fenómeno de cascada temporal permisiva, según el cual desde la normativa USA en la materia al caso europeo y su transposición española, el alcance de los proyectos sometidos es menor según avanza el tiempo, eximiéndose de forma incomprensible a muchos de los proyectos que a mi juicio, deberían ser necesariamente objeto de Evaluación preceptiva.

Centrándonos concretamente en el caso español, no todos los proyectos sometidos a EIA por el RDL 1302/1986 de EIA, se corresponden con los sometidos por la Directiva 1985/337, de modo que sólo los contenidos en el Anexo I de ésta última son asumidos como susceptibles de EIA por la normativa española. La reducción apuntada resulta ciertamente criticable y su causa se basó en una incorrecta interpretación del Art.4.2 de la Directiva 1985/337, cuyo tenor literal parecía dejar la cuestión abierta en manos de la discrecionalidad de los Estados miembros²⁴.

De este modo, en España existen únicamente cuatro categorías de proyectos del Anexo II de la Directiva europea incluidos en la transposición realizada a nuestro Derecho interno²⁵, sin perjuicio por supuesto de la posibilidad que ostentan las Comunidades Autónomas de

24. Art.4.2 de la Directiva 1985/337: "los proyectos pertenecientes a las clases enumeradas en el Anexo II se someterán a una evaluación, de conformidad con los artículos 5 a 10, cuando los Estados miembros consideren que sus características lo exigen. A tal fin, los Estados miembros podrán especificar, en particular, determinados tipos de proyectos que deban someterse a una evaluación o establecer criterios y/o umbrales necesarios para determinar cuáles, entre los proyectos pertenecientes a las clases enumeradas en el Anexo II, deberán ser objeto de una evaluación de conformidad con los artículos 5 a 10".

25. Se trata de las siguientes, respetando la propia numeración del Anexo del RDL 1302/1986 de EIA:

8. "Puertos deportivos.

(..)

10. Grandes presas.

11. Primeras repoblaciones cuando entrañen riesgos de graves transformaciones ecológicas negativas,

12. Extracción a cielo abierto de hulla, lignito u otros minerales".

dictar normas adicionales de protección sobre el particular, pudiendo ampliar por tanto los supuestos sometidos a EIA, en base a la previsión establecida por el artículo 149.1.23ª CE.

Mención aparte no menos criticable merece la estipulación de una serie de proyectos excepcionados de someterse al procedimiento de EIA, algunos de los cuales resultan difícilmente entendibles. En virtud de la Disposición Adicional 1ª del RDL 1302/1986, junto al artículo 2 del Reglamento 1131/1988 quedan excepcionados de cualquier Evaluación los proyectos relacionados con la defensa nacional, así como los aprobados por una Ley del Estado. Mientras tanto, y gracias a la Disposición Adicional 2ª del RDL 1302/1986, junto al artículo 3 del Reglamento 1131/1988, existe la posibilidad de arbitrar proyectos exceptuables de la EIA, cuando de forma excepcional el Consejo de Ministros acuerde con la motivación preceptiva su exclusión.

A pesar de que el ya citado artículo 3 del Reglamento pretende dotar de ciertas garantías a la decisión en cuestión, no puedo sino rechazar de plano tanto el fondo como la forma de la previsión citada, por cuanto tanto desde una perspectiva ambiental resulta inaceptable que un órgano eminentemente político decida una cuestión de marcados tintes técnicos; como desde el punto de vista estrictamente jurídico parece realmente descabellado admitir tan flagrante ejemplo de deslegalización, cuando se permite que un Reglamento modifique expresamente una Ley, violando tanto ésta como el Derecho Comunitario representado aquí por la Directiva 1985/337.

Queda pues claro por tanto que los proyectos sometidos a EIA en España son los recogidos en el Anexo I del RDL 1302/1986 junto a los otros cuatro ya mencionados anteriormente como única representación de los contemplados por el Anexo II de la Directiva 1985/337; mas existen asimismo ciertas peculiaridades en el procedimiento de EIA que siempre es iniciado por el promotor en cuestión, mediante el Estudio de Impacto Ambiental que ha de presentarse ante la Administración Pública encargada de emitir la Declaración de Impacto Ambiental. Llegados a este punto, resulta esencial diferenciar dos órganos intervinientes en el procedimiento, aspecto este sobre el cual la STC 13/1998 sólo se ha pronunciado de forma sesgada.

Existe un curioso juego de competencias entre el órgano ambiental, como competente para emitir la Declaración de Impacto Ambiental; frente al órgano competente por razón de la materia, esto es, aquél donde resida la competencia sustantiva para la autorización del proyecto. Se trata pues de dos Actos Administrativos bien diferenciados, recurribles por separado; y que en adelante denominaremos Declaración de Impacto Ambiental (DIA) y Autorización Sustantiva sobre el proyecto.

A este respecto, el artículo 5 de nuestro RDL 1302/1986 define el órgano ambiental encargado de emitir la Declaración de Impacto Ambiental como *“el que ejerza estas funciones en la Administración Pública donde resida la competencia sustantiva para la realización o autorización del proyecto”*. De modo que aún tratándose siempre de dos órganos distintos, coincidirá normalmente la Administración Pública donde residan ambos. Ahora bien, la sistemática necesaria para conocer el órgano ambiental emisor de la Declaración, precisa descifrar previamente cual es la Administración Pública en la que reside la competencia sustantiva para autorizar el proyecto, si bien tampoco resulta descartable que todo ello coincida en un mismo órgano puramente ambiental.

Existe también una excepción a la vía expuesta líneas atrás sobre la determinación del órgano ambiental en base a la competencia sustantiva, cuando el artículo 6 del

RDL 1302/1986 sustrae la posible competencia autonómica para la Declaración de forma taxativa²⁶.

Sin embargo, las pequeñas críticas avanzadas al reparto competencial en la materia no son sino tímido avance de dos cuestiones al respecto que paso a desglosar, en las cuales existe respuesta desigual dentro de la STC 13/1998 que enseguida examinaré:

- 1º. El Acto Administrativo de la Declaración de Impacto Ambiental, pese a ser una competencia claramente ejecutiva no corresponde a los órganos de la Comunidad Autónoma como estipula el artículo 148.1.9ª CE, sino que gracias al ya mencionado artículo 5 RDL 1302/1986, pasa a ser propio de la Administración del Estado si ésta resulta competente en base a la materia sustantiva. Parece evidente que se consume una alteración del orden constitucional de competencias, en detrimento de las Comunidades Autónomas, pues tal acto de Declaración constituye un magnífico ejemplo de acto de gestión en materia de protección ambiental (artículo 148.1.9ª CE), con la particularidad de que siendo el RDL legislación básica en virtud de su artículo 1 ya no cabe modificación autonómica alguna sobre este particular.
- 2º. El artículo 4 del RDL 1302/1986 de EIA²⁷, en su segundo apartado estipula una previsión inaceptable desde mi punto de vista por las razones que a continuación paso a resumir: en caso de hipotético conflicto entre la Autorización Sustantiva del órgano administrativo competente, y aquél que emite la Declaración; resulta ser el Consejo de Ministros o el órgano de gobierno de la Comunidad Autónoma respectiva el encargado de resolver la cuestión.

De este modo, resulta que una Ley básica se atribuye el poder de decidir una cuestión puramente propia de la organización interna de las Comunidades Autónomas, pues parece indiscutible que aplicando el artículo 148.1.9ª CE la competencia sería una vez más perteneciente a las CC.AA.

Por si esto fuera poco, se propicia que la resolución del conflicto quede en manos de un órgano político, que impide sin reparos una decisión técnica tomada por quien de verás hubiera debido: un órgano eminentemente técnico.

26. Art. 6 Real Decreto 1302/1986 sobre Evaluación de Impacto Ambiental:

1. "Cuando el proyecto tenga repercusiones sobre el medio ambiente de otro Estado miembro de las Comunidades Europeas, el Gobierno pondrá en su conocimiento tanto el contenido del estudio a que se refiere el artículo 2.º como el de la declaración de impacto.

2. En este supuesto se considerará órgano ambiental el de la Administración del Estado, y las discrepancias que pudieran existir entre dicho órgano y el sectorial competente en la materia serán resueltas, en todo caso, por el Consejo de Ministros".

Se suele aducir por el Estado para justificar este precepto, que la competencia entraría más bien en Relaciones Internacionales (art.149.1.3ª CE), lo cual es más que discutible, pues tal visión contempla de nuevo la competencia ambiental como subsidiaria o adjetiva de las restantes, sustrayendo en definitiva la misma de la competencia de las CC.AA, con un título habilitante propio para su legítima retención vía art.148.1.9ª CE.

27. Art. 4 RDL de EIA:

1. "Con carácter previo a la resolución administrativa que se adopte para la realización o, en su caso, autorización de la obra, instalación o actividad de que se trate, el órgano competente remitirá el expediente al órgano ambiental, acompañado, en su caso, de las observaciones que estime oportunas, al objeto de que éste formule una declaración de impacto, en la que determine las condiciones que deban establecerse en orden a la adecuada protección del medio ambiente y los recursos naturales.

2. En caso de discrepancia entre ambos órganos resolverá el Consejo de Ministros o el órgano de gobierno de la Comunidad Autónoma correspondiente, según la Administración que haya tramitado el expediente".

Estas consideraciones parecen ser compartidas por buena parte de la doctrina más experta²⁸, mientras el Tribunal Constitucional ha evitado un verdadero pronunciamiento en la STC 13/1998, que aún siendo reciente, ya ha suscitado alguna que otra reflexión previa al presente estudio²⁹.

Todo lo anterior, se complica aún más si cabe cuando acudimos al listado de los proyectos sometidos a EIA, los cuales son clasificados sectorialmente por materias en el Anexo del RDL 1302/1986, de forma que también existe la posibilidad, no pocas veces esgrimida por el Estado, de sostener la competencia en base a otros títulos constitucionales sectoriales que tangencialmente tocan el medio ambiente, bajo los cuales se engranan sustantivamente los proyectos recogidos en el precitado Anexo; omitiéndose casi siempre su claro y real contenido ambiental como verdadera y legítima habilitación constitucional de su reparto competencial originario.

C) La Sentencia del Tribunal Constitucional 13/1998

Los antecedentes

El Gobierno Vasco promueve un conflicto positivo de competencias en relación con determinados artículos del RD 1131/1988, de 30-9, por el que se aprueba el Reglamento, para la ejecución del RDL 1302/1986, de 28-6, de Evaluación de Impacto Ambiental.

El conflicto competencial planteado se sustenta básicamente en la alegación sostenida por el Gobierno autonómico citado, sobre la falta de habilitación al Gobierno central, por las Cortes Generales y mediante Ley, para establecer la legislación básica a nivel competencial, dentro de la materia ambiental. Los preceptos impugnados concretamente son la Disposición Adicional 1ª (DA1ª), la Disposición Adicional 2ª (DA2ª), los arts.4.2, 5 y 7 del RDL 1302/1986; junto a los arts.2 b), 3, 4.1, 20 y 25 del RD 1131/1988.

La pretensión inicial de quien plantea el conflicto consiste en la petición de que tales preceptos sean declarados de aplicación supletoria en el País Vasco. A tal fin, el Gobierno Vasco tuvo a bien dirigirse al Gobierno de la Nación mediante requerimiento de incompetencia en virtud del artículo 63 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC), cuya res-

28. Preguntado acerca de la posibilidad de alguna otra solución más respetuosa con el absoluto carácter técnico de la Declaración de Impacto Ambiental, en lugar de dotar de tan amplio margen de discrecionalidad a un órgano de escasos conocimientos técnicos sobre la materia; A. GARCÍA URETA sostiene que "quizás la respuesta debería venir por separar al órgano encargado de la declaración, del que tiene que adoptar la decisión final sobre la autorización del proyecto. Cuanto más alejados el uno del otro, mejor. La adscripción de ambos a una misma Administración no resulta adecuada, por no permitir la necesaria objetividad a la decisión, aunque ésta sea un principio de la actividad administrativa ex art. 103.1 de la Constitución. El legislador de 1986 no lo consideró así y estableció la regla de que el órgano ambiental sigue al sustantivo, norma que ha sancionado el TC en una reciente sentencia a la que todavía no he podido tener acceso, aunque en un dictum en la STC 102/95, ya había señalado la constitucionalidad de esta opción (discutible desde la competencia de gestión de las Comunidades Autónomas)"; en "Evaluación de Impacto Ambiental", MIDA 97/98.

29. A. GARCÍA URETA: "una vez que se ha publicado la Sentencia 13/1998 del TC sobre la legislación de evaluación de impacto ambiental, es de destacar que el TC ha venido a argumentar que la EIA no se corresponde con la competencia de gestión en materia ambiental y que, por ello, resulta correcto a la luz de la CE, que el órgano ambiental sea el de la misma Administración que el sustantivo. La lógica que usa el TC, aludiendo a la transversalidad de la EIA, al hecho de afectar a un número amplio de proyectos de titularidad estatal y al factor de que el procedimiento evaluatorio se integra en el sustantivo, no resultan convincentes, y pueden plantear problemas en el caso de otras normas (comunitarias) que persiguen dicha transversalidad u horizontalidad, caso de la Directiva 96/61 de control integrado de la contaminación. Por ello, resulta más coherente el voto particular que formulan 5 magistrados, y que pone en duda la consistencia "pro futuro" de la doctrina que sienta la STC 13/1998". Ibid.

puesta por el Consejo de Ministros fue estimar que el requerimiento carecía de fundamento, de modo que agotada esta vía previa sin resultado satisfactorio, quedaba formalizado el conflicto ante el Pleno del Tribunal Constitucional.

La argumentación esgrimida por el Gobierno Vasco queda subdividida en los siguientes apartados:

- Se subraya inicialmente una cuestión previa para hacer notar por el Gobierno autonómico precitado, que aún siendo la disposición recurrida el RD 1131/1988, es claro que sus arts.2b), 3, 4.1, 20 y 25 reproducen sin más las DA 1ª y 2ª, junto a los arts.5, 4.2 y 7 del RDL 1302/1986, calificados todos ellos como básicos por su art.1, de forma que según esta parte, resulta imprescindible el examen de la constitucionalidad del RDL 1302/1986, como norma con rango legal, sin que quepa en modo alguno alegar la “aquiescencia” del Gobierno Vasco por no haber planteado el recurso mediante las vías de los arts.62 o art.33 LOTC.
- En cuanto a las razones de inconstitucionalidad del RDL 1302/1986, éstas serían:

1º La inexistencia de habilitación al Gobierno por las Cortes Generales mediante Ley, para definir la legislación básica, a nivel competencial dentro de la materia ambiental; lo cual no debiera admitir dudas desde mi punto de vista, puesto que tal y como sostiene el letrado del Gobierno Vasco, es doctrina de nuestro Alto Tribunal que compete a las Cortes, mediante Ley formal, el establecimiento postconstitucional de los preceptos básicos de una materia; mientras que la regulación de lo básico mediante Reglamento supone un ejercicio excepcional para determinados supuestos, cuyas razones técnicas o coyunturales así lo demanden, exceptuándose en tales casos la exigencia citada de norma con rango legal³⁰.

De ello deduzco, en idéntico sentido al sostenido por el letrado del Gobierno Vasco, que el art.1 del RDL 1302/1986 y consiguientemente todas las regulaciones de tal disposición acerca de su naturaleza básica se han extralimitado del marco propio de una ley de delegación, convirtiendo al RDL en una simple norma reglamentaria e incurriendo por tanto en claro vicio de inconstitucionalidad.

2º La inconstitucionalidad material de la DA 1ª, DA 2ª, arts.4.2, 5 y 7 del RDL 1302/1986; junto a la de los arts.2b), 3, 4, 20 y 25 del RD 1131/1988 por ser mera reproducción de aquéllos, por cuanto el control constitucional no llega a un fin o término con la simple comprobación de la licitud de la delegación legislativa, pues ha de extenderse al juicio *intra vires* de la norma delegada, valorando su conformidad o no con la Carta Magna.

De los arts.149.1.23ª CE y 11.1 a) del Estatuto de Autonomía del País Vasco (EAPV), es claro en la materia objeto de análisis que la Comunidad Autónoma se encuentra plenamente legitimada para desarrollar, ejecutar y complementar la norma comunitaria de referencia, cual es la Directiva 1985/337, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente.

Dentro del RDL 1302/1986 el Gobierno Vasco sostiene la existencia de distintos tipos de preceptos básicos, hasta un total de cinco categorías:

1. Aquellos que simplemente reproducen regulaciones positivas de la Directiva, constituyendo mandatos hacia los Estados miembros.

30. STC 227/1988, fundamento jurídico 27.

2. Preceptos existentes en la Directiva, pero contemplados por ésta como potestativos para los Estados miembros. (por ejemplo, los proyectos del Anexo II)

3. Los que suponen meras reproducciones de regulaciones comunitarias que no son preceptivas para los Estados miembros (por ejemplo, los proyectos exceptuados).

4. Aquellos inexistentes en la Directiva, pero que ésta permite gracias a su art.13.

5. Preceptos cuyo objeto es el establecimiento administrativo del elenco de órganos competentes durante el procedimiento, esto es, órgano ambiental, órganos de seguimiento y control; y órgano que resuelve los conflictos entre el órgano ambiental y el órgano competente por razón de la materia (resolutor de la Autorización Sustantiva sobre el proyecto en cuestión).

Siguiendo esta sistemática, no existe duda sobre la legalidad de los preceptos del primer grupo y sin embargo los restantes plantean problemas y dudas de diversos calados en las formas que a continuación expondré, siempre en la línea sistemática seguida por la representación letrada del Gobierno Vasco.

– Resulta cuando menos dudoso que el Estado pueda tener la facultad de excluir del Estudio de Impacto Ambiental a aquellos proyectos aprobados mediante Ley del Estado; pues tal argumento no puede apoyarse en sus facultades como legislador básico en materia ambiental.

Es por ello que la DA 1ª, DA 2ª del RDL 1302/1986 y el art.2b) y 3 del RD 1131/1988 padecen vicio de inconstitucionalidad, al establecer genéricamente una regulación sin ponderación alguna, consumándose la desapoderación competencial ambiental de la Comunidad Autónoma Vasca (CAV).

– El art.4.2 del RDL 1302/1986 y el art.20 del RD 1131/1988 desconocen absolutamente las facultades de la CAV respecto a los aspectos de organización, régimen y funcionamiento de su autogobierno (art.10.2 EAPV); cuando deciden a su antojo una cuestión puramente interna de la Comunidad Autónoma, al atribuir a su órgano de Gobierno la hipotética resolución de discrepancias entre el órgano ambiental y el órgano en el que resida la competencia sustantiva.

– Los arts.5 y 7 del RDL 1302/1986 así como 4.1 y 25 del RD 1131/1988 consuman un total desapoderamiento a la Comunidad Autónoma de sus competencias legislativas y ejecutivas ambientales, sobre aquellos proyectos a ubicar en su territorio, cuando éstos sean realizados o aprobados por otra administración distinta a la autonómica, todo ello sin habilitación constitucional ni estatutaria al efecto, vaciando en suma las competencias autonómicas en la materia; de forma que toda acción sectorial con incidencia ambiental en su seno territorial, cuya realización o aprobación se consume por otra Administración, prima sin justificación alguna sobre las facultades ambientales estatutariamente reconocidas, convirtiendo así al medio ambiente en mero instrumento subsidiario de otros títulos o materias competenciales.

De los tres apartados anteriores, no cabe sino concluir con preocupación que en la materia examinada las competencias constitucionales autonómicas sobre el medio ambiente son absolutamente irreconocibles, cuando se somete a aquél al difícil e ilícito ejercicio de sobrevivir sólo accesoriamente, en inútil espera de que los restantes títulos competenciales le cedan al fin el constitucional ejercicio de su competencia originaria, sustantiva y soberana. Se consuma de tal modo el establecimiento de incomprensibles “zonas francas” al control ambiental encomendado originariamente a la Comunidad Autónoma Vasca, tanto por la Constitución como por su Estatuto de Autonomía.

La representación letrada del Estado no comparte tal argumentación, sosteniendo por tanto la constitucionalidad de las normas impugnadas en base a los argumentos que paso a desglosar:

1º Respecto a la inexistencia de habilitación legal para determinar el carácter básico de los preceptos impugnados, sostiene que las normas comunitarias (ex art.93 CE) producen Derecho y su calificación jurídica ha de realizarse por el propio Derecho Comunitario, nunca acudiendo a las fórmulas y vías propias del Derecho interno, pues ello rompería la unidad y eficacia del primero³¹. Se trata sin duda de un argumento de peso, que no puedo sino compartir, si bien las restantes alegaciones como veremos, carecen de un fundamento constitucional ajustado y firme.

Es claro por tanto, que el carácter básico de los preceptos impugnados dimana de la exigencia comunitaria de establecer una regulación uniforme que sea cumplida por igual en todo el territorio español como verdadera obligación surgida de los Tratados Constitutivos Comunitarios, de los que como afirma el Abogado del Estado, es responsable el Estado frente a la Comunidad Europea, y no las Comunidades Autónomas. Ahora bien, este último argumento bien pudiera tener perniciosas consecuencias si *sensu contrario*, las Comunidades Autónomas decidieran inhibirse del cumplimiento de los Tratados Comunitarios, por no ser ellas responsables en modo alguno frente a la Comunidad.

En cualquier caso, también parece evidente que al legislador comunitario poco le importa quien y como se cumplan las imposiciones de sus Directivas en el Derecho interno. Lo que realmente es objeto de su preocupación es el efectivo cumplimiento de las mismas, esto es, su transposición real al Derecho interno, independientemente de que ello sea consumado de una u otra forma a nivel nacional. Así, el Abogado del Estado, lejos de atenerse a criterios estrictamente jurídicos ha evadido los mismos para sustentar la constitucionalidad de la carencia de habilitación legal en una cuestión que escapa al Derecho Comunitario en general, y concretamente a las Directivas, que en modo alguno imponen a los Estados la necesaria determinación en cada materia de aquello que se considera básico o no. Tal decisión corresponde al Derecho interno, y el Gobierno pretende ampararse en las normas comunitarias para sustraer la competencia en litigio, que conforme a la Constitución y al Estatuto corresponde a la Comunidad Autónoma en esta ocasión.

2º Acerca de la conformidad constitucional de los preceptos en concreto, el Abogado del Estado realiza las siguientes consideraciones:

– Sobre los arts.2b) y 3 del RD 1131/1988, en su opinión no existe incidencia competencial alguna sobre las CC.AA, por cuanto afirma que *“la exigencia de la Evaluación de Impacto Ambiental es una previsión abstracta; el propio órgano competente para establecerla es competente para excepcionarla”*. Resulta difícilmente entendible la consideración esgrimida acerca del carácter abstracto de la EIA, pues lógicamente la excepción de proyectos no es una decisión discrecional de la Administración competente, sino más bien fiscalizada en el procedimiento y causas tasadas a tal fin.

Confunde asimismo parte de la argumentación del Gobierno Vasco cuando afirma que lo que aquél niega es la posibilidad de excepción; pues resulta obvio que la discusión en este punto no es tanto la virtualidad de la excepción, sino la forma de la misma utilizada por el Estado para excepcionar proyectos en cualquier ubicación territorial como intromisión absurda en un ámbito competencial que no es el suyo.

31. Sentencia del Tribunal de Justicia de la Comunidades “Euoepas” (TJCE) de 17-11-1970.

Sumido en la más absoluta perplejidad, no resisto la ocasión de reproducir un argumento de extraña configuración por el abogado estatal, de modo que según el mismo, la determinación unilateral por el Estado de excepciones, esto es, eximir de ejecución normativa a determinados supuestos o proyectos, no constituye una reserva o sustracción de facultad ejecutiva a las CC.AA, por lo que éstas carecen de posible defensa pues el Estado es quien discrecional y unilateralmente decide la normativa básica, las posibles excepciones y con éstas la inexistencia de las respectivas facultades de ejecución para las CC.AA³².

Parece pues que lo básico y su determinación gozan de inusitada capacidad de absorción y multiplicación, especialmente a la luz del siguiente argumento estatal sustentado en la denominada *vis atractiva* del Derecho estatal, omitiéndose cualquier explicación al respecto, para reiterar más adelante la garantía subyacente al hecho de que sea el propio legislador quien apruebe el proyecto. Sin embargo, olvida el Abogado del Estado, la existencia de legisladores autonómicos en nuestro país, cuyos ámbitos competenciales parecen esfumarse mágicamente frente a la ingente capacidad de absorción competencial derivada simplemente de la capacidad estatal para dictar la legislación básica en materia de protección ambiental.

- Respecto a los arts.4.1 y 25 del RD 1131/1988, concernientes respectivamente a facultades de ejecución en general y seguimiento y vigilancia, que corresponden al órgano competente de la Administración en que resida la competencia sustantiva; se razona que no existe exclusión del ordenamiento aplicable, sino atribución al Estado de una competencia ejecutiva básica. Si anteriormente los preceptos impugnados gozaban de constitucionalidad por no reservar facultades ejecutivas básicas al Estado, según su representación letrada; los ahora puestos en cuestión son reconocidos como tales por el mismo, incurriendo por tanto irremisiblemente en inconstitucionalidad.

Parece ciertamente extraño utilizar idénticas argumentaciones con resultados distintos en ambos casos, pero siempre tendentes a sostener la legitimidad de las competencias estatales frente a las autonómicas.

- En último término, el Abogado del Estado aborda el art.20 del RD 1131/1988, olvidando que la pretensión de su contraparte citaba igualmente el art.4.2 del RDL 1302/1986 jerárquicamente superior, cuyo tenor es contradicho por el primero. Así, resulta indiscutible que este último no respeta la competencia autonómica de autoorganización, por cuanto remite la resolución de discrepancias al órgano de gobierno de la Comunidad Autónoma correspondiente, sin permitir que la Comunidad Autónoma Vasca, pueda decidir en legítimo ejercicio de soberanía estatutaria cual es el órgano encargado de tal misión. Por contra, el art.20 del RD tan sólo alude al órgano competente de la Comunidad Autónoma correspondiente para idénticos fines resolutorios, y así el Abogado del Estado, responde respecto a este último precepto, cuando es el anteriormente citado quien viola el orden competencial establecido, además de ser superior jerárquicamente, de modo que se incurre igualmente en flagrante ejercicio de deslegalización al cual tampoco responde el abogado estatal.

32. "La propia Directiva 85/337 CEE que trata de aplicar el Estado prevé la posibilidad de la excepción. La segunda concierne a las competencias de ejecución de las CC.AA, que podrían, *ex hypothesi*, considerarse mermas por las excepciones y exclusiones que realizan los preceptos examinados. Pero aquí hay que observar algo esencial: los preceptos impugnados no reservan facultades ejecutivas (básicas) al Estado, sino que establecen determinados supuestos en que simplemente no hay tal ejecución. La determinación de la existencia y alcance de tales facultades pertenece al plano de lo normativo, y en este plano se mueve la norma al excepcionar ciertos supuestos del posible ejercicio de estas facultades".

En todo caso, y de nuevo respecto a la primera cuestión, ni siquiera se argumenta la razón jurídica para sostener la inexistencia de intromisión en la competencia autoorganizativa autonómica, pues se afirma tal conclusión sin aportación alguna para su sostenimiento.

Por si ello fuera poco, argumenta sobre el mencionado art.4.2 del RDL que sobre tal precepto no cabe discusión en este foro, calificándolo como norma de naturaleza de procedimiento administrativo común (149.1.18ª CE), para sustraerlo definitivamente de su carácter sustantivo ambiental, incurriendo por enésima vez en un ejercicio forzado de subestimación de la variable ambiental en nuestras normas, siempre dependientes o subsidiarias incomprendiblemente de cualesquiera otros títulos competenciales que no sean los correspondientes al medio ambiente, cuya gestión, incluyendo obviamente ejecución y desarrollo, corresponden a las CC.AA.

– Los Fundamentos Jurídicos del voto mayoritario:

- Inicialmente, el Tribunal Constitucional reconoce la inevitable consideración en el proceso de las normas del RDL 1302/1986, dado que los preceptos del RD son meras reproducciones del primero, sin embargo ello no producirá un enjuiciamiento directo y específico de sus preceptos, sino que simplemente la hipotética apreciación de extralimitación competencial del Reglamento impugnado producirá sin más la eventual declaración de incompetencia sobre las normas del RDL.
- Incomprendiblemente, el voto mayoritario se inclina por no entrar a conocer de la constitucionalidad de la calificación del RDL como legislación básica, al afirmar que tal cuestión no está vinculada a la controversia competencial. No acierto a comprender la argumentación, pues como es de ver, no cabe mayor conexión efectiva entre la calificación de los preceptos como básicos y el conflicto competencial, desde el momento en que éste se plantea sin más, a causa del desempoderamiento competencial autonómico cuya razón última no es sino la calificación de los preceptos como básicos por el Estado, para dar cabida a todos ellos en el art.149.1.23ª CE, en detrimento del art.148.1.9ª CE, que habilitaría a las CC.AA como competentes, de no ser calificados como básicos tales preceptos.
- Como avanzaba líneas atrás, resulta irrelevante que las competencias controvertidas sirvan para incorporar al Derecho español normas del Derecho Comunitario, pues ello no puede prejuzgar jamás a quien corresponde el ejercicio de las mismas. Ni la Constitución ni los Estatutos contemplan una competencia específica destinada a decidir la ejecución de la normativa comunitaria, de modo que tal cuestión ha de esbozarse caso por caso, y siguiendo lo dispuesto a tal fin por la Constitución y los Estatutos en cada materia.
- Como consecuencia de lo anterior, la calificación como básicas de los preceptos objeto del conflicto, no dependen de su origen comunitario o no, ni de su ubicación sistemática en tal ordenamiento, sino de si en suma se pueden conceptualizar como materialmente básicas según la doctrina del Alto Tribunal.
- Para determinar los títulos competenciales objeto de conflicto, debe sopesarse tanto el carácter de cada norma discutida, como su objetivo predominante, por lo cual, el procedimiento de EIA es conceptualizado por el voto mayoritario como un juicio previo valorativo y preventivo de las consecuencias ambientales de determinados proyectos, en base a un conocimiento objetivo de los posibles impactos, de sus variantes, del estudio de impacto inicial, de la opinión de los interesados y de los informes de otras Administraciones afectadas.

- El voto mayoritario del TC reproduce sin reparos la argumentación del Abogado del Estado, respecto al art.20 del RD 1131/1988, sin prestar atención al art.4.2 del RDL 1302/1986 del que trae causa, para sostener la legitimidad de la opción del legislador sobre la potencial resolución de discrepancias, designando de forma unilateral el órgano ad hoc para dicho fin, sin que la Comunidad Autónoma pueda decidir al respecto. Todo ello por que no cabe resolver el conflicto exclusivamente mediante los arts.149.1.23ª CE y 11.1 EAPV dado el carácter transversal de la EIA, de modo que no se trata de una competencia de gestión o ejecución ambiental, pues como siempre, los proyectos susceptibles de EIA forman parte de otros títulos competenciales diversos, que tangencialmente rozan el medio ambiente, pero que sirven para que la competencia objetiva sea sistemática y constitucionalmente retenida o sustraída por el Estado³³.

Tal y como afirma el Tribunal, la Declaración de Impacto Ambiental, determina la conveniencia o no de consumir el proyecto, y en caso afirmativo, fija también sus condiciones de realización, por lo cual, esgrimir cualquier otro título es absurdo, cuando el proyecto en sí depende directamente de la EIA. Es ella la que se impone en todo caso y en igual medida debiera imponerse al resto el título competencial sobre el medio ambiente, pero el voto mayoritario no comparte las tesis aquí pretendidas.

- Según el TC en su voto mayoritario, el reparto competencial vía arts.11.1 EAPV y 149.1.23ª CE sólo resulta determinante cuando el Acto Administrativo tiene por fin y efecto la preservación y la restauración del medio ambiente, no en cambio cuando la Administración General del Estado ejerce sus competencias exclusivas en otros ámbitos materiales, que como vemos, primarán sobre los anteriores según tal interpretación. Pero ¿es qué acaso existe un ámbito competencial más preciso que la EIA, para la protección ambiental? ¿no es precisamente tal procedimiento la institución jurídica de protección ambiental por antonomasia? No lo es para el voto mayoritario cuando afirma que *"la Administración estatal ejerce sus propias competencias sustantivas sobre la obra, la instalación o la actividad proyectada, aun cuando preceptivamente deba considerar su impacto medioambiental. No está ejecutando la legislación básica del medio ambiente"*³⁴. Ésta se agota en aprobar la norma que obliga a todas las Administraciones Públicas a que, cuando actúan en el ejercicio de cualesquiera de sus competencias, ponderen y evalúen las repercusiones sobre el medio ambiente"³⁵.

33. Por enésima vez, subyace bajo esta interpretación una visión subsidiaria del Medio Ambiente, cuyo título competencial es deudor siempre de otros, en detrimento de su protección efectiva, cuando más que nunca la EIA, como su propio nombre indica es acreedora de una tipificación del medio ambiente como fenómeno sustantivo, de cuya evaluación final depende en suma la ejecución o no de todos y cada uno de los proyectos. Por tanto, si la ejecución de proyectos es subsidiaria en este caso de la intervención de la variable ambiental vía EIA, resulta incongruente que a nivel competencial se imponga el título competencial que a nivel sustantivo, depende objetivamente de lo que a su respecto decida la variable ambiental encarnada por el procedimiento de EIA.

34. En mi opinión, más bien parece lo contrario, desde el momento en que se decide una cuestión organizativa básica, evitando el juego competencial ordinario y autoatribuyéndose por tanto la competencia se está ejecutando lo básico, pues de no ser así, precisamente aplicando la legislación competencial básica en la materia resultaría competente la Comunidad Autónoma. Es más, no sólo ejecuta lo básico, sino que lo tergiversa y conculca activamente.

35. Si realmente se agota en tal instante la legislación básica, no se sostiene por qué el legislador estatal va más allá, hasta designar incluso el órgano a quien confía la EIA; pudiendo haberse detenido en el momento de estipular para todas las Administraciones su obligación de cumplir con el procedimiento, pues ya existen preceptos suficientes para arbitrar la explícita decisión sobre el órgano concreto encargado de la EIA, que lógicamente no tendría necesariamente que ser parte de la misma Administración Territorial.

Acierta inicialmente el Tribunal cuando afirma el carácter preceptivo de la evaluación, sin embargo poco después transforma tal obligatoriedad en simple ponderación y evaluación de repercusiones, lo cual no es correcto, por cuanto la EIA no es sino presupuesto de la ejecución del proyecto en cuestión, sin ella no hay ejecución posible y por lo tanto ha de ser el título ambiental el que prime, frente a la supletoriedad de los restantes³⁶.

- Afortunadamente, al menos se menciona brevemente la imposibilidad de olvidar las competencias ambientales autonómicas; de modo que como mínimo el Estado cuando ejerza competencias sobre territorio autonómico debe atender a sus puntos de vista y colaborar con las CC.AA³⁷.

Sin embargo, tales previsiones no garantizan siquiera remotamente una respuesta al problema central planteado, cual es, la soberanía competencial de las CC.AA que indefectiblemente se ve absorbida por títulos competenciales sectoriales estatales. De este modo resulta inaceptable sostener, como hace el Tribunal, que gracias a las diversas vías existentes para la colaboración y coordinación, la Comunidad Autónoma ve garantizada una participación en la EIA de proyectos de competencia estatal a realizar en su territorio. Participación sí, pero insuficiente a todas luces e irrespetuosa en suma con sus competencias constitucionales y estatutarias; pues el art.148.1.9ª CE no habla de participación autonómica en la gestión de la protección ambiental; sino que otorga la competencia sobre tal gestión a las CC.AA que así lo asumieren en su Estatuto, tal y como sucede en el caso vasco.

Sin aclarar las fronteras de tales competencias soberanas, el problema se presenta irresoluble, ante unos linderos siempre difusos y abstractos.

- Las exclusiones de la EIA para aquellos proyectos aprobados específicamente por Ley del Estado (art.2b RD 1131/1988), no suponen una cláusula genérica y abierta que pueda libremente habilitar al Estado para su uso, pues ha de entenderse que sólo podrán ser objeto de tal exclusión los proyectos cuya aprobación o ejecución corresponda al Estado mediante títulos propios, esto es, proyectos de titularidad estatal.

Nuevamente se presenta aquí el problema cuando tales proyectos se residencian en territorio de la Comunidad Autónoma, pues aunque la titularidad de los mismos sea estatal, la gestión de la protección ambiental sigue siendo autonómica y como tal es nuevamente invadida; si bien ello tampoco es reconocido por el Tribunal.

36. Así lo destaca A. GARCÍA URETA: "EIA", MIDA 97/98, según el cual "en la Jurisprudencia producida hasta la fecha, ha primado el carácter vinculante de la Declaración de Impacto Ambiental sobre la decisión final que se adopte sobre el proyecto. Es decir, se trata de un trámite esencial sin el cual no podría sustentarse la existencia de autorización del proyecto. por ello se admite sin reservas la posibilidad de recurso separado contra aquella".

En parecidos términos sobre la vinculatoriedad de la Declaración de Impacto Ambiental: Auto del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, de 14-11-1996.

37. Matiza la STC 13/1998 en su Fdto. Jco. 9 que "la proyección sobre un mismo medio físico o recurso natural de títulos competenciales distintos en favor del Estado o de las Comunidades Autónomas impone la colaboración entre ambas Administraciones".

II. UNIDAD DE GESTIÓN EN LA PROTECCIÓN AMBIENTAL

Concibe el medio ambiente en toda su dimensión material y general, de modo que su protección requiere ineludiblemente de una sola unidad de gestión mediante la intervención administrativa, sin perjuicio de que ésta no puede olvidar tener en cuenta que en otra serie de actividades administrativas, no estrictamente medioambientales, el medio ambiente ha de ser protegido por vía transversal. Desde una perspectiva protectora del medio ambiente, las fórmulas propias de la unidad de gestión conciben el ambiente como un todo interrelacionado susceptible y necesitado al tiempo de tutela individualizada y separada de los restantes frentes de actuación administrativa.

Se trata en este caso de la concepción que poco a poco va extendiéndose en el seno de nuestras administraciones más cercanas, en aras de una garantía efectiva y real de las cuestiones ambientales. Ello conlleva necesariamente un cambio legislativo y de actitud en el proceder administrativo que analizaré en las próximas páginas.

En todo caso, dentro incluso de este sistema de unidad de gestión merece la pena resaltar los matices y diferencias entre sus distintos modelos, que como veremos presentan problemáticas y disyuntivas jurídicas ciertamente diversas. No es menos cierto sin embargo, que al tiempo de producirse este fenómeno de independización de la administración ambiental tan demandado por el medio ambiente, se ha consumado también la compartimentalización de los diversos sectores ambientales, cuya protección y gestión viene últimamente encomendada a organismos autónomos con personalidad jurídica propia, de modo que gracias a su especialización sectorial y a su carácter eminentemente técnico, los resultados han solido ser siempre positivos³⁸.

1. Modelo de agrupación parcial de competencias

Este resultaba ser el modelo vigente en la Administración Central del Estado, hasta la aparición de un Ministerio de Medio Ambiente propio, y de hecho aún es hoy el vigente en la organización administrativa propia de la CAV. En esta ocasión las competencias ambientales se concentran parcialmente en un departamento con otras competencias conexas, pero sólo conectadas de forma indirecta con el fenómeno ambiental.

Lógicamente, este modelo produce un efecto no deseado, al dividir casi siempre las competencias aludidas, con los efectos negativos que ello comporta para la correcta protección ambiental. Durante el presente epígrafe se llevará a cabo un profuso estudio del modelo, al ser éste el vigente actualmente en la CAV, siempre teniendo en cuenta que la pretensión de la investigación no es sino la superación de tal modelo, por otro que aporte soluciones más respetuosas con los principios de protección ambiental enunciados en el capítulo tercero de este estudio.

La agrupación parcial de competencias, largamente practicada en todas nuestras Administraciones Públicas, conlleva necesariamente que prácticamente todos y cada uno de los distintos departamentos administrativos ostenten alguna o determinadas competencias sobre el medio ambiente. A ello se añade el contrapeso aportado por un departamento general de medio ambiente insertado en algún otro de tipo más genérico, que de algún modo ha de tutelar o fiscalizar las diversas competencias ambientales diseminadas en los restantes departamentos.

38. Tal es el caso del IHOBE en el caso vasco como Sociedad Pública de Gestión Ambiental.

Sin duda este no fue el modelo diseñado por la Constitución española y los Estatutos, pues nuestro bloque de constitucionalidad contiene, tal y como se ha observado páginas atrás, un reparto competencial sustantivo sobre la competencia genérica englobada en el medio ambiente. Esto se ha visto coartado por la sistemática partición de competencias ambientales en sede administrativa con la expresa ratificación del Tribunal Constitucional en sus sentencias. La conclusión no puede ser más nefasta, por cuanto parece entonces como si no existiera competencia alguna sobre el medio ambiente susceptible de ostentar sustantividad propia y originaria, al insertarse las mismas en algún otro sector administrativo indirectamente relacionado con la tutela ambiental.

En mi opinión, esto no era lo pretendido por el juego de los arts.45, 149.1.23^a y 148.1.13^a CE. Todos conocemos la dureza con la que se expresa el primero de estos preceptos, tanto para imponer su mandato a las Administraciones, como para hacerlo hacia los particulares, obligando al tiempo a todos ellos a la reparación objetiva de los daños ocasionados al medio ambiente³⁹. El mandato aludido demanda sin duda una concepción distinta e independiente de la protección ambiental, que ya se está empezando a aplicar por los tribunales frente a demandas individuales, pero que aún no ha imbuido a la Administración *in totum* de las consideraciones organizativas que aquí vengo defendiendo.

Por otro lado, y a modo de solución alternativa, el legislador ha pretendido solventar el problema mediante la introducción de fórmulas nuevas de control, evaluación y fiscalización de las actividades con incidencia ambiental. Tal es el caso de la Evaluación de Impacto Ambiental, cuyo análisis reciente por el Tribunal Constitucional ha sido objeto de examen en este trabajo. Con su introducción se pretenden paliar las carencias derivadas de la agrupación parcial, de forma que un órgano administrativo se encargue de decidir la pertinencia ambiental o no de determinados proyectos pendientes de ejecución. Tristemente, el problema se ha perpetuado en nuestra vida jurídica administrativa, pues la Evaluación de Impacto corre, tanto en la administración Central como en las CC.AA, esencialmente a cargo de un órgano administrativo carente de independencia alguna, sometido jerárquicamente a las insrucciones de su superior, que curiosamente es aquél encargado de decidir o autorizar la ejecución global del proyecto sometido a Evaluación.

Por si esto fuera poco, la normativa sobre Evaluación de Impacto Ambiental nos enfrenta diariamente con el debate abierto sobre el posible recurso individual y separado contra la Declaración de Impacto, o si la misma ha de recurrirse necesariamente de forma conjunta con la autorización final y sustantiva sobre el conjunto del proyecto. Esta última solución es la practicada hasta la fecha por la Administración y los Tribunales, ignorando casi siempre la sustantividad propia del medio ambiente al habilitar la legitimación para recurrir la Declaración sólo al final del procedimiento global, cuando resulta evidente que tales tesis configuran la citada Declaración como un mero acto de trámite, carente pues de virtualidad alguna si se hace esperar su posible recurso y tutela hasta el final del procedimiento.

Sería pues conveniente diferenciar entre ambos actos, cuyos fines son distintos (la Declaración decide la conveniencia ambiental o no del proyecto, mientras que la autorización final aprueba o no la ejecución global del mismo), para separar claramente la posibilidad de sus respectivos recursos tanto en conjunto como separadamente, garantizando en suma la tutela judicial de la Declaración de Impacto como fiscalizadora del impacto ambiental de cada proyecto.

39. Véanse de nuevo al efecto los tres párrafos del art.45 CE.

La cuestión se agrava más si cabe en el caso español, debido a la descentralización política sustentada por nuestra Constitución, que con calculada ambigüedad ha configurado un sistema de reparto competencial complejo, que en ocasiones ni las propias Administraciones han sabido interpretar. Buen ejemplo de todo lo anterior se nos ha ofrecido con los acontecimientos subsiguientes al desastre de Doñana, donde las Administraciones y departamentos implicados han demostrado una desidia cercana en ocasiones a la negligencia.

Al margen por supuesto de la magnitud del desastre ecológico acaecido, cuya valoración económica resulta en principio la materia de mayor dificultad técnica, durante el desarrollo de este trabajo hemos podido comprobar claramente como la relación entre el Estado y las CC.AA es especialmente virulenta en el reparto de sus respectivas competencias ambientales. Los repertorios constitucionales se encuentran absolutamente poblados de Sentencias que resuelven disputas competenciales entre ambas Administraciones, cuando cualquiera que sea la titular legítima de la competencia, ésta se ve sistemáticamente atacada por su homónima contraparte, que pretende arrogarse para sí la competencia que a veces no le corresponde, y en otras ocasiones es jurídicamente suya. Curiosamente, cuando se trata de la asunción de responsabilidades, Doñana nos ha enseñado que la competencia no es de nadie: esa ansiada y litigada competencia en docenas de ocasiones ante el TC, de pronto se ha esfumado y ya no corresponde a institución o Administración alguna. Ironías a parte, y entrando pues en el terreno puramente jurídico-constitucional, en mi opinión la Junta de Andalucía es competente en lo concerniente a la autorización de la balsa como depósito de residuos mineros (art.15.1.5ª EAAN y art.149.1.25ª CE); mientras que en el tema hidráulico, respecto a hipotéticos vertidos o derrames al dominio público hidráulico, la competencia autorizatoria residía lógicamente en la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir, dependiente del Ministerio de Medio Ambiente. Nos encontramos pues, ante una inmejorable ocasión para activar los mecanismos constitucionales de coordinación, para depurar y dirimir las responsabilidades políticas y jurídicas (administrativas, civiles y penales), derivadas del desastre acaecido.

Vistas pues las disfunciones existentes en este primer modelo, me adentraré a continuación en el modelo departamental puro, como superación inmediata del que acabo de analizar.

2. Modelo departamental puro

La existencia de un departamento puro “ad hoc” para la protección ambiental, ha sido una reivindicación constante desde distintos sectores ambientalistas, y es hoy además el vigente para la Administración Central del Estado, desde la creación del Ministerio de Medio Ambiente. Exigencia prioritaria del mismo resulta ser la creación de un órgano colegiado que integre al resto de departamentos administrativos sin competencias ambientales, pero con intereses en la cuestión.

Se trata como he dicho del modelo vigente hoy día en el seno de la Administración Central del Estado, cuyo Ministerio de Medio Ambiente concentra en principio todas y cada una de las competencias en la materia, de forma que la mejora respecto a los anteriores resulta incuestionable, desde el momento en que por vez primera entre nosotros se contempla el problema administrativo ambiental de forma plenamente sustantiva y con una imprescindible independencia e identidad propias.

Sin embargo, no podemos olvidar tampoco el problema que subyace tanto en este modelo como en el resto, pues a pesar de la teórica independencia mencionada, no es menos cierto que la misma siempre se encontrará en cierto modo subyugada por la jerarquía del Gobierno donde se inserta, de modo que las decisiones de importancia económica o política tenderán a ser impuestas frente a la variable ambiental que aparezca en torno a todas ellas.

De este modo, los problemas mencionados páginas atrás respecto al procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental, tienden a repetirse en esta ocasión en similares o idénticos términos a los acaecidos en el modelo de agrupación parcial de competencias.

En cualquier caso, bien merece la pena detener este análisis en la situación y estructura orgánica actuales del Ministerio de Medio Ambiente, como ejemplo paradigmático del modelo departamental puro. A tal fin, examinaré con detenimiento el modelo instaurado por el Real Decreto 1894/1996, de Estructura Orgánica Básica del Ministerio de Medio Ambiente⁴⁰, cuya Exposición de Motivos sirve a la perfección para introducirnos sin demora en el modelo en cuestión:

“El Real Decreto 758/1996, de 5 de mayo, de reestructuración de Departamentos ministeriales⁴¹, ha creado el Ministerio de Medio Ambiente, atribuyéndole determinadas competencias que anteriormente venían siendo ejercidas por el extinguido Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente, por el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación y por el Ministerio de Industria y Energía.

Como consecuencia de las supresiones de Departamentos y de las modificaciones de órganos efectuadas en dicho Real Decreto, de acuerdo con los principios de eficacia, racionalización de la organización administrativa y reducción del gasto público que inspiran la acción del Gobierno, el Real Decreto 839/1996, de 10 de mayo⁴², ha dotado a determinados Departamentos ministeriales, entre ellos al Ministerio de Medio Ambiente, de la organización básica que les permitiese iniciar, con la mayor prontitud, el desarrollo de las competencias y funciones que les fueron atribuidas.

A su vez, la disposición final segunda del último Real Decreto citado ha establecido un plazo de tres meses para adaptar la estructura orgánica de los diferentes Departamentos ministeriales a las previsiones que en él se contienen”.

El art.1.1 del precitado RD 1894/1996, divide en principio el Ministerio de Medio Ambiente en tres órganos superiores bajo directa dependencia jerárquica del Ministro: se trata de la Secretaría de Estado de Aguas y Costas, la Subsecretaría de Medio Ambiente y la Secretaría General de Medio Ambiente. En torno a ellas tres quedan subsumidas como veremos prácticamente todas las competencias ambientales imaginables, que van siendo distribuidas en cascada entre los restantes órganos o Direcciones en que aquéllas han sido estructuradas. En cualquier caso, y a fin de no incurrir en innecesarias reiteraciones sobre el texto del RD a cuya consulta me remito, centraré mi atención en adelante, siguiendo la línea de los apartados anteriores, en el análisis del citado texto y su reparto competencial desde el punto de vista del procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental, como instrumento garantizador por excelencia de la tutela y garantía ambiental en el momento de la asunción y ejecución de los proyectos sometidos a la misma, de modo que podremos demostrar sin fisuras que aun reiterando las mejoras observadas con el presente modelo, nos enfrentaremos una vez más con la falta de independencia técnica y jurídica de los órganos administrativos para cumplir su misión de tutela y garantía de la legalidad ambiental en sus distintas variables:

Artículo 9.

1.” La Dirección General de Conservación de la Naturaleza ejerce las competencias que en virtud de lo establecido en el Real Decreto 1538/1996, de 21 de junio, corresponden al Ministerio de

40. BOE nº189, de 6-8-1996.

41. BOE nº 110, de 6-5-96 (Corrección de errores: BOE nº 112, de 8-5-96).

42. BOE nº 115, de 11-5-96.

Medio Ambiente en materia de conservación de la naturaleza. En particular asume las siguientes funciones:

(..)

c) Los informes relativos a la declaración de impacto ambiental, en los términos previstos en la legislación vigente”.

No olvidemos a tal efecto, que la Dirección General de Conservación de la Naturaleza depende directamente en virtud el art.9.2 RD 1894/1996, de la Secretaría General de Medio Ambiente, adscrita a igual dependencia jerárquica del Ministro. Igualmente sucede en el caso del art.9.3 f) RD cuando el mismo atribuye a la Subdirección General de Conservación de la Biodiversidad (órgano dependiente de la antedicha Dirección General de Conservación de la Naturaleza), las funciones correspondientes al

“informe previo a la Declaración de Impacto Ambiental en los términos previstos en el artículo 13 del Real Decreto 1131/1988, de 30 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento para la ejecución del Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de Evaluación de Impacto Ambiental”.

Por su parte, la Dirección General de Calidad y Evaluación Ambiental depende según el art.8.2 RD 1894/1996 de la Secretaría General de Medio Ambiente, y a la primera de ambas le corresponde en aplicación del art.10.1.f) del citado RD *“la realización de las Declaraciones de Impacto Ambiental de competencia estatal, reguladas por la legislación vigente”*. Lógicamente nos encontramos aquí por enésima vez con que a este órgano tan solo le compete la Declaración, pues la autorización sustantiva sobre el proyecto evaluado corresponderá siempre al órgano bajo el cual resida la competencia sustantiva sobre el proyecto, esto es, normalmente cualquier otro Ministerio u órgano ministerial ajeno a la cuestión ambiental, pero que al fin y al cabo será quien decida sobre el proyecto *in totum*.

Finalmente, dentro de la Dirección General de Calidad y Evaluación Ambiental queda asimismo enmarcada la correspondiente Subdirección General de Evaluación Ambiental con importantes funciones en la materia emanadas del art.10.4 RD 1894/1996, entre las cuales destacan:

a) “La elaboración de las propuestas de Declaración de Impacto Ambiental.

b) La selección de proyectos, de acuerdo con los criterios establecidos por la legislación vigente, que deben ser sometidos al procedimiento reglado de declaración de impacto ambiental o, en su caso, a la simple incorporación de medidas correctoras, y la colaboración con las instancias promotoras de proyectos, en fase de su planificación, a efectos de su evaluación ambiental previa.

c) La elaboración de propuestas normativas en materia de evaluación de impacto ambiental, y la participación en organismos y convenios internacionales relacionados con las evaluaciones de impacto ambiental.

d) Recabar información, de los órganos competentes, sobre el seguimiento y vigilancia del cumplimiento de las medidas correctoras establecidas en las declaraciones de impacto ambiental.

e) La valoración de los estudios de impacto ambiental y el seguimiento, en su caso, de las empresas que los elaboran, así como de los proyectos de restauración ambiental ligados a la obra pública.

f) El desarrollo de nuevas actuaciones de evaluación ambiental ligadas a planes y programas.

g) La elaboración de programas que permitan compatibilizar la actividad industrial con la protección del medio ambiente, y la coordinación de las relaciones del Departamento con los diferentes sectores industriales, a efectos de obtener propuestas de negociación en los organismos internacionales, así como la elaboración de la normativa básica que se derive de éstos, en colaboración con las Administraciones implicadas”.

Los problemas derivan por tanto de una falta de concepción sustantiva y autónoma de la protección ambiental, cuya solución difícilmente puede consumarse en base simplemente a la aparición de un departamento ambiental único si el mismo se encuentra subsumido en una determinada organización jerárquica que sistemáticamente hace depender las decisiones ambientales de otros factores ajenos a la protección del medio ambiente.

En el panorama autonómico, Cataluña entre otras, cuenta también con un modelo departamental puro aquejado de idénticas o similares disfunciones. Sin embargo, recientemente se ha promulgado por la Generalitat una Ley en cierto modo revolucionaria en todos estos aspectos. La lectura de su título es ya un tímido avance de la virtualidad y finalidades del citado texto legal. Se trata de la Ley catalana 3/1998, de 27 de febrero, de Intervención Integral de la Administración Ambiental⁴³. No resisto la ocasión de reproducir el Preámbulo de la misma, por cuanto estimo su lectura de inusitado interés antes de desbrozar su análisis en profundidad:

“La protección, la conservación y la mejora del medio ambiente han pasado a ser en los últimos años unos de los objetivos esenciales de las políticas de los poderes públicos, para garantizar la calidad de vida y el desarrollo sostenible, de acuerdo con el Tratado de la Unión Europea y el texto de la Constitución.

El tratamiento integrado y preventivo de la contaminación para evitar su transferencia de una parte del medio ambiente a otra es, por otro lado, la solución que más se adecua a los nuevos requerimientos de la Unión Europea.

El marco normativo vigente de intervención de las actividades productivas se caracteriza por un tratamiento preferentemente sectorial y correctivo. Por otro lado, el régimen vigente de actividades clasificadas, contenido en el Reglamento de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas (RAMINP), aprobado por el Decreto 2414/1961, de 30 de noviembre, y la normativa de evaluación de impacto ambiental son, actualmente, los únicos instrumentos normativos de carácter horizontal para poder valorar globalmente los impactos en el medio.

El Reglamento de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas, debido a la fecha en la que se aprobó y al tratamiento uniformista y correctivo de las actividades que ofrece, ha dejado de ser el instrumento de intervención que dé satisfacción a las necesidades que actualmente deben atenderse.

Esta situación origina, por un lado, una intervención ambiental de diferentes Administraciones públicas sobre una misma actividad y de distintos órganos dentro de cada Administración actuante y, por otro lado, una amplia gama de procedimientos y autorizaciones. Como consecuencia, el régimen de intervención administrativa resulta complejo y a menudo incoherente.

La presente Ley da respuesta a la citada serie de carencias y requerimientos con dos grandes objetivos, como son la sustitución del sistema de intervención administrativa de carácter ambiental y el logro de un alto grado de protección del medio ambiente en conjunto. En base a ello, en primer lugar, se modifica el tratamiento uniformista actual de las actividades, clasificándolas en tres grupos en función de la incidencia ambiental que puedan tener, según sea elevada, moderada o baja, de tal forma que la intervención administrativa también varía y es más o menos intensa o puede llegar a no existir en las actividades de incidencia ambiental baja. Al mismo tiempo, se integran las autorizaciones y los sistemas de control medioambientales sectoriales como medio para llevar a cabo un enfoque integrado en el procedimiento de valoración de los diferentes tipos de emisiones al agua, al aire y al suelo, evitando que se produzca una transferencia de contaminación de un medio a otro.

La presente Ley establece un sistema de intervención administrativa atendiendo a los siguientes principios y criterios generales: Integración de la acción pública de prevención y control de la contaminación, teniendo en cuenta el medio ambiente en conjunto; descentralización; coordi-

43. BOE nº 84, de 8-4-1998.

nación entre las Administraciones públicas competentes; simplificación de los procedimientos; modernización de las herramientas de gestión, y participación ciudadana.

La presente Ley también especifica el reparto de funciones entre las Administraciones, evitando la superposición de actuaciones. Así, en el grupo de actividades de incidencia ambiental elevada, corresponde al órgano ambiental competente de la Administración de la Generalidad resolver sobre la correspondiente autorización ambiental, pero en el procedimiento se garantiza suficientemente tanto la intervención del Ayuntamiento en que se proyecte emplazar la actividad como la de otras Administraciones u organismos que deban pronunciarse en aspectos de su competencia. En el grupo de actividades de incidencia ambiental moderada es el Ayuntamiento quien resuelve sobre la licencia ambiental, previo informe de la Generalidad o del correspondiente consejo comarcal, en determinados supuestos.

Otro objetivo de la Ley es alcanzar la máxima simplificación administrativa y la descentralización de la gestión ambiental, con la integración de las autorizaciones y los sistemas de control medioambientales, la implantación de las oficinas de gestión ambiental unificada, la reducción y agilización de trámites y la integración de otros procedimientos sectoriales, entre los cuales se incluye el procedimiento de evaluación de impacto ambiental cuando proceda.

En cuanto a los sistemas de control de las actividades, la presente Ley establece un régimen de controles periódicos determinados en el acto de autorización, y se encarga su ejecución a entidades colaboradoras de la Administración, determinadas legalmente y debidamente acreditadas. Todo ello sin perjuicio de lo que puedan hacer las Administraciones competentes.

Finalmente, es preciso mencionar que la presente Ley establece un sistema de infracciones y de sanciones y los mecanismos necesarios para regularizar las actividades existentes que no dispondan de las correspondientes autorizaciones ambientales exigibles”.

Se trata en suma de conciliar las deficiencias funcionales del modelo en cuestión, mediante un sistema homogéneo de intervención administrativa sobre las actividades con incidencia ambiental en aras de su correcta fiscalización por las Administraciones Públicas, tal y como se desprende del primer precepto de esta normativa catalana pionera en la materia⁴⁴.

Ello pretende consumarse con la aplicación de unas finalidades u objetivos que presiden el devenir de la ley en cuestión, y que acogen en su seno algunos de los principios generales del Derecho Ambiental Comunitario o del propio Derecho Internacional. Así se desprende del art.2, entre cuyos objetivos cabe sintetizar aquí los siguientes:

- a) Lograr un elevado nivel de protección de las personas y del medio ambiente, previniendo, minimizando, corrigiendo y controlando los posibles impactos.
- b) Favorecer el desarrollo sostenible, armonizando el crecimiento económico con la protección ambiental.
- c) Reducir cargas en los particulares frente a la Administración, al tiempo que agilizar los procedimientos administrativos.

Dentro del ámbito de aplicación de esta ley, su art.3.1 somete a la misma “*todas las actividades, de titularidad pública o privada, susceptibles de afectar al medio ambiente, la seguridad y la salud de las personas*”. Por su parte, el siguiente apartado de idéntico precepto contiene una normativa fundamental en lo concerniente al reparto competencial entre Cataluña y el Estado, por cuanto consagra el necesario respeto autonómico a todas aquellas intervenciones administrativas que correspondan a las instituciones centrales en la materias propias de su competencia.

44. “El objeto de la presente Ley es establecer el sistema de intervención administrativa de las actividades susceptibles de afectar al medio ambiente, la seguridad y la salud de las personas, en el ámbito territorial de Cataluña”.

Al margen de la categorización general de unas definiciones técnico-jurídicas para clarificar y facilitar al tiempo la labor de los intérpretes en materias ciertamente técnicas como es la ambiental (art.4), la norma se decanta por estipular una serie de condiciones generales de funcionamiento de las actividades, cuya tutela y garantía se encomienda por el art.5 a las Administraciones Públicas de forma genérica. Tampoco se soslaya la imposición de obligaciones generales a los titulares de las actividades (art.6), junto a un cuadro regulador del régimen de intervención administrativa cuya flexibilidad es mayor o menor en función de la potencial incidencia de las actividades sobre el medio ambiente, la seguridad y la salud.

Existen asimismo previsiones ciertamente importantes en materia de información ambiental en los arts.9 y 10 de esta Ley, si bien el análisis de ambos escapa del ámbito material del presente trabajo, por lo que abandonaré su estudio a la libre avidez del lector interesado en la materia.

El sistema preventivo consagrado por la Ley catalana 3/1998, de Intervención Integral de la Administración Ambiental se divide inicialmente en un régimen de autorización ambiental (arts.11 a 23)⁴⁵; junto al régimen de licencia ambiental (arts.24 a 34)⁴⁶. Como puede observarse, ello es consecuencia de la ubicación de unas u otras actividades con incidencia ambiental dentro del Anexo I o II de la ya citada ley catalana.

El Capítulo III del Título II de la norma está dedicado a las disposiciones comunes tanto para la obtención de la autorización, como para el caso de la licencia, con expresa mención de la posibilidad de simultanear el procedimiento administrativo de obtención de cualquiera de ambas; regulación concreta de sus respectivos efectos; así como sus hipotéticos procedimientos de revisión, bien sea de oficio o a instancia de parte (art.38).

Por otro lado, no existe inconveniente alguno en virtud del art.39 para transferir la autorización y la licencia ambientales, bajo cumplimiento de determinados requisitos mencionados en el precepto antedicho.

Por último, y a modo de procedimiento residual, el art.41 regula las actividades sometidas a régimen de comunicación, en cuyo seno se otorga un papel fundamental en este caso a los Municipios. Lógicamente, la norma concluye con el establecimiento entre sus arts.42 a 56 de un sistema de control, inspección y sanción que tutela todo el entramado normativo de la misma, tratándose como ya se ha dicho de una ley ambiental de evidente y necesario contenido intervencionista que bien pudiera dar salida definitiva en nuestros modelos administrativos de protección ambiental, al inadecuado uso que se ha venido haciendo del modelo departamental puro, entre cuyos ejemplos se encuentra Cataluña, permitiendo indefinidamente la interferencia en las materias puramente ambientales de otras sectoriales o colaterales que han solido absorber cualquier atisbo de independencia o autonomía organizativa y competencial en el seno de los departamentos o Ministerios estricta y puramente ambientales.

El debate de fondo suscitado en los países industrializados respecto al modelo departamental puro, nos enfrenta con la necesidad de dirimir si el carácter del Ministerio o departamento ambiental en cuestión ha de conformarse con ejercer una función de coordinación o

45. Art. 11. Actividades sometidas a autorización ambiental. "Se someten al régimen de autorización ambiental de la Administración de la Generalidad las actividades que se relacionan en el anexo I, tanto para ser implantadas como para cualquier cambio sustancial que pretenda introducirse en las mismas una vez autorizadas".

46. Art. 24. Actividades sometidas a licencia ambiental. "Se someten al régimen de licencia ambiental las actividades que se relacionan en el anexo II, tanto para ser implantadas como para cualquier cambio sustancial que pretenda introducirse en las mismas una vez autorizadas".

mero impulso con la posible asunción de ciertas competencias; o lejos de tal posibilidad, ha de ir más allá para centralizar en su seno la mayor parte posible de competencias sobre el medio ambiente.

El primero de los casos puede ser ejemplificado con Francia, cuyo Ministerio de la protección de la Naturaleza y el Medio Ambiente creado en 1971 pasó a ser denominado Ministerio de la Calidad de la Vida^{47,48}.

Mientras tanto, países como Austria, Suecia, Holanda o Suiza se han decantado por la segunda opción, si bien no siempre a partir de un Ministerio ambiental específico, sino centralizando las competencias inherentes al mismo en otros departamentos sectoriales de larga existencia previa (léase Agricultura, Sanidad o Interior por ejemplo). Se trata de manifestaciones más o menos desarrolladas del modelo de agrupación parcial de competencias, cuyos inconvenientes ya han sido aquí analizados por escasamente eficaces y poco especializados⁴⁹.

Es claro por tanto que en España hasta la aparición de un Ministerio de Medio Ambiente ad hoc, la protección del medio no ha respondido al necesario y deseable criterio de especialización administrativa propio del modelo departamental puro, si bien tampoco este último presenta signos visibles de garantizar a priori un funcionamiento administrativo cuasiperfecto de los entes encargados de la protección ambiental en su más amplia extensión.

En todo caso, lo anterior no debe apartarnos de una necesaria visión pragmática de la situación, en vista del complicado entramado competencial emanado de nuestra Constitución y aún sin resolución palpable definitiva por nuestro Tribunal Constitucional. Tal reflexión ha de ser permanentemente considerada, por cuanto independientemente del modelo elegido, resultará imprescindible que aquél mantenga intactas las competencias de las restantes instancias sub o supraestatales en la materia, teniendo siempre en consideración a la materia ambiental como competencia eminentemente compartimentalizada entre los distintos organismos e instancias encargados de su protección y tutela.

De este modo, tras el análisis exhaustivo de los distintos modelos más cercanos, me adentraré a continuación en el modelo vigente en los Estados Unidos como ejemplo superador de la mayor o menor ineficacia ambiental de los anteriores.

3. Modelo de concentración de controles: el caso de los EE.UU.⁵⁰

Vamos a centrar nuestra atención en el sistema organizativo vigente en EE.UU para la protección del medio ambiente, cuya eficacia descansa no sólo en concentrar el control de los departamentos con competencias ambientales, sino asumir también las propias competencias citadas.

47. Vid. GEIGEL LOPE-BELLO: "Cuatro estudios de casos sobre protección ambiental (Gran Bretaña, Suecia, Francia y Estados Unidos)", Fondo Editorial Común, Caracas, 1973.

48. J. LAMARQUE: "Droit de la protection de la nature et de l'environnement", Ed.LGDJ, Paris, 1973.

49. En similares términos se ha manifestado F. L. LÓPEZ BUSTOS en "La organización administrativa del medio ambiente", Civitas, 1992; cuando subraya los problemas constatados en España aun con el recurso a órganos interministeriales como la ya suprimida Comisión Interministerial de Medio Ambiente.

50. El análisis de este modelo se corresponde prácticamente en su totalidad con el trabajo de D. LOPERENA ROTA, "Veinte años de política ambiental en EE.UU.", RAP nº 129, 1992.

En los Estados Unidos todo ello se ha asumido básicamente por la *Environmental Protection Agency (EPA)*, la cual controla los departamentos con competencias ambientales y a su vez concentra en su seno las competencias en cuestión. La Agencia de Protección Ambiental de los Estados Unidos (*EPA*), constituye una institución vital a nivel mundial, como modelo paradigmático, dado su poder financiero y decisorio en la materia. La *EPA* ejerce además un serio control sobre el resto de instituciones con implicaciones ambientales, incluyendo en su seno la competencia para evaluar toda medida federal con consecuencias ambientales.

De su estudio institucional, así como del análisis de sus políticas, junto a sus actuaciones fiscalizadoras de otros entes o instituciones, resultará un provechoso elenco de posibilidades, en busca del acercamiento práctico a un modelo desarrollado, integrador y efectivo de protección ambiental, que ha demostrado una eficacia envidiable y ágil, invitando a la necesaria reforma de los modelos de organización administrativa vigentes hoy día en el viejo continente.

Del estudio que ahora tan sólo introduzco esperamos vislumbrar las ventajas y dificultades del presente modelo frente al de agrupación parcial de competencias, propio de la CAV por ejemplo o frente al hoy vigente en España modelo departamental puro, que hasta la fecha no han demostrado en modo alguno una eficacia siquiera cercana o similar a la resultante de la aplicación del modelo estadounidense de protección ambiental⁵¹.

La reflexión fundamental al respecto descansa sobre una cuestión vital emanada de una sola circunstancia: la independencia. Independencia funcional, organizativa y financiera de la que goza la *EPA* en todas y cada una de sus acciones, frente a la indeseable pero programada dependencia jerárquica existente entre el órgano ambiental y sus superiores, en el resto de modelos de organización administrativa vigentes en casi toda Europa.

Elo ha marcado diferencias fácilmente palpables entre nuestros sistemas de protección ambiental y el norteamericano, que como veremos se ajusta de forma mucho más versátil y cómoda a la aplicación ordinaria y generalizada de los Principios Generales del Derecho Ambiental en sede administrativa⁵².

A) Consideraciones constitucionales previas

En primer término cabe adelantar en estas líneas, que la Constitución de los Estados Unidos se ocupa tan solo de regular al Gobierno Federal de tales Estados. De este modo, cada uno de los Estados miembros de la Unión goza ya de su propia Constitución, aprobada y modificada de forma autónoma sin intervención federal alguna.

Es por ello que la Constitución norteamericana en modo alguno regula las instituciones de cada Estado, ni enumera ni contempla las potestades o competencias de aquéllos. Habrán de ser los ciudadanos de cada uno de los Estados los que adopten tales decisiones en sus respectivas Constituciones.

Por otro lado, esta Constitución insta un interesante mecanismo de distribución competencial entre la Federación y los Estados: el Gobierno Federal se encuentra dotado de un conjunto limitado de competencias, mientras que las de los Estados son definidas expresa-

51. Sirva tan sólo a título de avance el ya mencionado páginas atrás Caso Doñana, o la insólita circunstancia de que no exista en España hasta la fecha un solo ejemplo de Declaración de Impacto Ambiental de carácter negativo, mientras en los Estados Unidos éstas se cuentan por docenas.

52. Véase EDMUNDS y LETEY: "Ordenación y gestión del medio ambiente", Ed. IEAL, Madrid, 1975.

mente en sus respectivas Constituciones, de forma que la legislación federal es inválida, salvo que tal competencia para actuar reside en la Constitución Federal; por contra, la legislación estatal gozará de plena validez, salvo prohibición expresa al respecto.

La Constitución Federal no atribuye competencia alguna a los Estados, pues como se ha dicho, tales atribuciones corresponden a sus Constituciones; con lo cual, desde la perspectiva federal, las atribuciones competenciales a los Estados son Derecho estatal pero con un peso jurídico minimizado, lo que permite a cada Estado una amplísima autonomía a la hora de diseñar su estructura organizativa, pero ello impide que se puedan tener en cuenta las competencias estatales si tenemos en cuenta que la amplitud o extensión de las competencias federales dimanar de construcciones puramente interpretativas.

Entrando ya en materia puramente ambiental, la *National Environmental Policy Act* aprobada en 1969 (*NEPA*) es en buena medida la responsable de la existencia y los éxitos del modelo administrativo de concentración de controles que preside el funcionamiento diario del ordenamiento ambiental en los Estados Unidos. Asimismo, es de subrayar la notabilísima importancia internacional de esta ley, al institucionalizar el procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental de todas aquellas actuaciones de cierta importancia, como estudio previo a una resolución final autorizatoria o no de cada uno de los proyectos. Gran cantidad de Estados han incorporado a sus ordenamientos el procedimiento mencionado, convirtiendo a éste en referente jurídico obligatorio de casi todas las problemáticas ambientales.

Gracias a la *NEPA* Estados Unidos fue el primer país en dibujar una política ambiental definida, años después mimetizada por los países industrializados más relevantes y por Estados geográficamente próximos al coloso americano.

B) Los orígenes de la *National Environmental Policy Act*

Durante 1963 fue aprobada la primera Ley de Protección de la Atmósfera, en 1964 la Ley Protectora de la Naturaleza y ya en 1965 la Ley sobre la Calidad de las Aguas. En todo caso, la guerra de Vietnam llegó a polarizar cualquier movimiento ciudadano hasta cotas insospechadas, cuando en la campaña presidencial de 1968, la problemática ambiental fue prácticamente omitida en debates y actos públicos.

A pesar de ello, la *NEPA* vino a descubrir las preocupaciones ambientales que al menos de forma tácita eran ciertamente palpables, tratando de definir una serie de objetivos ambientales en la política nacional. Igualmente, su promulgación produjo un afortunado cambio en el proceder de la Administración con un pionero procedimiento administrativo abierto a la información y participación de la ciudadanía en general. El previo y caduco modelo de Roosevelt había plagado el ordenamientos de espacios indeseables de discrecionalidad administrativa que escapaban sistemáticamente al control judicial y parlamentario, provocando inevitablemente desconfianza en las acciones públicas ciertamente poco democráticas.

Durante 1970 se modificó la Ley de Protección de la Atmósfera y se aprueba la Ley de Mejora de la Calidad de las Aguas; en 1972, la Ley de Control de la Polución de Aguas Federales, la Ley de Costas y la Ley de Control del Ruido; en 1973, la Ley de Especies Protegidas; en 1974, la Ley de Aguas Potables; en 1976 se da regulación al Dominio Público Terrestre, los Parques Nacionales, los Recursos Naturales y las Sustancias Tóxicas; en 1977 se reforma de nuevo la Ley de Protección de la Atmósfera; en 1978 se regula la Plataforma Continental; y en 1980 se aprueba la Ley sobre Responsabilidad por Daños Ambientales. Todo ello debe completarse con multitud de leyes de los Estados, junto a programas de acción en todos y cada uno de los niveles administrativos, hasta la llegada del periodo desregulatorio durante la presidencia de Reagan.

C) El marco constitucional de la NEPA

En torno a las competencias federales

A pesar de ser una ley aplicable en todos los Estados de la Unión, la *NEPA* es tremendamente respetuosa con las competencias de aquéllos. En el texto constitucional no existe atribución competencial alguna sobre medio ambiente a las instituciones federales. Por si esto fuera poco, la cláusula residual juega en beneficio de los Estados; si bien es cierto, que el Gobierno Federal tiene reconocidas en vía jurisprudencial competencias en la materia en relación con las siguientes bases constitucionales:

- Comercio interestatal. El art.I, S8 otorga al Congreso la competencia de regulación del comercio interestatal, sobre la cual ha solido residir al tiempo, el ejercicio de las competencias de regulación de las emisiones atmosféricas, aguas fluviales, pesticidas, residuos sólidos o ruidos por ejemplo. Se trata por tanto de una competencia cuyos límites interpretativos resultan de difícil delimitación.
- Tratados Internacionales. La capacidad para obligarse internacionalmente está reservada al Presidente, y aquéllos pasan a convertirse en Derecho aplicable en todo el territorio de la Unión.
- Jurisdicción marítima. La atribución de esta competencia a las Cortes Federales trae consigo la necesaria federalización de las leyes reguladoras y protectoras del uso de las aguas marítimas.
- Potestad tributaria. Nos encontramos ante una competencia claramente correspondiente al Congreso, de modo que bien pudiera ser abiertamente usada por aquél con fines ambientales diversos.
- Propiedades públicas. El art.IV de la Constitución otorga esta competencia al Congreso, en cuanto concerniente a suelos de titularidad federal.

Respecto a las competencias de los Estados

Tal y como ya se ha podido anticipar, la intervención de la Federación no agota la acción pública como sucede con las competencias exclusivas en España (si bien tal afirmación respecto al caso español ha de ser relativizada), pues los Estados participan competencialmente de forma más que notoria. Al modo constitucional español, el medio ambiente también es configurado en los Estados Unidos como una materia horizontal donde confluyen muchas otras políticas sectoriales. En virtud de la prevalencia de la legislación federal, los Estados no se encuentran habilitados para contradecir tales medidas. Ahora bien, ello en modo alguno impide que los Estados regulen o normen los espacios vacíos de regulación o se decanten en otros casos por aprobar normas de protección adicional más allá de la preceptuada por la normativa federal existente.

Si tales normas adicionales ocultan un determinado propósito de protección a la industria local o estatal frente a la de otros Estados, el Tribunal Supremo suele mantener su inconstitucionalidad; mientras que si en cambio el objeto de la protección es realmente el medio ambiente, tiende a pronunciarse por la constitucionalidad de tales medidas.

D) La NEPA: sistemática y contenido

La *NEPA* destaca por su carácter extremadamente sintético, sin que ello sea óbice para que su texto logre definir los objetivos de la política ambiental, establezca el procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental para determinadas actuaciones federales de importan-

cia, requiera al Presidente la presentación anual de un informe al Congreso respecto al estado del medio ambiente y, establezca por último el *Council on Environmental Quality (CEQ)*.

La Sección 102 de la *NEPA* contiene un inusitado interés, por cuanto dota de las potestades necesarias a todas las Agencias Federales para que sean capaces de ejecutar políticas ambientales sectoriales, en virtud de sus competencias. Esto es, les impone la obligación de planificar las actividades necesarias para garantizar la inocuidad ambiental de todas y cada una de sus actuaciones.

Entre los objetivos de la *NEPA*, si bien algunos de ellos se me antojan un tanto ornamentales, destacan los siguientes⁵³:

- a) Fomento de la productividad humana en armonía con su entorno.
- b) Prevención de daños ambientales y biosféricos.
- c) Educación ambiental para favorecer el conocimiento de los ecosistemas y sus recursos naturales.

En la parte dispositiva de la *NEPA* se reconocen los tremendos impactos negativos causados por la actividad del hombre sobre el medio ambiente y se declara como competencia del Gobierno Federal en coordinación con los gobiernos estatales, locales y demás entidades afectadas, el uso de todos los medios necesarios para promover el interés general, creando las condiciones bajo las cuales el hombre y el medio natural puedan coexistir en armónica productividad, en aras de la satisfacción de las demandas de las generaciones venideras.

A tal fin, los programas federales deberán ser ejecutados buscando:

- a) La responsabilidad ambiental en cascada de cada generación con las sucesivas.
- b) Garantizar a todos la seguridad, la salud y la productividad respetuosa con el entorno.
- c) Lograr un uso beneficioso del medio ambiente.
- d) Preservar el patrimonio histórico, cultural y natural con sus variedades presentes.
- e) Alcanzar el equilibrio entre población y explotación de los recursos.
- f) Aumentar la calidad de los recursos renovables y reciclar los no renovables.

En último término, la *NEPA* afirma que toda persona debería disfrutar de un medio ambiente saludable, con la consiguiente responsabilidad de cada uno para contribuir a su tutela y mejora. En todo caso, es obvio que las metas marcadas por el legislador son de complicada tutela, pues resulta evidente la dificultad existente para lograr declarar ilegal cualquier actuación administrativa en base a la hipotética violación de cualquiera de los párrafos anteriormente citados.

E) El procedimiento de EIA en los EE.UU.

Se encuentra diseñado en la Sección 102 de la *NEPA* y su punto culminante es la Declaración de Impacto Ambiental (*Environmental Impact Statement, EIS*), constituyendo sin

53. Ello es fácilmente apreciable en la dicción literal de su Preámbulo: "The purposes of this Act are: To declare a national policy which will encourage productive and enjoyable harmony between man and his environment; to promote efforts which will prevent or eliminate damage to the environment and biosphere and stimulate the health and welfare of man; to enrich the understanding of the ecological systems and natural resources important to the Nation; and to establish a Council on Environmental Quality".

duda una de las más importantes aportaciones al Derecho venida desde los Estados Unidos. Su naturaleza jurídica no es otra que la de un procedimiento administrativo especial.

El procedimiento da comienzo con la previa evaluación de la decisión futura (*Environmental Impact Assessment*), que se encarga de negar o afirmar la significatividad de los efectos ambientales de la actuación fiscalizada. Caso de una evaluación positiva, se deberá elaborar un estudio pluridisciplinar que debe concluir con el *EIS*. Por contra, si el resultado de la evaluación previa arroja resultados negativos, esto es, el impacto no es considerado de importancia, se emite para adjuntar al procedimiento una declaración de impacto no significativo (*Finding Of No Significant Impact, FONSI*).

Toda esta exigencia procedimental dimanante de la *NEPA* sólo ha de proyectarse sobre una serie de actuaciones administrativas que necesariamente han de cumplir con los siguientes requerimientos:

1º. Ha de tratarse de un proyecto o actuación de importancia, dada su cualificación presupuestaria o su carácter general. Dentro de este concepto genérico quedan englobadas las subvenciones, licencias, contratos, o en su caso, hasta los proyectos modificativos de disposiciones de carácter general. Es lo que de forma tanto más coloquial ha sido denominado como “actuaciones mayores”.

Ello sorprenderá al lector, pero la *NEPA* llega a exigir la elaboración de un *EIS* para determinados anteproyectos legislativos⁵⁴.

2º. Debe tratarse de actuaciones de carácter federal, pues el ámbito aplicativo de la *NEPA* está restringido a las Agencias Federales, quedando excluidas a tal fin, tanto las Administraciones estatales como las locales. En todo caso, debe matizarse a este respecto, que en innumerables ocasiones los proyectos o actuaciones necesitan de la colaboración coordinada de varias Administraciones, de modo que basta con que la presencia o protagonismo federal se reduzca al otorgamiento de una mera licencia, para que sea exigible el *EIS*.

3º. El proyecto o actuación en cuestión debe suponer cuando menos un significativo impacto ambiental. La interpretación de tan inconcreto concepto ha de ser entendida como una modificación del entorno natural. Acudiendo por tanto a la Sección 101 de la *NEPA*, cualquier alteración, daño o modificación que pueda conculcar la salud, la seguridad, la productividad o el entorno será considerado un impacto significativo sobre el

54. Sec. 102 [42 USC § 4332]. “The Congress authorizes and directs that, to the fullest extent possible: (1) the policies, regulations, and public laws of the United States shall be interpreted and administered in accordance with the policies set forth in this Act, and (2) all agencies of the Federal Government shall:

(C) include in every recommendation or report on proposals for legislation and other major Federal actions significantly affecting the quality of the human environment, a detailed statement by the responsible official on —

(i) the environmental impact of the proposed action,

(ii) any adverse environmental effects which cannot be avoided should the proposal be implemented,

(iii) alternatives to the proposed action,

(iv) the relationship between local short-term uses of man’s environment and the maintenance and enhancement of long-term productivity, and

(v) any irreversible and irretrievable commitments of resources which would be involved in the proposed action should it be implemented”.

medio ambiente. Ha sido ya reiterado por el Tribunal Supremo que toda actuación administrativa susceptible de producir riesgos en la salud requiere previamente del pertinente *EIS*⁵⁵.

En cuanto al impacto económico y social, la Corte Suprema sostiene que tal impacto por sí solo, no es suficiente para justificar la elaboración de un *EIS*.

Por su parte, dentro de las normativas elaboradas por el Consejo de Calidad Ambiental (*Council on Environmental Quality, CEQ*) queda claro que la significatividad o no de los impactos no depende tan solo de su naturaleza intrínseca, sino que han de ser debidamente ponderados con la intensidad y en el contexto respectivos a cada uno de los casos estudiados.

Al igual que sucede en el caso europeo y en España existen algunas excepciones al procedimiento evaluatorio, cuya amplitud e inconcreción pueden en ocasiones constituir una indeseada y peligrosa potestad discrecional abierta al libre ejercicio de la Administración ambiental. En el caso de la *NEPA* los casos excepcionados son los que siguen:

- a) Cuando así sea establecido por la legislación sectorial.
- b) Casos en que el proyecto o actuación propuesto no es fruto de una iniciativa discrecional de las Agencias, sino emanada de una imposición legal.
- c) Siempre que la decisión administrativa en cuestión consiste en no actuar.
- d) Cuando por medio de la aplicación de otra normativa ya se ha consumado otro procedimiento parecido.
- e) En los casos en que los efectos del proyecto o actuación se desarrollen de manera exclusiva en el contexto territorial de otras naciones⁵⁶.

Por otro lado, y a diferencia de lo que sucede en el caso español donde pueden ser excepcionados sin más, en Estados Unidos también se requiere un *EIS* para los procedimientos que afecten de algún modo a la seguridad nacional, si bien la cuestión es que se prohíbe su divulgación pública por lo que su contenido queda claramente desvirtuado.

Cuando en virtud de la evaluación preliminar se determina la necesidad de elaborar un *EIS*, la Agencia titular de la ejecución del proyecto se verá obligada a decidir sobre los límites de la evaluación, lo cual es vital, pues resulta incuestionable que la segmentación de un proyecto puede falsear claramente el cumplimiento y los objetivos de la *NEPA*.

Segun el *CEQ*, a la mayor brevedad ha de llevarse a cabo esta especie de subprocedimiento para que se dé traslado de la propuesta inicial a las restantes Agencias Federales, estatales y locales para que informen; al tiempo que se abre el no menos importante período de información pública. Ya determinado el ámbito concreto de la Evaluación puede acometerse la elaboración material de su parte sustantiva con el contenido siguiente:

- a) Informe sobre los objetivos y necesidades de la actuación.
- b) Alternativas a la misma.

55. La Corte Suprema ha llegado a admitir de forma expresa que la salud psicológica pueda llegar a constituirse en parte del impacto ambiental, siempre y cuando sea posible demostrar la relación de causalidad existente entre los cambios en el entorno y la enfermedad psicológica.

56. Va de suyo que esta última excepción constituye una verdadera aberración jurídica, que conculca abiertamente algunos de los más elementales Principios Generales del Derecho Internacional Público.

c) Descripción del ámbito ambiental afectado.

d) Análisis de las consecuencias ambientales de las diversas alternativas presentadas.

De la nutrida jurisprudencia de los Tribunales Federales es fácil observar como continúa siendo muy controvertido el examen de los efectos acumulativos de cada proyecto, constituyéndose éste en un problema aún por resolver.

En suma, el *EIS* según la jurisprudencia federal ha de ser un documento de carácter autónomo con un lenguaje comprensible, que responda a todas las opiniones contrarias al mismo, con la profundidad suficiente como para permitir una elección motivada y razonable. Al igual que en el caso español, el *CEQ* en Estados Unidos ha sentado con claridad que el *EIS* no puede ser nunca un documento justificativo de una decisión ya previamente tomada, de modo que deben quedar sobradamente clarificadas la propuesta inicial y la definitivamente adoptada.

La conclusión del *EIS* se lleva a cabo con la redacción de una Memoria acerca de la decisión adoptada, cuyo contenido es el siguiente:

a) Identificación de las alternativas.

b) Motivación ambiental de la elección aducida.

c) Análisis sobre la influencia en la decisión de factores extraambientales.

d) Exposición analítica de las medidas correctoras adoptadas.

Toda actuación o proyecto ha de esperar el inicio de su ejecución hasta transcurridos treinta días desde la publicación del *EIS*, si bien las normativas del *CEQ* no requieren el control de la aplicación efectiva de las determinaciones del *EIS*, lo cual sin duda no parece del todo razonable como luego veremos en el análisis de la posición mantenida al respecto por la Corte Suprema.

F) La organización administrativa

La *NEPA* obliga a que todos y cada uno de los departamentos lleven a cabo sus políticas atendiendo permanentemente a los problemas y consideraciones ambientales. Esta es la suprema característica del modelo administrativo ambiental de concentración de controles que preside la Administración norteamericana en su tarea protectora del medio ambiente.

De este modo, todos los departamentos están inmersos en el cumplimiento de objetivos ambientales dentro de su ámbito competencial, cuya fiscalización general corre a cargo de todas las Agencias Federales. Dentro de la Administración Federal los organismos fundamentales en la protección ambiental son el ya mencionado Consejo de Calidad Ambiental (*Council on Environmental Quality, CEQ*) y la gran protagonista de este modelo administrativo: la Agencia de Protección Ambiental (*Environmental Protection Agency, EPA*).

a) El Consejo de Calidad Ambiental, CEQ

Es un consejo de tipo consultivo creado por la *NEPA*, que depende de la Oficina Ejecutiva del Presidente. Tres de sus miembros son nombrados directamente por aquél ratificados por el Senado, y uno de ellos asume las funciones de Presidente del propio Consejo. Resulta fundamental destacar el carácter multidisciplinar de la institución donde se agrupan profesionales de todas las ramas científicas relacionadas con el medio ambiente. Entre sus atribuciones competenciales destacan las siguientes:

1. Analizar los programas del Gobierno Federal en sus más variadas implicaciones ambientales.
2. Organismo de consulta de Agencias y Departamentos Federales en sus programas y actividades concernientes a la calidad ambiental.
3. Emite recomendaciones al Presidente sobre cuestiones de calidad ambiental.
4. Asesora al Presidente en materia ambiental internacional.
5. Fomenta la investigación en el ámbito de sus competencias.
6. Asiste al Presidente y al Congreso para la redacción del informe anual de calidad ambiental.

Para todo ello, el *CEQ* se encuentra habilitado para realizar las consultas pertinentes con otras entidades o personas de cualquier ámbito. De todas estas cuestiones y de la imprescindible coordinación interadministrativa da buena cuenta la Sección 205 de la *NEPA*.

Por otro lado, y desde el punto de vista jurídico, la labor del *CEQ* resulta vital por cuanto a este órgano se le ha encomendado la tarea de desarrollar los postulados mínimos existentes en la *NEPA* desde que así le fuera encargado por el presidente Carter en 1978. Se trataba entonces de Reglamentos de plena aplicación en todas las Agencias, cuya pretensión última no era sino evitar interpretaciones legales contradictorias. De este modo, al tiempo que se codificaban los mínimos legislativos emanados de la *NEPA*, el *CEQ* se encargó de promulgar innovaciones sustanciales en el procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental, llegando incluso a rectificar determinados precedentes jurisprudenciales. Mientras tanto, las Agencias aprobaron normas complementarias de procedimiento dentro del marco establecido por el *CEQ* y bajo sometimiento constante a la posible revisión de éste.

b) La Agencia de Protección Ambiental, EPA

Previamente a 1970 las competencias concernientes al medio ambiente en los Estados Unidos se encontraban repartidas entre los distintos Departamentos que al menos sectorialmente circundaban la cuestión ambiental (Salud, Interior, Bienestar, etc.). Tras la promulgación de la *NEPA*, se creó la Agencia de Protección Ambiental diseñada en principio como único instrumento de control de los agentes poluentes en general.

A tal fin, se fueron desgranando de cada Departamento los distintos servicios con competencias en materia ambiental, para someterlos a una dirección y jerarquía únicas, constituyendo este fenómeno administrativo una auténtica revolución organizativa en el seno de la Administración norteamericana. Por si esto fuera poco, la *EPA* sustituyó la división tradicional del trabajo por ámbitos materiales, para decantarse por un reparto dirimido en base a las distintas funciones administrativas (léase ejecución, investigación, determinación de niveles, etc), si bien finalmente la solución adoptada fue la intermedia, aceptando medidas mixtas con presencia de ambos criterios.

En virtud de su norma fundacional⁵⁷, la *EPA* tiene por objetivos la disminución y control de la polución, coordinar y apoyar la investigación ambiental y las actividades anticontaminantes desarrolladas por los Estados y entidades locales, para todo lo cual dispone de una Oficina Central sita en Washington, junto a diez Oficinas Regionales que cubren el conjunto del territorio federal.

57. El Plan de Reorganización nº 3 de 1970.

En cualquier caso, y al margen de la estructura organizativa de la Agencia, es claro que su virtualidad máxima reside en la independencia que preside sus acciones, ajena a dependencia jerárquica alguna, lo cual hace de ella una verdadera institución de control y fiscalización de políticas y acciones que a diferencia de lo acontecido en España, dan a la variable ambiental un protagonismo sustantivo propio e inimaginable hasta la fecha en el viejo continente, donde como sabemos las competencias ambientales continúan dependiendo de otras políticas y competencias cuyo calado o peso político suele minimizar o ensombrecer el verdadero y necesario protagonismo de las competencias encargadas de la protección ambiental en su conjunto.

G) Aproximación al sistema judicial de los EE.UU.

En primer término, merece la pena subrayar que en los Estados Unidos los Tribunales de la Federación conviven con los correspondientes a cada uno de los cincuenta Estados de la Unión, de forma que el poder judicial de cada Estado goza de una normativa, administración y mantenimiento financiero independientes. Los únicos límites a esta circunstancia serían los encarnados por determinados derechos fundamentales a nivel federal.

Los Tribunales federales mantienen la estructura esencialmente implantada desde la Ley de Justicia Federal de 1789, en base al siguiente orden jerárquico de menor a mayor instancia:

1. Tribunales de Primera Instancia, esto es, los Tribunales de Distrito, que territorialmente suelen abarcar un Estado o una subdivisión del mismo.
2. Tribunales de Apelación, anteriormente denominados Tribunales de Circuito, más tarde sustituidos por los denominados Tribunales de Apelación de jurisdicción pluriestatal, junto a diversos tribunales especializados.
3. El Tribunal Supremo de Estados Unidos.

La jurisdicción de los Tribunales Federales puede resolver cualquier disputa o controversia siempre y cuando se cumpla uno de los siguientes requisitos:

- a) Que la citada disputa este sometida a la legislación federal, o
- b) Se refiera a un enfrentamiento procesal entre partes de distinta ciudadanía estatal.

Ello no impide que en ocasiones la jurisdicción federal pueda llegar a ser parcialmente coincidente con la de los Tribunales estatales, si bien el Tribunal Supremo federal preside el sistema, y a través de sus diversas potestades de apelación, puede supervisar los pronunciamientos y actuaciones de todos y cada uno de los órganos jurisdiccionales federales y estatales, pudiendo ofrecerles de oficio su propia orientación interpretativa⁵⁸.

H) La Jurisprudencia ambiental del TS de los EE.UU.

a) Respecto a la legitimación

Se trata sin duda de una cuestión vital, pues una exigencia de legitimación inflexible puede consumir la exención de tutela judicial alguna respecto a la normativa protectora del

58. Esta cuestión ha sido ya destacado por I. BORRAJO INIESTA: "El Estado de las Autonomías a la luz de la experiencia federal de Estados Unidos", Revista del Centro de Estudios Constitucionales, nº1, 1988, cuando afirma que "en este aspecto se puede aprender mucho en España. Nuestro sistema judicial sufre tensiones para resolver adecuadamente los conflictos generados por el Estado de las Autonomías no en la resolución de los casos concretos, sino en relación con la generalidad de los asuntos pendientes".

medio ambiente. La Ley de Procedimiento Administrativo norteamericano afirma la existencia de legitimación siempre que se produzca un daño efectivo y real afectando a un interés que goza de protección legal. Tal ha sido la argumentación esgrimida por el Tribunal Supremo ya en su sentencia de 1972 *Sierra Club versus Morton*.

Lo anterior nos da idea de una ciertamente envidiable flexibilidad procesal, cuya más alta cota puede venir representada en el caso *Scrap* años después, cuando el Tribunal Supremo mantiene lo anterior, al reconocer legitimación activa a un grupo de estudiantes que impugnaron determinada subida de tarifas ferroviarias, por su posible perjuicio al reciclaje de una serie de productos. El Tribunal Supremo, como digo, fue receptivo a tal argumentación aduciendo que el bienestar ambiental y estético forman parte de los intereses jurídicos reconocidos por la *NEPA*.

De todos modos, lo que resulta imprescindible en todo caso es demostrar la existencia de un daño efectivo, incluso carente de valor económico, junto a la necesaria prueba de la relación de causalidad al efecto. Las tendencias jurisprudenciales aquí esbozadas han logrado al tiempo abrir idénticos parámetros de legitimación en vía administrativa, pues resultaría carente de todo sentido común abrir la vía jurisdiccional de legitimación, negando la misma en sede administrativa.

b) En torno al carácter procedimental de la NEPA

El Tribunal Supremo estadounidense ha sido severamente criticado por considerar que la *NEPA* en modo alguno otorgaba derechos sustantivos a los ciudadanos. Las tesis del Tribunal consisten en sostener que la *NEPA* crea tan sólo una obligación de procedimiento para la Administración federal en lo que respecta a informar por escrito de las repercusiones ambientales de determinadas actuaciones y proyectos; sin desmerecer el derecho de acción de los afectados negativamente por un comportamiento omisivo de la Administración respecto al cumplimiento de la obligación precitada.

Sin embargo, la verdadera funcionalidad de la *NEPA* es su carácter preventivo de los daños ambientales, pues la norma exige un exhaustivo conocimiento de tales potencialidades previamente a cualquier decisión administrativa. Ahora bien, tratándose como ha reconocido el Alto Tribunal de una norma eminentemente programática, los Tribunales carecen de poder para revocar decisiones administrativas basándose simplemente en los preceptos de la *NEPA*, aún cuando ésta impone a la Administración la consecución efectiva de determinados objetivos ambientales.

Por otra parte, el Tribunal Supremo ha aplicado en materia ambiental los mismos criterios de control de discrecionalidad dimanantes de la Ley rituarial administrativa, esto es, la *NEPA* se ha subsumido sin reparos en el conjunto normativo administrativo, y del mismo ntre su interpretación aplicativa diaria.

I) Conclusiones al modelo de concentración de controles

- a) El procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental, así como la evaluación efectiva de otro tipo de impactos originados por determinadas actuaciones administrativas han constituido una inestimable aportación al campo jurídico ambiental, que finalmente se ha impuesto en gran parte de los países industrializados tras su institucionalización hace ya 30 años por la *NEPA* estadounidense.
- b) El modelo organizativo consagrado por la *NEPA* en Estados Unidos, con especial énfasis del papel del *CEQ* y la *EPA* han conformado una visión innovadora y eficaz

de la protección ambiental, si bien los intentos continentales por iniciar tal camino han venido fracasando sucesivamente⁵⁹.

- c) El Derecho norteamericano ha sido pionero en las fórmulas de participación ciudadana en la protección ambiental, como medidas inequívocamente democráticas y garantizadoras de derechos individuales hasta hace bien poco abiertamente conculcados.
- d) El Tribunal Supremo de los Estados Unidos ha mantenido una postura abierta y receptiva a criterios flexibles de legitimación activa en materia ambiental, considerando las acciones judiciales a tal fin ejercitadas como cuasipúblicas.
- e) Tal y como ha sido constatado por Rodgers, el Tribunal Supremo estadounidense, y a pesar del punto anterior, ha solido mantener posturas de indeseable connivencia con los postulados de la Administración, en claro perjuicio de los ciudadanos, que en muy escasas ocasiones han obtenido pronunciamientos favorables de este Alto Tribunal⁶⁰.
- f) A pesar del loable diseño realizado en la *NEPA* sobre las Declaraciones de Impacto Ambiental, en ocasiones la decisión final sobre la ejecución o no de un determinado proyecto está tomada previamente al inicio del procedimiento evaluatorio, convirtiendo al mismo en un mero documento justificativo, vacío de cualquier virtualidad jurídica.

Como casi siempre, la distancia advertida entre la letra literal del sistema jurídico aquí estudiado y su aplicación real y efectiva han provocado disfunciones y errores aún por subsanar, pero en todo caso, el Derecho Ambiental vigente en los Estados Unidos ha sido y es un claro exponente de creatividad innovadora, que ha servido al resto de ordenamientos para asomarse al medio ambiente y a sus modernos parámetros jurídicos con valentía y audacia, desterrando algunos de los viejos fantasmas desarrollistas, y abriendo sobre todo nuevas vías de participación ciudadana ante las administraciones y de legitimación individual y colectiva ante los Tribunales de Justicia.

59. Sirvan tan sólo de tímidos ejemplos los casos de las Agencias Ambientales en determinadas Comunidades Autónomas españolas, cuyo funcionamiento real no se asemeja ni remotamente al de la Agencia estadounidense, desde el momento en que aquéllas están sometidas a dependencia jerárquica y financiera permanente de sus respectivos departamentos ambientales (tal es el caso de la desaparecida Agencia en Murcia, o la aún vigente en Andalucía).

60. W. H. RODGERS: "Environmental Law", West Publishing Co., Minnesota, 1990: entre las críticas del citado autor, cabe destacar la mención a técnicas y teorías oscuras del Tribunal Supremo para negar carácter sustantivo a la *NEPA*. Admite en principio, que la *NEPA* no pueda inmiscuirse en ciertos ámbitos de legítima discrecionalidad, pero ello no puede consumir determinadas arbitrariedades sin fundamento en perjuicio del medio ambiente, y bajo el pretexto del cumplimiento estricto de los rituales formales.

CAPÍTULO SEGUNDO

Análisis del modelo de organización administrativa para la protección ambiental en los EE.UU, frente a los de la Comunidad Autónoma Vasca, Navarra y los Pirineos Atlánticos

I. ESTADOS UNIDOS⁶¹

En esta ocasión, el estudio centrará su atención en la comparación de los modelos enunciados, de tal modo que pueda obtenerse una visión práctica y sintética de las características organizativas de cada uno de ellos, de sus instituciones, disfunciones y carencias.

A tal fin, resulta imprescindible sumergirse en el estudio de la legislación administrativa estadounidense, poniendo especial énfasis en la *NEPA*, con su procedimiento específico para la Evaluación de Impacto Ambiental, de una magnitud y alcance notablemente superior al establecido por la legislación española al efecto. Cabe recordar a este respecto, que en el procedimiento español, las Agencias de Protección Ambiental, en modo alguno concentran controles al modo de la *EPA* norteamericana, siendo aquellas simples órganos de las administraciones autonómicas, sin personalidad jurídica propia, escasa capacidad de maniobra y ausencia de verdaderos mecanismos jurídicos de control.

Por tanto, el estudio de la organización administrativa para la protección ambiental en Estados Unidos se centrará inicialmente en el análisis de las reglamentaciones estatales y locales, con su particular sistema competencial de zonificación de controles. Del mismo modo, la Reglamentación Federal merece capítulo esencial, con especial incidencia en la ya mencionada *NEPA*, que desde 1969 funciona imponiendo responsabilidades ambientales a cualquier otra agencia del Gobierno Federal. Esta ley, sin paralelo similar en el marco europeo, obliga a todo departamento administrativo a considerar en la toma de sus decisiones el factor ambiental, para lo cual deberá someterse cualquier acción federal sobre el Medio Ambiente, a la Evaluación de Impacto Ambiental respectiva por medio del denominado *Environmental Impact Statement*.

Para todo ello, se entrará al examen de la *EPA* creada en 1970, con el fin de coordinar las responsabilidades ambientales federales, como administradora de la mayoría de las políticas y reglamentos sobre medio ambiente; sin olvidar otros muchos departamentos administrativos competentes para regular sectorialmente aspectos ambientales específicos.

Examinaré asimismo las más destacadas competencias recibidas por la *EPA*, en virtud de diversas leyes sectoriales en materias ambientales, de entre las cuales cabe avanzar aquí las siguientes:

- *Clean Air Act*, de 1970⁶².
- *Rivers and Harbours Act*, de 1886, reformada en 1899⁶³.

61. Para un análisis general de la cuestión organizativa sirve el análisis de los casos *Ethyl Corp. v. EPA*; United States Court of Appeals, District of Columbia Circuit, 1976. 541 F. 2d 1 y *Natural Resources Defense Council, Inc. v. EPA*; United States Court of Appeals, District of Columbia Circuit, 1987. 824 F. 2d 1146.

62. 42 USC, Sections 4321 et seq.

63. 33 USC, Sections 407 et seq.

- *Clean Water Act*, de 1972⁶⁴.
- *Safe Drinking Water Act*, de 1974⁶⁵.
- *Marine Protection, Research and Sanctuaries Act*, de 1972⁶⁶.
- *Noise Control Act*, de 1972⁶⁷.
- *Toxic Substances Control Act*, de 1976⁶⁸.
- *Resource Conservation and Recovery Act*, de 1976⁶⁹.
- *Comprehensive Environmental Response, Compensation and Liability Act*, de 1980⁷⁰.

Conviene no olvidar en estas líneas la importante misión complementaria a la que viene realizando la *EPA*, por parte de las restantes Agencias Federales, cuyo modelo de coordinación e interdependencia recíproca resulta notable y susceptible de traslación al ámbito territorial de este estudio, especialmente en el examen puntual de dos Leyes donde tal coordinación constante se hace más que patente:

- *Fish and Wildlife Coordination Act*, de 1934⁷¹.
- *Endangered Species Act*, de 1973⁷².

1. La NEPA y su procedimiento para la EIA

Tal y como ya se avanzó en el apartado correspondiente al análisis del modelo de organización administrativa de concentración de controles, la *NEPA* exige la preparación de una Declaración de Impacto respecto de aquellas acciones federales, que puedan suponer una afección significativa sobre el medio ambiente.

A tal fin, las Agencias Federales deben decidir la consecución o no de la citada Declaración de Impacto. En caso negativo, se dicta un Acto Administrativo denominado por el *CEQ*, *Finding Of No Significant Impact (FONSI)*, cuya naturaleza jurídica puede asemejarse en el caso español y europeo a la denominada Declaración negativa. Este acto debe ser debidamente motivado, incluso hasta el punto de que la Agencia en cuestión suele llevar a cabo una evaluación en toda regla de la problemática ambiental del caso, donde se analiza y sustenta el carácter negativo de la Declaración.

64. 33 USC, Sections 1251 et seq.

65. 42 USC, Sections 300f et seq.

66. 16 USC, Sections 1431 et seq.

67. 42 USC, Sections 4901 et seq.

68. 15 USC, Sections 2601 et seq.

69. 42 USC, Sections 6901 et seq.

70. 42 USC, Sections 9601 et seq.

71. 16 USC, Sections 661 et seq.

72. 16 USC, Sections 1531 et seq.

Todo ello puede ser revisado por la jurisdicción ordinaria, de forma que el tribunal deberá emitir en tales casos, una interpretación acerca de la necesidad o no de llevar a cabo el *EIS*, de modo que su papel puede ser vital a la hora de determinar el ámbito y la aplicación efectiva de la Declaración.

Una Declaración negativa permite por tanto a la Agencia escapar del control sobre la acción, a menos que la decisión sea contraria a juicio del tribunal que conozca del Acto Administrativo (*FONSI*).

La primera cuestión que surge del análisis teleológico de la *NEPA* es la decisión sobre el carácter federal o no de la acción susceptible de *EIS*. En principio, las actividades llevadas a cabo por las Agencias Federales son claramente de carácter supraestatal, y por tanto federales. Por su parte, las decisiones de las Agencias Federales sobre proyectos ejecutados por entidades privadas entrarían dentro del concepto de acción federal previsto en la *NEPA*, siempre y cuando exista algún tipo de nexo supraestatal en la ejecución de los mismos⁷³.

En otro tipo de casos, puede existir cierto lazo federal con un proyecto privado o de la Administración, pero tal vez no sea suficiente como para entrar en el concepto de acción federal contenido en la *NEPA*.

Tal es el caso de lo sucedido en *Winnebago Tribe v. Ray*, 621 F.2d 269 (8th Cir.), cert denied, 449 U.S. 836 (1980), cuando una compañía eléctrica se propuso construir determinado proyecto de transmisión energética. La línea de alta tensión necesitaba de una licencia a emitir por el cuerpo de ingenieros del ejército de tierra, en un segmento del proyecto que cruzaba el río Missouri. La Evaluación de Impacto Ambiental llevada a cabo por los ingenieros militares sólo tomaba en consideración el impacto ambiental de la línea al atravesar el río, y sin embargo, el tribunal rechazó el argumento de los demandantes, que pretendían aplicar la *NEPA* a todo el proyecto, a pesar de que el proyecto entero no hubiera podido construirse sin la licencia para atravesar las aguas fluviales mencionadas.

Una cuestión de no poca importancia ha de ser considerada a continuación. Tratándose como dice la Sección 102 (2)(C) de la *NEPA* de acciones, la omisión de acción por parte de la Agencia Federal puede presentar indudables consecuencias jurídicas y administrativas. Se trata de una posibilidad que ya se ha producido en los siguientes términos:

Los Estados son competentes para la gestión de la fauna y flora salvajes en suelo federal. Sin embargo, el Departamento de Interior está habilitado para designar zonas donde la caza se encuentra prohibida. En el caso que nos ocupa, el Estado de Alaska ordenó la eliminación de lobos en una parte sustancial de su territorio. Una vez requerida su intervención, el Departamento de Interior se negó a intervenir, e igualmente evitó formalizar el *EIS* sobre la decisión. Para entonces ya se había planteado una acción judicial solicitando la Declaración de Impacto, a lo que el Tribunal respondió que la inacción del Departamento no requería de una Declaración de Impacto al efecto, por no existir obligación expresa de actuar en la materia examinada (*Defenders of Wildlife v. Andrus*, 627 F.2d 1238 (D.C. Cir.1980)).

73. Tal sería el caso de una decisión federal sobre determinada obra pública ejecutada por un ente privado, pero bajo licencia emitida por una Agencia Federal. Lo mismo sucedería con cualquier proyecto de urbanización llevado a cabo con financiación federal. Por su parte, aquellos proyectos impulsados por un gobierno estatal o local, pero financiados por vía federal se encuentran en idéntica situación a los anteriores. Tal es en suma la interpretación llevada a cabo por el CEQ. A mayor abundamiento, véase D. MANDELKER: "Environmental Protection, Law and Policy", Little, Brown and Co., Boston, 1984.

La polémica sobre los casos de inacción va más lejos, cuando aquellas Agencias requeridas para llevar a cabo las Declaraciones de Impacto sobre estos casos, pueden llegar a obligar a actuar a quien ha omitido la acción debida cuando la legislación al efecto prevea esta decisión como discrecional⁷⁴.

Ha de considerarse asimismo que la acción federal susceptible de *EIS* debe tener un efecto significativo sobre el medio ambiente. Lógicamente, la gran mayoría de proyectos federales entran dentro del requisito aducido líneas atrás.

La interpretación del término "significativo" impone un examen exhaustivo del impacto ambiental, previamente a que la Agencia Federal sea requerida para la preparación de la Declaración⁷⁵.

En ocasiones, el modelo organizativo vigente en Estados Unidos presenta también determinados conflictos o disfunciones. Dentro de estos casos deben destacarse los posibles conflictos entre la *NEPA* y las obligaciones estatutarias de las Agencias Federales. En principio, el mandato dimanante de la *NEPA* debiera obligar sin excepciones a todas las Agencias Federales. Sólo existe una posible excepción en la Sección 104 donde queda claro que la *NEPA* no debe contravenir las obligaciones estatutarias específicas de las Agencias Federales. En el asunto *Calvert Cliffs*, el tribunal sostuvo que la Sección 104 sólo releva a una Agencia del cumplimiento de la *NEPA*, cuando sus obligaciones estatutarias son claramente divergentes de las emanadas de la *NEPA*. En este mismo litigio, el Tribunal sostiene que la Sección antedicha no prohíbe a las Agencias la formalización de medidas más estrictas sobre el control de las aguas, que aquellas requeridas por la *EPA* bajo el mandato de la *Clean Water Act*. Sin embargo, el Congreso ha contradicho lo anterior anulando tal decisión, al prohibir a las Agencias Federales el establecimiento de medidas de control más estrictas que las impuestas por los niveles de calidad del agua.

El ámbito material del *EIS* en la *NEPA* encarna en su seno diversos problemas de calados heterogéneos. Por un lado, han de considerarse los distintos factores que la Agencia deberá tener en cuenta. Por otro, la *NEPA* exige tomar en consideración las distintas alternativas existentes a la acción evaluada.

La *NEPA* aclara que los impactos a considerar son aquellos acaecidos sobre el medio ambiente en la naturaleza, si bien hay quienes consideran necesario incluir en este mandato legal los impactos sobre el medio ambiente urbano, así como las consecuencias sociales y económicas de los mismos.

Desde otro punto de vista, y a imagen y semejanza de lo sucedido más tarde en España u Europa, el ámbito del *EIS* nos enfrenta necesariamente con una cuestión física esencial: en Estados Unidos, las Agencias a menudo dividen sus proyectos en más de un segmento concreto, debido casi siempre a que la preparación de un sólo *EIS* parece imposible para todo el proyecto. Esto presenta un problema indeseado, pues resulta imposible evaluar de ese modo los efectos cumulativos de todo un proyecto global, por lo que se trata de una técnica con muy negativas repercusiones ambientales y jurídicas⁷⁶.

74. Véase sobre el particular FERGENSON, "The Sin of Omission: Inaction as Action under Section 102 (2)(C) of the NEPA of 1969", 53 Ind. L.J. 497 (1978).

75. Un caso ya clásico en esta problemática puede ser examinado en *Hanly v. Kleindienst (Hanly II)*, 471 F.2d 823 (2d Cir. 1972), cert. denied, 412 U.S. 908 (1973).

76. Así sucedió por ejemplo en el asunto *Wisconsin Environmental Decade v. State*, 94 Wis. 2d 263, 288 N.W. 2d 168 (Ct. App. 1979) (review denied by Wisconsin Supreme Court).

2. Aguas

La Ley de Aguas Limpias (*Clean Water Act of 1977*) sustituyó el clásico objetivo de evitar los vertidos en las aguas, por el que supuso la medición controlada de tales vertidos para el mantenimiento de un uso adecuado de las aguas de consumo.

Por otro lado, los distintos mecanismos tecnológicos comenzaron a ser utilizados para el control y medición sistemáticos de los niveles de calidad del agua.

Asimismo, la competencia federal para dictar la política de aguas, dejaba a los Estados como meros agentes ejecutores de aquélla. Cualquier normativa ambiental federal debe basarse en una de las competencias constitucionalmente tasadas, pero en el caso de la polución del agua, el título constitucional difiere de los que sustentan las restantes políticas ambientales. Curiosamente la fuente de competencias federales en la materia es el título sobre el comercio. El Tribunal Supremo, en el caso *Wickard v. Filburn*, 317 U.S. 111 (1942), afirma que la competencia del Congreso para regular el comercio se extiende tanto a las actividades interestatales como intraestatales, si éstas últimas pueden llegar a tener un efecto sustancial en el comercio interestatal. De esta manera, cualquier tipo de polución en las aguas puede llegar a tener el efecto enunciado líneas atrás⁷⁷.

En lo que toca más de cerca el objeto material de este estudio, la *Clean Water Act* creó la Comisión Nacional de Calidad del Agua (*National Commission on Water Quality*), con el fin de evaluar el impacto de la Ley en cuestión y recomendar en su caso, las pertinentes medidas correctoras. En el caso *Mississippi Commission on Natural Resources v. Costle*, 625 F.2d 1269 (5th Cir. 1980), la parte demandante cuestiona la competencia de la *EPA* para dictar un determinado nivel de calidad del agua en el Mississippi. A tal fin, planteó una demanda solicitando una sentencia declaratoria sobre la arbitrariedad de la *EPA* en el rechazo de ésta a la regulación del Estado.

El juez sostuvo finalmente que la *EPA* puede dictar niveles de calidad siempre y cuando el Estado no lo hubiera hecho ya en base a la Ley, o en aquellos casos en que la *EPA* determine que otro tipo de nivel es necesario para cumplir los requerimientos legales. Esto es, si la *EPA* determina que los límites de vertidos desde una fuente son insuficientes para lograr determinado nivel de calidad del agua en una zona concreta, puede, después de un trámite de audiencia, imponer limitaciones de efluentes a fin de alcanzar el citado nivel de calidad.

La ley que analizamos divide la polución acuática en dos categorías básicas: polución proveniente de fuentes fijas, frente a la que procede de efluentes no determinados en una fuente determinada. Los primeros deben someterse a un doble régimen de reducción constante, mientras que el control de los segundos es más complicado debido a la heterogeneidad de su procedencia y de las actividades que provocan la polución: agricultura, actividades mineras, forestales, etc.

La piedra angular de la *Clean Water Act* es su Título III, el cual permite al Gobierno Federal la imposición de limitaciones a los vertidos desde fuentes fijas. Tales limitaciones deben concretar los puntos siguientes:

1. Los límites de vertido por unidades de producción.
2. Máximo diario y porcentaje mensual de concentración de poluentes tasados en el cauce.
3. Tratamiento específico que deben recibir las aguas.

77. Véase SOPER: "The Constitutional Framework of Environmental Law", Federal Environmental Law 20, E. Dolgin & T. Guilbert eds. 1974.

Este aspecto es importante, por cuanto da una idea de la capacidad de control permanente que reside en este caso en el Gobierno Federal sobre la calidad de las aguas, sin perjuicio de las competencias de la *EPA* en las materia analizadas anteriormente.

Más tarde, la Ley de Calidad de las Aguas (*Water Quality Act of 1987*⁷⁸) llevó a cabo una serie de modificaciones en la *Clean Water Act*. En principio flexibilizó los límites temporales para el cumplimiento de los límites autorizados de efluentes, profundizando en la necesidad de utilizar la mejor tecnología disponible en el control y lucha contra la polución. La nueva Ley impuso también medidas más estrictas de tratamiento de las aguas que se vierten al mar, y la imprescindible financiación de las plantas de tratamiento al efecto.

3. Atmósfera

La implicación federal con los problemas de contaminación atmosférica se remonta a los años 50 cuando el Congreso autorizó una dotación presupuestaria inicial para la investigación de la materia. En 1963 el Gobierno Federal redactó la *Clean Air Act*, basada en afrontar el problema de la contaminación transfronteriza entre los distintos Estados, así como la ayuda a los mismos para la lucha a tal fin emprendida.

Las sucesivas reformas en 1970, 1977 y 1990 reforzaron la competencia del Gobierno para regular la calidad del aire. Esta normativa se encarga básicamente de regular la contaminación atmosférica surgida de focos móviles y focos fijos. Por su parte la *EPA* se encarga de imponer los standards de calidad del aire para los contaminadores de mayor importancia. La reforma de 1977 introdujo como novedad los standards multinivel, cuyo fin pretende prevenir el deterioro de la calidad del aire, incluso en aquellas zonas donde se superan los niveles de calidad requeridos por la norma federal.

En lo que respecta a los focos móviles, la normativa estadounidense se orienta en idéntico sentido que la europea hacia la eliminación de determinadas sustancias poluentes como combustible habitual de los vehículos, especialmente en el caso del plomo.

Por su parte, en cuanto a los focos fijos, la *Clean Air Act* otorga a la *EPA* capacidad para establecer niveles de calidad del aire, si bien reconoce que la responsabilidad esencial para prevenir y controlar la polución de la atmósfera recae en cada Estado y en los gobiernos locales. A tal fin, la *EPA* define dos niveles de calidad ambiental (primario y secundario) como máximos niveles admisibles de contaminantes en la atmósfera; mientras los Estados han de promulgar planes concretos para el cumplimiento de los niveles antedichos.

La violación de los límites de emisión previstos por la *Clean Air Act* puede traer consigo sanciones impuestas por la *EPA* de hasta 25.000 dólares por día. Para penalizar a quienes les compense pagar en lugar de cumplir la ley, la *EPA* puede llegar a imponer una sanción equivalente al beneficio económico obtenido por el infractor gracias a su incumplimiento, sin perjuicio todo ello de las posibles responsabilidades penales inherentes a los casos de infracciones dolosamente cometidas.

4. Recursos marinos

La *Marine Protection, Research and Sanctuaries Act* de 1972 fue reformada en 1983, y se encarga de regular el transporte y vertido de materiales en las aguas del mar. En este

78. Pub. L. No. 100-4.

contexto sectorial, el término “material” se considera sinónimo del concepto de “contaminante” utilizado en la *Clean Water Act*. La primera prohíbe terminantemente el vertido al océano de cualesquiera materiales radiactivos, químicos y biológicos.

Establece asimismo un programa controlado de transporte y vertido de otros materiales concretos. En cualquier caso, existen excepciones específicas, tales como materiales sujetos a otras legislaciones sectoriales, residuos de estructuras reguladas en otras leyes o aguas de sentina de los buques por ejemplo.

Cada violación de una disposición o licencia puede implicar sanciones administrativas de hasta 50.000 dólares o la suspensión o revocación de la licencia en cuestión, y en su caso la apertura de un proceso penal.

Por último, esta Ley de 1972 autoriza la designación de santuarios marinos concretos, bajo un régimen jurídico específico, en aras de la preservación o restauración de tales zonas por sus valores estéticos, ecológicos o recreativos.

5. Ríos y costas

Dentro de este campo la regulación federal ha de tomar como punto de partida la Ley de Ríos y Puertos de 1886 (*Rivers and Harbours Act of 1886*), reformada en 1899. Su régimen jurídico exige de una licencia para el vertido o depósito de sustancias en los cursos fluviales navegables.

El término “aguas navegables” es interpretado hoy de forma extensiva por los tribunales norteamericanos, incluyendo en su seno los humedales y marismas, así como los lagos interestatales. En este ámbito, el régimen jurídico implantado con la *Clean Water Act* se ha mostrado con el tiempo inadecuado.

En 1972 las modificaciones a la Ley antedicha establecieron un nuevo sistema de objetivos y niveles pretendidos, básicamente sostenidos sobre tres pilares esenciales:

1. Lograr que las aguas sean aptas para el baño.
2. Proteger la fauna.
3. Acabar con los vertidos de poluentes a las aguas fluviales.

En esta línea se establecieron determinadas previsiones temporales a modo de programas, que fueron prorrogados por una reforma en 1977 y por la Ley de Calidad del Agua de 1987 (*Water Quality Act of 1987*). En su aplicación, la EPA estableció limitaciones a los vertidos de poluentes, basándose en el principio de la mejor tecnología disponible que más tarde será analizado en este trabajo.

Los contaminadores locales e industriales deben solicitar una licencia antes de llevar a cabo cualquier vertido de residuos en cursos de agua navegables, y en defecto de aquélla los infractores quedarán sujetos a posibles responsabilidades administrativas y/o penales.

Lógicamente, el contaminador en cuestión puede ser obligado a restaurar el lugar dañado, o subsidiariamente a asumir el coste de tales operaciones⁷⁹.

79. *United States v. Atlantic Richfield Co.*, United States District Court, Eastern District of Pennsylvania, 1977. 429 F.Supp. 830.

6. Residuos

En 1976 se promulgó la Ley de Conservación y Restauración de los Recursos (*Resource Conservation and Recovery Act*), tomando en consideración la creciente problemática derivada de la presencia de residuos diversos en el medio ambiente. Esta Ley requirió a la EPA el establecimiento de una regulación ad hoc para el control de los residuos, su régimen de disposición, al tiempo que para determinar los tipos de residuos que debieran ser considerados contaminantes y sujetos por tanto a una reglamentación más estricta.

Con tal intención, la EPA ha promulgado diversos requerimientos técnicos a fin de regular el almacenaje y tratamiento de los residuos, además de exigir a todos los productores de residuos el etiquetado de los mismos cuando van a ser transportados.

La Ley mencionada líneas atrás fue reformada en 1984 y 1986, con el propósito de reducir el uso de suelos destinados a la recepción de residuos contaminantes, junto a demandar el cumplimiento estricto de las normas a determinados productores de residuos por su importancia cuantitativa.

Al margen del régimen de responsabilidad civil, administrativa y/o penal contenida en esta Ley, en 1980 se promulgó la Ley de Compensación y Responsabilidad por Daños al Medio Ambiente (*Comprehensive Environmental Response, Compensation and Liability Act*), reformada en 1986. Su propósito es el de regular la limpieza y restauración de las zonas con emplazamientos de residuos, a cuyo fin se creó un fondo financiero federal para afrontar el coste de las operaciones. En virtud del régimen establecido por esta Ley de Responsabilidad, la EPA es competente para asumir los trabajos de limpieza y una vez concluidos recobrar el montante invertido del productor de los residuos, de quien se encargó de su transporte, del propietario u operador del emplazamiento en el momento de los hechos o del titular u operador actual del emplazamiento.

Aspecto importante en todo este régimen concerniente a los residuos es el encarnado por la interpretación jurisprudencial de los términos "titular" y "operador"⁸⁰.

7. Espacios y especies

El tratamiento jurídico de los espacios protegidos y de la fauna y la flora en los Estados Unidos se ha limitado tradicionalmente a la regulación de la caza y la pesca sobre determinadas especies, así como al establecimiento y gestión de determinados espacios o reservas de protección. Adicionalmente, las Comisiones de caza y pesca han llevado a cabo programas de conservación de la fauna y flora, con especial énfasis en los objetivos de asegurar el uso comercial y recreativo de las especies en cuestión.

Ya en los años setenta, la perspectiva puramente antropocéntrica se fue abandonado para proteger los espacios y especies en si mismos. La Ley de Coordinación sobre la Pesca y Fauna (*Fish and Wildlife Coordination Act*) data de 1934, y contiene en su seno algunas

80. Véanse a tal fin *United States v. Kayser-Roth Corp.*, 910 F.2d 24 (1st Cir. 1990).

State of New York v. Shore Realty Corp., 759 F.2d 1032 (2d Cir. 1985).

United States v. Fleet Factors Corp., 901 F.2d 1550 (11th Cir. 1990).

Anspec Co. v. Johnson Controls, Inc., United States Court of Appeals, Sixth Circuit, 1991. 922 F.2d 1240.

importantes pinceladas en torno a la problemática de la organización administrativa, especialmente en lo que concierne a un tema esencial como la coordinación y cooperación entre las distintas Agencias y entidades administrativas.

Los objetivos de la Ley son la conservación de la vida salvaje, en coordinación con otra serie de objetivos ligados a la gestión y uso de los recursos, planeamiento y restauración. Más aún, la Ley pretende lograr la asistencia y cooperación necesarias con las Agencias estatales y privadas en todo lo mencionado previamente.

La Ley presta especial atención a los cursos de agua existentes, pues prohíbe cualquier modificación de los mismos, salvo que la EPA consulte previamente con el Servicio de Pesca y Fauna de los EE.UU. (*U.S. Fish and Wildlife Service*), o con la Dirección de la Agencia que administra los recursos de que se trate.

Idéntico requisito de coordinación se exige cuando la modificación deba ejecutarse por una Agencia pública o privada bajo licencia federal. Por si esto fuera poco, el iter procedimental establecido en la Ley anticipa la Declaración de Impacto requerida por la NEPA de forma significativa.

Esta sentida tendencia hacia la cooperación interinstitucional y entre Agencias preside igualmente el tenor de la Ley sobre Especies en Extinción (*Endangered Species Act of 1973*), especialmente en su Sección 7.

Como puede observarse, las diferencias con los modelos vigentes tanto en España, como en el País Vasco y Navarra son sustanciales, especialmente en esta última materia, donde la coordinación para la adecuada conservación y gestión de los recursos son práctica habitual en los EE.UU, mientras en nuestro caso suelen ser hechos aislados o normalmente inexistentes.

II. LA CAV, NAVARRA Y LOS PIRINEOS ATLÁNTICOS

Frente a este modelo dinámico, moderno y en constante evolución, la organización administrativa en la materia, tanto en la CAV, como en Navarra o en los Pirineos Atlánticos se ha llevado a cabo bajo un más que sustancial mimetismo con la consumada por sus respectivos Estados, demostrando asimismo una muy escasa creación de Agencias u órganos ambientales sustantivos, con escasas competencias y poca operatividad real en la práctica.

Cabe subrayar como mera muestra la creación en 1988 de la Comisión Ambiental en la CAV, cuya función fue coordinar a las distintas Administraciones mediante la presencia en su seno de todas ellas, lo cual obtuvo sin embargo nulos resultados, quedando rápidamente en el olvido. A ello se ha unido también en la CAV, el poco juego aportado hasta la fecha por el Consejo Asesor de Medio Ambiente con funciones meramente consultivas y de participación en la materia, para dar cabida tanto a la iniciativa pública como privada.

Lógicamente, el estudio que ahora se avanza va a contar con la necesaria aportación de un modelo de coordinación al modo estadounidense, que logre la mejor imbricación posible de las políticas y de la organización administrativa para la protección ambiental de la CAV, Navarra y los Pirineos Atlánticos, bajo un hipotético órgano o Agencia Ambiental Común, que pueda dar respuesta a una problemática siempre transfronteriza, inacotable dentro de una determinada soberanía, lo que requiere necesariamente el mayor ámbito de protección territorial posible, dentro de los límites de la racionalidad, la efectividad y la viabilidad material y económica de acciones, políticas o medios de protección en general.

El análisis se va a extender igualmente a la legislación administrativa navarra y francesa en la materia, así como a sus respectivos entramados institucionales para la protección ambiental.

Mención aparte merece sin duda un aspecto fundamental de la protección ambiental, cual es el de la participación ciudadana en órganos, instituciones y políticas. Se trata de una de las mayores carencias dentro de nuestra organización administrativa, si bien constan en nuestras leyes fenómenos de este tipo (RAMINP como ejemplo ya clásico). La cuestión se analizará debidamente, ahondando especialmente en los casos de interés legítimo o directo de los ciudadanos afectados, pero sin desmerecer la simple participación de la sociedad civil en general, aun careciendo de interés subjetivo para ello en un principio.

A este respecto, la legislación estadounidense y su respectiva organización administrativa, nos han ofrecido ejemplos singulares de participación ciudadana en órganos consultivos y decisorios, de entre los cuales el exitoso y reciente fenómeno de los Núcleos de Intervención Participativa ha ido lentamente plasmándose en algunos ámbitos de la organización administrativa ambiental que nos rodea.

1. La Comunidad Autónoma Vasca

La CAV ha configurado hasta hoy un modelo de protección ambiental basado en la unidad de gestión, mediante una agrupación parcial de las competencias sobre la materia. La principal novedad y piedra angular del sistema vasco de protección del medio ambiente viene representada por la entrada en vigor desde el 28 de junio de 1998 de la Ley 3/1998, de 27 de febrero, General de Protección del Medio Ambiente del País Vasco⁸¹ (LGMAPV).

Desde este instante, la organización administrativa vasca para la protección del medio ambiente gira alrededor del texto legal antedicho con las implicaciones y consecuencias jurídicas que en este apartado trataré de desbrozar.

El artículo 1 de la misma está referido al objeto de la Ley, y por sus esclarecedores términos creo merece la pena ser transcrito literalmente:

1. *“Es objeto de la presente ley establecer el marco normativo de protección del medio ambiente, determinando los derechos y deberes de las personas físicas y jurídicas.*
2. *El aire, el agua, el suelo, el paisaje, la flora y la fauna, con sus parámetros e interrelaciones adecuadas, constituyen el medio ambiente en el que se desarrolla la vida humana. Su uso se hará de forma sostenible.*
3. *El medio ambiente es un bien social generador de derechos y obligaciones individuales y colectivos”.*

El segundo precepto de la norma se dedica a una profusa enumeración de los fines de la Ley en cuestión, con gran paralelismo casi siempre respecto al desarrollo que en este estudio se llevará a cabo sobre los principios que deben presidir la actuación administrativa para la protección ambiental, recogiendo en suma casi todos los postulados dimanantes de los Tratados y textos internacionales con incidencia en la materia, incluido el TCE.

No menos importancia reviste el contenido de los arts.3 y 4, por cuanto contienen el régimen de derechos y deberes de las personas con respecto al medio ambiente. Entre los

81. BOPV nº 59, de 27-3-1998.

primeros cabe destacar el derecho a la información, a la participación y a la acción pública, junto al derecho al uso y disfrute de un medio ambiente saludable. Por su parte, y respecto a los deberes, el de conservación y sanción en su defecto configuran las líneas básicas a subrayar.

La LGMAPV configura la política ambiental como una responsabilidad esencial de las Administraciones Públicas, cuyas medidas legislativas, reglamentarias, ejecutivas y de gestión no deben poner en dificultad la necesaria participación activa de los agentes económicos y sociales (art.5.1). Esta política se basa en los principios de aprovechamiento sostenible de los recursos, cautela y acción preventiva, corrección de daños, preferentemente en la fuente, y principio de que quien contamina paga y quien daña responde, junto a la necesaria integración de la protección ambiental en las restantes políticas sectoriales (art.5.2).

El art.6 crea las figuras del Programa Marco Ambiental y la Memoria sobre el estado del medio ambiente en la CAV.

Todas estas consideraciones presidirán el modelo vasco desde la entrada en vigor de la nueva Ley, teniendo en cuenta que ésta lleva a cabo una exhaustiva regulación positiva del reparto competencial en materia de medio ambiente y la necesaria coordinación administrativa de políticas y acciones, punto éste vital en el desarrollo de este estudio.

En virtud de su art.7.1, la LGMAPV otorga a las Instituciones Comunes de la CAV la competencia pertinente para la elaboración y aprobación de la normativa ambiental, junto al desarrollo legislativo y la ejecución de la legislación estatal básica sobre medio ambiente y ecología, conforme al EAPV. También compete a las Instituciones Comunes la adopción de las medidas necesarias para la aplicación de los Reglamentos Comunitarios y la ejecución de las obligaciones derivadas de las Directivas y restantes normas emanadas de la Comunidad Europea.

Por su parte, y en base al art.7.2, los órganos forales de los Territorios Históricos ostentan las competencias para sí reconocidas por la Ley 27/1983, de Relaciones entre las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma y los Órganos Forales de sus Territorios Históricos⁸² (en adelante LTH), y las restantes competencias dimanantes de la propia LGMAPV o de otras normas ambientales autonómicas.

Lógicamente, restan para los Municipios las competencias derivadas tanto de la propia LGMAPV, como las provenientes de la Ley 7/1985, de 2 de Abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local⁸³ (LBRL) y las que les atribuye la legislación ambiental sectorial (art.7.3).

La imprescindible coordinación en el desarrollo de la política ambiental vasca recibe un tratamiento específico en al art.8 de la LGMAPV, cuyo primer párrafo positiviza los principios de eficacia y coordinación en la actuación de las distintas Administraciones para el correcto ejercicio de sus respectivas competencias.

El segundo párrafo de este precepto contiene una importante previsión, que recuerda en cierto modo al modelo norteamericano de concentración de controles, como formula idónea de organización administrativa frente al medio ambiente. Así, en aras de la adecuada garantía y coherencia de la política ambiental, corresponde al órgano ambiental común de la

82. BOPV nº 182, de 10-12-83.

83. BOE nº 80, de 3-4-85 (corrección de errores: BOE nº 139, de 11-6-85).

CAV el ejercicio de las facultades de coordinación que demande el interés general del País Vasco. A tal fin, aunque a título meramente indicativo, el propio precepto recoge algunas menciones concretas sobre tales facultades coordinadoras, entre las cuales destaca lógicamente la elaboración de normativa, la confección del Programa Marco Ambiental mencionado en el art.6, la simplificación de los procedimientos administrativos, la acción conjunta de las Administraciones competentes y la implantación de sistemas de información recíproca.

La LGMAPV da una configuración definitiva a la Comisión Ambiental del País Vasco, como órgano consultivo y de relación, participación y coordinación de las distintas Administraciones competentes en la materia (art.9) y con una serie de funciones tasadas y desarrolladas en el art.10, si bien todas ellas destacan por su carácter meramente informativo o consultivo. Tristemente, el art.11 desaprovecha la oportunidad de brindar a la sociedad un mayor protagonismo participativo en la Comisión, pues dentro de los componentes de la misma no se contempla la posibilidad de participación ciudadana alguna.

Ello sin embargo parece quedar subsanado con la creación del Consejo Asesor de Medio Ambiente, en cuya composición queda abierta la potencial participación de los movimientos sociales, ecologistas, sindicales, universitarios y de los usuarios y consumidores en general (art.14). Este Consejo, también tiene una clara naturaleza consultiva y de participación social en la elaboración, consulta y seguimiento de la política ambiental. El art.13 de la LGMAPV se encarga de enumerar las funciones del Consejo, cuyas actuaciones esenciales tienden al asesoramiento, información y consulta, capacidad de propuesta e impulso de la participación social.

Llama pues la atención a simple vista la similitud entre ambos órganos en cuanto a funciones cercanas y a veces solapadas, mientras que se observa una más que notable diferencia en la composición participativa del Consejo, frente al carácter político y administrativo de la Comisión Ambiental, cuyas funciones son sin duda más cercanas a las típicamente legislativas o prelegislativas.

El Capítulo IV de la LGMAPV se dedica al derecho de acceso a la información ambiental, sin que lo estipulado en el mismo presente novedades destacables con respecto a lo dispuesto a nivel general por la Ley estatal 3/1995 Reguladora del Derecho a la Información en Materia de Medio Ambiente⁸⁴. Existen asimismo en el Capítulo V previsiones específicas respecto a la terminación convencional de los procedimientos administrativos derivados de la propia ley, con los límites y parámetros legales ya clásicos en el ordenamiento español.

El Título II de la LGMAPV va desarrollando los aspectos básicos sobre la protección de los recursos naturales en cada uno de los respectivos sectores del ordenamiento ambiental. Biodiversidad, aguas y costas, suelo, aire, ruidos y vibraciones tienen un tratamiento específico que ha de enmarcar política ambiental vasca en cada uno de los sectores mencionados.

Dentro del Título III se lleva a cabo la ordenación de las actividades con incidencia en el medio ambiente, con una mención concreta al control integrado de la contaminación en el art.39, y un específico y no exento de polémica jurídica Capítulo II dedicado a la Evaluación de Impacto Ambiental.

Y digo tal cosa, por cuanto determinados artículos de la LGMAPV han sido objeto de Recurso de Inconstitucionalidad nº 2870/98, promovido por el Presidente del Gobierno Central, y admitido a trámite por Providencia del Tribunal Constitucional de 30-6-98. Se trata

84. BOE nº 297, de 13-12-95

concretamente de los arts.44.1; 47, apartados 1, 4, 6 y 8; 48; 52.2, y el Anexo I, B) de la Ley antedicha, en cuanto referido a obras o actividades de competencia estatal. Todo lo cual ha provocado de forma automática y en virtud del art. 161.2 CE, la suspensión de la vigencia y aplicación de los preceptos precitados, para las partes desde la fecha de interposición del propio recurso (25-6-1998) y para los terceros desde el día en que aparezca publicada dicha suspensión en el Boletín Oficial del Estado.

Regresamos pues en cierto modo a la polémica que ya examiné al principio de este trabajo en torno a la STC 13/1998, con cuyo fondo choca de nuevo la Ley autonómica precitada, lo que demanda de nuevo la intervención del TC en una materia largamente debatida dentro del reparto competencial de las decisiones, informes y declaraciones inherentes al procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental, como propias de la competencia sobre la gestión ambiental (posición autonómica); o como pertenecientes al órgano bajo el cual reside la competencia sustantiva para la aprobación y ejecución de cada proyecto (posición estatal). Por razones evidentes y en evitación de innecesarias reiteraciones no entraré en la cuestión en estas líneas, al haberme pronunciado claramente al respecto en el transcurso del Capítulo Primero.

En el caso vasco por tanto, y por extensión en las restantes Comunidades Autónomas, cabe concluir sin reparos la existencia de un claro ejemplo de desapoderamiento competencial en el proceso evaluatorio ambiental, lo que lógicamente conlleva una subsiguiente e indeseable situación de desamparo en la organización administrativa autonómica para la protección ambiental, con especial repercusión en un sector vital de la cuestión encarnado por la normativa de EIA.

El Capítulo III del Título III se dedica a las actividades clasificadas, entre las cuales se encuentran las contenidas en el Anexo II de la propia Ley, siempre que sean susceptibles de causar molestias o riesgos en las personas, bienes o en el medio ambiente, sujetándose lógicamente su régimen a la pertinente licencia administrativa municipal (arts.55 a 58 LGMAPV).

Dentro de los aspectos puramente organizativos, el art.62 prevé la posibilidad de delegación competencial, de forma que el Gobierno Autonómico y los órganos forales de los TT.HH se encuentran habilitados para delegar en aquellos Municipios con servicios adecuados, y previa petición expresa de éstos, la facultad de emisión de informes sobre imposición de medidas correctoras. Además, este precepto permite que el ejercicio de tales competencias se lleve a cabo por órganos mancomunados, consorciados o en cualquier otra forma de asociacionismo local.

Por otro lado, y en virtud de lo dispuesto por el art.63, corresponde al Gobierno (Autonómico) la facultad decisoria sobre aquellas infraestructuras de gestión medioambiental que afecten de forma directa a intereses generales de la CAV, previo informe municipal y declaración motivada acerca de la singularidad del supuesto. Por su parte las funciones de inspección y control sobre las licencias corresponden al municipio territorialmente competente (art.64 LGMAPV).

El Capítulo IV del Título III regula las cuestiones concernientes a los residuos, en cuanto a la conceptualización de los mismos, las exclusiones de determinado tipos específicos y los principios inspiradores de la política vasca en tal materia. En lo que más nos importa aquí, los regímenes de autorización específicos son competencia del órgano ambiental de la CAV, según establece el art.71 de la LGMAPV. En cuanto a los residuos sólidos urbanos, y sin perjuicio de las competencias municipales, también será el órgano ambiental de la CAV, según dispone el art.73, el encargado de elaborar la planificación de la gestión de este tipo de residuos, junto a las competencias inherentes a la autorización, inspección y sanción de

los sistemas de gestión de residuos previstos en la Ley estatal 11/1997, de 24 de Abril, de Envases y Residuos de Envases⁸⁵.

El art.74, por su parte, dispone la competencia de los órganos forales de los Territorios Históricos en materia de residuos sólidos urbanos, respecto de la planificación de la gestión en cada Territorio Histórico mediante Planes Forales, coordinación en cada territorio de las actuaciones municipales e impulso de infraestructuras supramunicipales para la gestión de residuos.

En cuanto a los residuos peligrosos y otras tipologías, el art.76 otorga al órgano ambiental de la CAV la competencia para la autorización, inspección y sanción de su producción y gestión, sin perjuicio todo ello de las competencias correspondientes a los entes locales. También la elaboración de Planes Directores de estos residuos se configura como competencia del departamento ambiental del Gobierno Vasco en el art.77.

La problemática de los suelos contaminados se aborda en el Capítulo V del Título III, y su Declaración es una competencia más del órgano ambiental de la CAV (art.80). El art. 84 detalla las competencias sobre la materia con el consiguiente protagonismo del departamento ambiental del Gobierno Vasco, quedando en el ámbito municipal las competencias residuales sobre suelos contaminados en su incorporación y aplicación al planeamiento urbanístico.

El Título IV de la LGMAPV se ocupa de determinar los instrumentos de política ambiental, dividiendo los mismos de la siguiente forma:

A) Instrumentos públicos.

1. De ordenación:

- a) Planes y programas (art.85)
- b) Instrumentos de ordenación territorial (86)
- c) Ordenanzas municipales de medio ambiente (87)

2. De concertación:

- a) Conciertos ambientales (88)

3. Económicos-Financieros y tributarios:

- a) Fondos específicos y tributos medioambientales (89)
- b) Garantías de obligaciones ambientales (90)
- c) Incentivos fiscales (91)
- d) Tasas y precios públicos (92)
- e) Aseguramiento de riesgos (93)

4. Inventarios y bases de datos (94 y 95)

B) Instrumentos de tutela y gestión ambiental

- 1. Auditorías ambientales (96)
- 2. Ecoetiqueta (97)
- 3. Educación y formación ambiental

85. BOE nº 99, de 25-4-97.

- a) Educación ambiental (98)
- b) Divulgación ambiental (99)
- c) Planes de educación ambiental (100)

Las competencias dimanantes del esquema precedente no son atribuidas de forma específica y concreta por la LGMAPV, pues su gran mayoría son simplemente residenciadas por el texto legal en las Administraciones Públicas de forma genérica. Sólo en lo que respecta a las bases de datos, ecoetiqueta y planes de educación, la Ley concreta o atribuye la competencia al órgano ambiental de la CAV.

Aunque no se trata de una materia estrictamente organizativa, el Título V se dedica a la disciplina ambiental, cuya importancia en la materia resulta vital desde cualquier punto de vista. Establece una serie de principios generales en materia de responsabilidad, restitución del medio alterado, ejecución subsidiaria de obligaciones por el propio órgano sancionador y medidas cautelares. Dedica asimismo otra parte a la inspección y control de las actividades radicadas en la CAV, sin concretar expresamente la competencia en cuestión; estableciendo finalmente un profuso cuadro de infracciones y sanciones con sus respectivos regímenes de prescripción.

Se trata pues en resumen de un marco general ciertamente completo y novedoso, desde el cual la protección ambiental del País Vasco goza de un instrumento jurídico moderno y versátil, a cuyos fines y dimensiones organizativas habrán de adecuarse sin demora las Administraciones competentes en la materia ambiental.

Tal ha sido ya el caso del Territorio Histórico de Gipuzkoa, por cuanto existe ya un Decreto Foral 68/1998, de 28 de Julio⁸⁶, dictado en aplicación de la LGMAPV, por el cual se determina el órgano ambiental de la Diputación Foral de Gipuzkoa y se crea la Comisión Interdepartamental de Evaluación de Impacto Ambiental. Ya con el DF 68/1995, de 3 de Julio, se atribuyó al Dpto. de Agricultura y Medio Ambiente, la función de ordenación y defensa del medio e impacto ambiental. En similares términos el DF 62/1996, de 16 de Julio, atribuyó al Servicio de Medio Ambiente la función de propuesta de Declaración de Impacto Ambiental en aquellos proyectos públicos o privados cuya competencia sustantiva para la realización o autorización residiera en la Diputación Foral de Gipuzkoa.

En la actualidad, y conforme a lo previsto por el art.44 de la LGMAPV para las cuestiones competenciales sobre EIA, cuando la competencia sustantiva para la aprobación del plan o autorización del proyecto resida en los órganos forales de los TT.HH, la competencia sobre la emisión del informe y la Declaración de Impacto es atribuida a tales órganos, excepto cuando los planes o proyectos superan el ámbito territorial de uno de los TT.HH.

Por ello, el art.1 del DF 68/1998 establece que el órgano ambiental competente para emitir el informe y la DIA previstos en el art.44.2 de la LGMAPV, es el Dpto. de Agricultura y Medio Ambiente de la Diputación Foral en el caso de Gipuzkoa.

Desde otra vertiente y en aras de la necesaria coordinación interdepartamental a nivel foral en la materia antedicha, el art.2 del DF 68/1998 crea la Comisión Interdepartamental, garantizando la participación en el proceso de los departamentos implicados en un determinado proyecto, mediante la emisión de un dictamen que deberá ser elevado al titular del órgano ambiental competente para la realización del informe o la DIA. El DF se encarga tam-

86. BOG nº 152, de 13-8-98.

bién de regular su composición y régimen de funcionamiento, si bien respecto a lo primero queda vedada cualquier forma de participación ciudadana en el procedimiento, pues el órgano se ha configurado como estrictamente político y administrativo sin posibles colaboraciones o intervenciones informativas externas.

Para centrarnos en la organización administrativa ambiental de las Instituciones Comunes vascas, el Decreto 23/1992⁸⁷ es el encargado de establecer la estructura orgánica de la Viceconsejería de Medio Ambiente, integrada en aquel entonces en el hoy extinto Dpto. de Economía, Planificación y Medio Ambiente.

En virtud del art.2.3 del Decreto 23/1992, la Viceconsejería ambiental vasca queda estructurada en una división tan simple como escasa:

- Dirección de Recursos Ambientales.
- Dirección de Calidad Ambiental.

Los arts.14 y 15 del citado Decreto contienen un exhaustivo listado de las funciones que corresponden a ambas Direcciones, si bien destaca enseguida el escaso desarrollo de este concreto departamento administrativo en el seno vasco, cuyo tratamiento político parece cuando menos marginal.

Según se desprende de la DA 1ª del Decreto en cuestión, estaba prevista la creación de una Agencia de Medio Ambiente del País Vasco, de lo cual no se ha sabido más al respecto, quedando por tanto la cuestión en un mero avance de intencionalidad política hoy ya abandonada.

Por su parte, el Decreto 30/1993, de 23 de Febrero⁸⁸, extingue el Departamento de Economía, Planificación y Medio Ambiente, reasignando tanto sus funciones como sus respectivas áreas de actuación. De esta forma, y en virtud del art.2 del citado Decreto 30/1993, el departamento competente en materia ambiental pasa a denominarse Dpto. de Urbanismo, Vivienda y Medio Ambiente, de forma que quedan asignadas al mismo las funciones y áreas de actuación de Medio Ambiente (art.4.1 Decreto 30/1993).

Por otro lado, quedan integradas en el Departamento antedicho, la Viceconsejería de Medio Ambiente y las delegaciones territoriales del extinto Departamento de Economía, Planificación y Medio Ambiente, en virtud del art.4.2 del Decreto 30/1993.

Queda adscrito asimismo al Departamento de Urbanismo, Vivienda y Medio Ambiente la Sociedad Pública de Gestión Ambiental IHOBE, S.A, tal y como estipula el art.4.3 del Decreto 30/1993.

Por último, mediante Decreto 215/1994, de 21 de Junio⁸⁹, se modifica la estructura orgánica del Departamento creado el año anterior, reformando a tal fin el art.13 del Decreto 23/1992, de 11 de Febrero, al introducir un segundo párrafo por el que se adscribe al órgano ambiental el Patronato de la Reserva de Urdaibai. Así, el nuevo art.13.1 del Decreto 23/1992 configura la Viceconsejería ambiental como órgano ambiental del Gobierno Vasco, encargado de dirigir y coordinar las siguientes áreas de actuación, en idénticos términos que los recogidos ya en el Decreto 23/1992:

87. BOPV nº 44, de 4-3-92.

88. BOPV nº 37, de 24-3-93.

89. BOPV nº 136, de 18-7-94.

- a) Planificación de la política ambiental.
- b) Gestión del medio ambiente, coordinación de actuaciones en la materia y prevención de la contaminación.
- c) Protección de los recursos.
- d) Definición, protección y mejora de la calidad de las aguas.

Parece pues quizás criticable una reducción de las funciones del órgano ambiental vasco a sólo aquellas que se encuentran tasadas en este texto legal, sin perjuicio en cualquier caso de las competencias ambientales que ostentan los Territorios Históricos y sus Instituciones Privativas, en base al reparto competencial efectuado por el EAPV y la LTH.

2. La Comunidad Foral de Navarra

Una visión de las cuestiones competenciales concernientes a la Comunidad Foral Navarra nos obsequia con idéntica problemática constitucional que la abordada en el caso de la CAV, si bien en este caso existen previsiones más concretas y desarrolladas en la materia, que dotan a Navarra, tal y como sucede en otros ámbitos administrativos, de una singularidad y grado de autonomía organizativa y legislativa ciertamente subrayable.

Nuestro punto de partida ha de ser sin duda el art. 57 de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (LORAFNA), según el cual *“en el marco de la legislación básica del Estado, corresponde a Navarra el desarrollo legislativo y la ejecución de las siguientes materias:*

- a) Sistema de responsabilidad de las administraciones públicas de Navarra.*
- b) Expropiación forzosa, en el ámbito de sus propias competencias.*
- c) Medio ambiente y ecología.*
- d) Reserva al sector público de recursos o servicios esenciales, especialmente en caso de monopolio; intervención de empresas cuando lo exija el interés general.*
- e) Ordenación del crédito, banca y seguros.*
- f) Régimen minero y energético; recursos geotérmicos”.*

A fin de clarificar esta idea inicial, el art.41 de la LORAFNA nos ilustra con los dos siguientes párrafos:

1. “En las materias a las que se refiere el artículo 57 de la presente Ley Orgánica y en las que con igual carácter se regulan en otros artículos de la misma, corresponden a la Comunidad Foral las siguientes potestades:

- a) De desarrollo legislativo.*
- b) Reglamentaria.*
- c) De administración, incluida la inspección.*
- d) Revisora en la vía administrativa.*

2. La potestad de desarrollo legislativo a la que se refiere el párrafo a) del apartado anterior, deberá ejercitarse, en todo caso, de conformidad con las normas básicas que dicte el Estado”.

Otros dos preceptos más son de interés en la cuestión ambiental, por cuanto el art.50 de la LORAFNA consagra determinadas competencias exclusivas para Navarra en los términos que reproduzco:

1. "Navarra, en virtud de su régimen foral, tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias:

- a) Agricultura y ganadería, de acuerdo con la ordenación general de la economía.
- b) Caza; pesca fluvial y lacustre; acuicultura.
- c) Pastos, hierbas y rastrojeras.
- d) Espacios naturales protegidos y tratamiento especial de zonas de montaña, de acuerdo con la legislación básica del Estado.
- e) Montes cuya titularidad pertenezca a la Comunidad Foral o a los Municipios, Concejos y demás entidades administrativas de Navarra.

2. Corresponde asimismo a Navarra el desarrollo legislativo y la ejecución básica del Estado en materia de montes de propiedad de particulares".

El art.40.1, 2 y 3 de la LORAFNA se encarga de matizar lo dispuesto por el precepto reproducido en el párrafo anterior:

1. "En las materias que sean competencia exclusiva de Navarra, corresponde a la Comunidad Foral las siguientes potestades:

- a) Legislativa.
- b) Reglamentaria.
- c) Administrativa, incluida la inspección.
- d) Revisora en la vía administrativa.

2. Dichas potestades deberán ejercitarse en los términos previstos en la presente ley y en la legislación del Estado a la que la misma hace referencia.

3. El Derecho navarro, en las materias de competencia exclusiva de la Comunidad Foral y en los términos previstos en los apartados anteriores, será aplicable con preferencia a cualquier otro.

En defecto de Derecho propio, se aplicará supletoriamente el Derecho del Estado".

Hechas estas precisiones iniciales esbozaré las líneas esenciales de la organización administrativa navarra para la protección ambiental, empezando por desbrozar la estructura orgánica del departamento competente al efecto.

Por medio del DF 428/1996, de 30 de Septiembre⁹⁰, se establece la estructura orgánica del Departamento de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda. Inicialmente el citado Departamento se estructura en los siguientes Servicios (art.1 DF 428/1996):

- Servicio de Conservación de la Naturaleza.
- Servicio de Calidad Ambiental.
- Servicio de Asistencia Jurídica y Administrativa.
- Servicio de Ordenación del Territorio y Urbanismo.
- Servicio de Vivienda.

En lo que aquí más nos interesa, el art.2.1 del DF 428/1996 integra los Servicios de Conservación de la Naturaleza, de Calidad Ambiental y de Asistencia Jurídica y

90. BON nº 126, de 16-10-96.

Administrativa dentro de la Dirección General de Medio Ambiente. Esta Dirección General, en virtud del art.3 del DF ejerce un profuso abanico de funciones, que el propio texto legal clasifica en funciones de planificación y coordinación, de gestión y ejecución, de informe, de fomento y de cooperación. Entre estas últimas figura la posibilidad de cooperar con los órganos de la Administración estatal y autonómicas limítrofes en acciones y proyectos de conservación, mejora y restauración del medio ambiente, todo lo cual será tratado con profusión en la propuesta de reforma legislativa abordada en el Capítulo Tercero de este trabajo, donde la cooperación interinstitucional se presenta como vía imprescindible de aproximación a la mencionada tarea de reforma.

Igualmente sucede con la previsión contenida en el art.3 E. 2. del DF 428/96, por cuanto está prevista la participación de la Dirección General de Medio Ambiente de Navarra en organismos internacionales ambientales, tal y como será el caso de la nueva institución ambiental supranacional e integradora de la CAV, Navarra y los Pirineos Atlánticos, surgida de la ya reiterada propuesta de reforma administrativa.

Por lo demás, el restante articulado del DF 428/96 dedica todo su esfuerzo a detallar las funciones concretas de cada uno de los Servicios antedichos, al tiempo que subdivide los mismos en distintas y variadas Secciones administrativas. Éstas han sufrido una importante y pionera reforma en la materia con el DF 93/1998, de 23 de Marzo⁹¹, que modifica la estructura orgánica del Departamento de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda.

En primer término, el nuevo DF 93/1998 sustituye en su art.1.1 el anterior Servicio de Conservación de la Naturaleza, por lo que ahora se denomina Servicio de Conservación de la Biodiversidad, el cual queda dividido en las Secciones siguientes (art.6):

- Ecosistemas y Ecología del Paisaje.
- Montes.
- Medio Ambiente Urbano.
- Hidrología Aplicada.

También el art.11 del nuevo DF reestructura el Servicio de Calidad Ambiental, tanto en sus funciones, como en sus Secciones, que pasan a ser concretizadas en los siguientes ámbitos:

- Medio Ambiente Industrial.
- Gestión de Residuos.
- Evaluación Ambiental.
- Agua y Energías Renovables.

Por último, el nuevo DF introduce en el Capítulo II del anterior una nueva Sección IV de no poca importancia, cual es la Sección de Información y Educación Ambiental con sus respectivas funciones bien definidas.

Centrando ahora nuestra atención en la Evaluación de Impacto Ambiental, el DF 580/95, de 4 de Diciembre⁹², se encarga de asignar las funciones relativas a tal materia. A tal fin, el

91. BON nº 46, de 17-4-98.

92. BON nº 159, de 27-12-95.

art.1 de la citada norma establece como órgano ambiental competente en el ámbito de la Comunidad Foral al Consejero de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda, sin perjuicio de la competencia propia del Gobierno de Navarra.

Por otro lado, la Ley Foral 1/1993, de 17 de Febrero⁹³, se encargó de la creación del Consejo Navarro de Medio Ambiente. El art.1 de esta ley contiene los pilares de la institución, por lo que su reproducción resulta del todo ilustrativa:

1. *“Se crea el Consejo Navarro de Medio Ambiente como órgano colegiado con funciones de asesoramiento, participación y consulta en materia de Medio Ambiente.*
2. *En sus actuaciones, el Consejo atenderá a criterios ecológicos, sociales y culturales.*
3. *El Consejo Navarro de Medio Ambiente se adscribe a efectos de su funcionamiento al Departamento de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente”.*

Además de todas sus funciones regulados en el art.2 de la LF, resulta especialmente significativo y modélico el art.3, en cuanto a la composición del Consejo, por cuanto se trata de un claro ejemplo de pluralidad y participación abierta en el órgano, incluyendo el mismo expresamente a representantes de los grupos y asociaciones ecologistas, entre otros muchos colectivos.

El Consejo ha sido modificado mediante nueva LF 1/1996⁹⁴, cuya misión ha sido dotar al mismo de un mayor contenido social y participativo en la formación y toma de decisiones ambientales.

Por lo tanto, y si bien la organización navarra en la materia puede antojarse demasiado atomizada, lo cierto es que se observa una muy elaborada distribución de materias y funciones, además de la creación de departamentos (Servicios en este caso) verdaderamente necesarios y pioneros respecto a lo visto hasta ahora a nivel estatal. Se trata por tanto de un modelo organizativo bastante más desarrollado que el hoy vigente en la CAV, y que dispone sin duda de recursos ciertamente superiores tanto a nivel material como humano.

3. El Departamento francés de los Pirineos Atlánticos

Abordaré a continuación el modelo organizativo ambiental y su manifestación concreta dentro del ámbito territorial del Departamento de los Pirineos Atlánticos, enmarcados en la región de Aquitania.

De sobra es conocida la polémica jurídico y política en torno a la descentralización administrativa en Francia. Concretamente en el ámbito del medio ambiente ha de ser abordado desde el examen de la distribución competencial a nivel ambiental, entre el Estado y las entidades locales (*collectivités locales: régions, départements, communes*).

Esta descentralización no se ha producido en modo alguno en el ámbito del medio ambiente, que se caracteriza por la preeminencia constante del Derecho estatal en cualquier caso. Desde algunos puntos de vista, el Estado se manifiesta como el ámbito apropiado para abordar estas problemáticas globales, lo cual cabe ser sin duda discutido desde estas líneas, especialmente en base al ya famoso adagio ambientalista “pensar global, actuar local” sobradamente conocido por los estudiosos de la materia.

93. BON nº 26, de 1-3-93.

94. BON nº 35, de 20-3-96.

Dentro de este marco inicial general, merece la pena destacar el papel jugado por la *Loi n° 95-101, du 2-2-1995, relative au renforcement de la protection de l'environnement*⁹⁵, cuyo principal objetivo es proceder de hecho a una clarificación sustantiva del reparto competencial sobre el medio ambiente en el sistema francés vigente.

La Constitución Francesa de 1958 no nos aporta demasiada luz en la materia, por cuanto hemos de remitirnos al desarrollo legislativo posterior para desentrañar en lo posible la cuestión objeto de estudio. Cronológicamente ordenadas existen algunas leyes que han inspirado el proceso descentralizador francés durante las últimas décadas. Así, las sucesivas leyes de descentralización (*en especial Loi du 2-3-1982*⁹⁶, *Loi du 7-1-1983*, *Loi du 22-7-1983* y *la Loi du 25-1-1985*), pueden servirnos de punto de partida en la cuestión que se pretende aquí abordar.

Del conjunto de las mismas dimanar algunos pilares interpretativos y aplicativos de las normas, cuyo primer ejemplo viene constituido por el principio de colaboración entre el Estado y las entidades locales antes mencionadas. Así pues, en diversos ámbitos de actuación nos encontraremos con ejemplos de competencias concurrentes o compartidas entre el Estado y el Dpto. de los Pirineos Atlánticos. Tal es el caso de la *Loi du 7-1-1983*, en virtud de cuyo art.1 se consagra la gestión conjunta del medio ambiente entre las entidades locales y el Estado. Del propio precepto cabe concluir la existencia de una obligación de recíproca colaboración, cuya consecuencia no es otra que la compartición competencial en la materia, sin que pueda por tanto hablarse en puridad de una competencia ambiental exclusiva del Estado.

Sin embargo, esta visión extensiva de la norma no es unánimemente compartida, y hay quienes sostienen la exclusividad de la competencia del Estado, en base a la configuración del territorio francés como un patrimonio común de la nación o Estado. Ello sin embargo no puede ser compartido desde aquí, por cuanto la nación ha de ser considerada la suma casi aritmética del Estado y las entidades locales.

También del marasmo normativo esbozado párrafos atrás cabe inducir la existencia de una obligación de coordinación competencial entre el Estado y el Dpto. de los Pirineos Atlánticos (en adelante DPA). De esta forma, cualquier tipo de decisión ambiental cuya competencia corresponda al DPA ha de ser objeto de un trámite previo de audiencia o concertación interinstitucional con las restantes entidades afectadas.

En el otro lado de la moneda, el Estado en el caso de ostentar *per se* la competencia tiene idéntica obligación de consulta con el DPA y restantes entidades subestatales o locales.

En todo caso, el Estado ha reservado para sí un poder de decisión discrecional fundamental en esta materia. Así, por ejemplo, respecto a los Proyectos de Interés General, el Estado ostenta exclusividad competencial y la posibilidad unilateral de catalogarlos como propios del interés general de la nación. Algo similar sucede en el ámbito urbanístico, donde a pesar de las competencias municipales inherentes a la materia, el legislador no permite al ente local un margen tal de discrecionalidad competencial en la ordenación del territorio, dictando a tal fin una reglas concretas a modo de mínimo común denominador, que han de ser respetadas escrupulosamente por los Municipios en el ejercicio de sus competencias urbanísticas (*art.L. 111-1-1 Code de Urbanisme*).

95. JORF du 3-2-95.

96. JORF n° 52, du 3-3-82.

Desde este punto de vista, no resulta aventurado afirmar que esta preeminencia y supervisión competencial estatal convierte el principio de colaboración en un verdadero título de intervención discrecional en materia ambiental, que reside en el Estado.

En cualquier caso, existen opiniones doctrinales encontradas en esta materia. Hay quienes consideran que a pesar de la reserva existente en algunas materias al Departamento, Región o Municipio, será en suma el legislador quien arbitre el nivel de intervención respectivo en cada momento. Otros sin embargo, sólo aceptan como competencias locales, las expresamente atribuidas en la norma, y más concretamente en forma de ley al efecto.

Desde mi punto de vista, juega aquí un papel vital el concepto de interés directo o legítimo del ámbito decisional local en sentido amplio (Región, Departamento o Municipio). Esto es, desde que una materia despierta o concita el interés local por una propia razón inherente al ejercicio ordinario de la competencia controvertida, el ámbito local debiera tener competencia para su gestión, salvando lógicamente aquellas ocasiones en que con su ejercicio esté comprometiendo los Principios Generales del Derecho o una reserva competencial expresamente atribuida.

Tristemente, y al modo de lo que sucede a este lado de los Pirineos, también en el Derecho francés los Municipios suelen delegar el ejercicio de sus competencias por falta de medios al efecto, en beneficio de la intervención supletoria de los Departamentos.

De modo también similar al principio constitucional español de competencia, en el caso francés se ha elaborado doctrinalmente el principio de especialización en la atribución de competencias concretas a los Departamentos en general y restantes entidades locales. Sin embargo, esta técnica ha pasado desapercibida en materia medioambiental, pues las diversas leyes de descentralización elaboradas durante los años ochenta tan sólo transfieren competencias sectoriales muy concretas y de escaso peso específico. Así sucede por ejemplo con la *Loi du 7-1-1983* que atribuye a los Departamentos ciertas competencias sobre el patrimonio cultural, la *Loi du 22-7-1983*, que sí transfiere competencias ambientales específicas en un Título ad hoc sobre el particular y la *Loi du 25-1-1985*, por la cual se consuma la transferencia a los Departamentos de la gestión de los espacios naturales sensibles.

Existen afortunadamente dos ámbitos sectoriales de importancia, que sí han sido transferidos al ámbito local. Tales son el desarrollo rural que compete a los Departamentos y el urbanismo, como competencia propia de los Municipios.

Rige también en el caso francés una manifestación palpable del principio de subsidiariedad tan abiertamente aplicado en los Estados descentralizados y en estructuras supraestatales como la Comunidad Europea, cuando se permite sin problemas la acción de los Departamentos en auxilio o apoyo de los Municipios, cuando éstos se ven incapaces de acometer los objetivos y funciones para ellos previstos en la ley.

Entrando ya en concreto en la *Loi n^o 95-101, du 2-2-1995, relative au renforcement de la protection de l'environnement*, se trata de un texto legal pionero en Francia dentro de la cuestión ambiental. En ella se acometen problemáticas sectoriales diversas de forma unitaria y global, concretizando políticas y acciones en cuatro ámbitos básicos:

- Prevención de riesgos naturales.
- Gestión de espacios naturales.
- Gestión de residuos.
- Prevención de la contaminación.

La propia Ley consagra algunos de los principios que serán tratados dentro del Capítulo siguiente de este estudio, como parámetros inspiradores de la actuación administrativa para la protección del medio ambiente. Me refiero concretamente a los principios de precaución, acción preventiva, principio contaminador-pagador y principio de participación. No entraré en los mismos, dejando pues su examen para la última parte del trabajo, donde todos ellos reciben un tratamiento exhaustivo y global.

En el plano competencial y organizativo, la *Loi 95-101* se encarga de corregir determinados "excesos" en el proceso francés de descentralización, erigiéndose casi siempre el Estado como garante único de la actividad administrativa. Se le atribuyen nuevos e importantes poderes de policía e intervención general (art.11), e incluso una potestad expropiatoria excepcional bajo las condiciones tasadas en la Ley.

Asimismo, se faculta al Estado como encargado del establecimiento en cada Departamento de Inventarios de Espacios y de Patrimonio, en los cuales se determina la configuración de tales zonas y sus medidas protectoras, gestoras y de restauración (art.30). En parecido sentido, la Ley faculta al Estado para establecer medidas planificadoras unilaterales en aras de la protección de áreas, paisajes y enclaves naturales (art.31).

Por suerte, existen algunas contrapartidas en el texto legal que permiten a los Departamentos y Regiones un margen de actuación ejecutiva en la protección del medio. Así, en virtud del art.32 las agrupaciones de Municipios pueden elaborar proyectos supra-municipales de gestión de espacios y patrimonio, en busca de fórmulas adecuadas de protección, conservación y restauración, así como de medidas de fomento de las prácticas agrícolas respetuosas con el ambiente.

También el art.26 atribuye en este caso a los Departamentos o a sus agrupaciones, la competencia de ordenación, conservación y explotación fluvial en los cauces no navegables.

En todo lo relativo a residuos el Departamento de los Pirineos Atlánticos carece de competencia específica pues el reparto al efecto se consume entre el Estado y el Consejo Regional (Aquitania), de acuerdo con lo dispuesto por la *Loi n° 75-633, du 15-7-1975, relative à l'élimination des déchets et à la récupération des matériaux*⁹⁷.

Para concluir, dentro del ámbito departamental que nos ocupa, y en desarrollo del art.9 de la *Loi 95-101*, se prevé la creación del *Conseil départemental de l'environnement*, cuya manifestación efectiva y vigente en los Pirineos Atlánticos viene representada por el *Conseil d'Architecture, d'Urbanisme et de l'Environnement*, integrado por miembros de los diversos ámbitos sectoriales, en beneficio del equilibrio en su representatividad. Se trata de un órgano que preside el *Préfet*, y que unifica de algún modo las competencias consultivas dimanantes de las distintas materias sectoriales que afectan al medio ambiente.

También a nivel regional el art.10 de la Ley antedicha ha previsto la figura del *Comité régional de l'environnement*, como órgano supradepartamental también de naturaleza meramente consultiva.

Por último, y ya dentro de la materia de participación tan necesaria para la adecuada protección ambiental, el modelo francés instaurado con la *Loi 95-101* refuerza sin tapujos el papel de las asociaciones ambientales y ecologistas, en especial respecto a sus posibilidades de legitimación activa ante la jurisdicción civil, en base a la simple causación de un daño o perjuicio en los intereses colectivos que tales colectividades defienden. En línea simi-

97. JORF du 16-7-75.

lar, la *Loi nº 83-630* instituye la creación de una Comisión Nacional de Debate Público, bajo cuyo ámbito las grandes obras públicas son objeto de examen abierto, público y participativo. Su composición es diversa, admitiendo en su seno a particulares, usuarios, asociaciones ambientales y ecologistas, bajo la presidencia de un miembro del Consejo de Estado.

Por lo tanto, y a pesar de las críticas que pueda merecer un modelo tan centralizado y aparentemente rígido como el francés, lo cierto es que el mismo demuestra un grado de desarrollo notable en materias concretas, y un indudable carácter pionero en cuestiones tan importantes y singulares como las concernientes a la participación pública y abierta de los ciudadanos en la toma de decisiones que afecten de algún modo al medio ambiente.

Más allá de análisis comparativos de indudable interés, merece la pena adentrarse sin demora en la traslación del modelo organizativo propuesto, sopesando antes la importancia de los principios inspiradores que han de regir la actuación ambiental administrativa propugnada en este estudio, en búsqueda de un acometimiento ágil e indubitado de los mandatos citados capítulos atrás y que suponen el objetivo primordial e inaplazable de los arts.45 y 103 CE.

CAPÍTULO TERCERO

Traslación del modelo de organización administrativa para la protección ambiental en EE.UU. al contexto territorial de la CAV, Navarra y los Pirineos Atlánticos

Este apartado constituye sin duda el más ambicioso de los propuestos, convirtiéndose en la verdadera razón de ser de la investigación. Es por tanto el final de un largo recorrido buscando aplicar al contexto mencionado, el mejor y más evolucionado de los modelos organizativos existentes para la protección del medio ambiente.

La cuestión presenta dificultades, pero en modo alguno obstáculos insalvables para el logro final del fin pretendido inicialmente, sin que ello signifique necesariamente un desmantelamiento de todo el entramado institucional existente hoy día en los territorios aludidos, sino más bien la adecuación de los mismos a las técnicas institucionales largamente aplicadas en los Estados Unidos, tratando en suma de superar los vicios, disfunciones y defectos indeseables de los que adolece nuestra más cercana en distancia organización administrativa actual.

I. PRESUPUESTOS Y VIABILIDAD: LOS PRINCIPIOS RECTORES DE LA ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA PARA LA PROTECCIÓN AMBIENTAL⁹⁸

1. Pensar global, actuar local

La problemática del medio ambiente presenta formas y volúmenes alejados de todo convencionalismo clásico. Se trata de fenómenos absolutamente encadenados entre sí, cuyas infinitas interacciones escapan a cualquier política o normativa que sea limitada en el espacio o en el tiempo.

Ello sin embargo, no debe impedir que la dimensión global en la que la Administración debe programar su normativa y subsiguientemente acometerla, pueda y deba casi siempre ser objeto de un tratamiento diferenciado según los lugares y circunstancias de cada fenómeno.

En modo alguno se trata de fórmulas incompatibles, sino muy al contrario, ambos deben ser contemplados como presupuestos complementarios e interdependientes de toda protección ambiental. Obviamente, cualquier análisis sobre la materia nos muestra indefectiblemente la imposibilidad de una actuación física global, precisamente por las dimensiones de los problemas y la dificultad añadida de poder aplicar políticas homogéneas a situaciones, espacios o circunstancias física y potencialmente distintas.

De este modo, cualquier planificación ambiental exigirá de sus responsables una visión territorial global de la protección demandada que luego se verá ejecutada localmente con los matices y medios que cada problema y lugar requieran de las Administraciones Públicas.

98. Para un examen mucho más completo y exhaustivo de este apartado fundamental, bien merece la pena sugerir la lectura de la última obra de D. LOPERENA ROTA, "Los Principios del Derecho Ambiental", Civitas, 1998; donde este autor desgrana con valentía y audacia jurídica las simples pinceladas que llevaré a cabo en este trabajo.

Llegados a este punto, resulta imprescindible subrayar la necesidad y la obligación también reiterada en el art.103.1 de nuestra Carta Magna, de que la actuación de las Administraciones Públicas esté presidida por el principio de coordinación, especialmente necesario en materia ambiental, como en repetidas ocasiones han reiterado tanto el Tribunal Supremo como el Tribunal Constitucional.

2. Solidaridad

Durante los últimos decenios, resulta un hecho científicamente incontestable que los diversos recursos de los que se nutre cualquier sociedad no son ilimitados; sino más bien claramente insuficientes para abastecer las necesidades del mundo global.

A escalas inferiores, tal realidad resulta igualmente patente y las desigualdades territoriales ponen de manifiesto una perenne situación de agravios entre quienes disfrutan de recursos copiosos frente a quienes han de pagar por ellos, o incluso aquéllos que conscientemente o inconscientemente dilapidan los existentes en detrimento de sociedades y pueblos sensiblemente desfavorecidos en el reparto de los mismos.

A fin de equilibrar tales situaciones la actividad administrativa ha de impulsar en su actuación principios y normativas solidarias, cuya efectividad dependerá siempre del seguimiento que la sociedad esté dispuesta a realizar de las mismas, pues resulta evidente que ni la viabilidad ni la efectividad de las fórmulas aquí enunciadas podrían plasmarse en la realidad sin el concurso activo y generalizado de amplias capas y grupos sociales, imbuidos de ese espíritu solidario tan olvidado entre nosotros los occidentales.

3. Integración en las políticas sectoriales

Como hemos podido observar previamente, esta es una de las grandes e innovadoras ventajas que nos ha ofrecido el modelo estadounidense de protección ambiental. La horizontalidad característica de las competencias y de los fenómenos ambientales en general demandan la implementación de la variable ambiental en todas las políticas y decisiones administrativas.

En el ámbito comunitario, este principio ha sido ya recogido en el art.130 R 2 del TCE (si bien con el Tratado de Amsterdam el principio ha cambiado de ubicación para situarse dentro del art.6 del TCE). Por tanto, y en virtud de la redacción hoy vigente, lo cierto es que el Tratado insta a que las exigencias de protección ambiental deban integrarse en la definición y ejecución subsiguiente de todas las restantes políticas comunitarias.

Estas consideraciones revisten no poca importancia, especialmente si nos preguntamos acerca del posible valor y vinculatoriedad jurídica de los principios rectores de la política ambiental comunitaria. A este respecto, Alonso García⁹⁹ manifiesta claramente la dificultad existente para sostener el alcance jurídico de tales principios. Mantiene la naturaleza informativa de éstos sobre el Derecho Comunitario derivado, para sin embargo dudar de su naturaleza normativa directa en base a *"la dificultad en la concretización judicial de los principios, es decir, en si el proceso de aplicación de los principios a la realidad va a implicar el que los jueces tengan que tomar decisiones excesivamente alejadas de los campos tradicionales de actuación judicial"*.

99. E. ALONSO GARCÍA: "El derecho ambiental de la Comunidad Europea", vol.I, Madrid, 1993, págs.78 y ss.

Lo anterior se me antoja cuando menos discutible si consideramos el TCE como verdadera pirámide normativa, con características y funcionamiento práctico semejante al de cualquier Constitución moderna, que no sólo informa o ilustra el devenir político y administrativo diario, sino que cuenta en su seno con preceptos de directa aplicación y eficacia jurídicas legítimamente esgrimibles ante los Tribunales de Justicia. De ello se hace una interpretación que no puedo compartir en el mismo texto de Alonso García, cuando afirma que *“no hay razón alguna para que sirvan (los principios) de parámetro jurídico para anular la legislación comunitaria contraria a los mismos”*.

Desde mi punto de vista, esa y no otra es precisamente la virtualidad de los principios antedichos, como informadores y programáticos, pero no por ello carentes de eficacia jurídica, pues han de servir de guía interpretativa de los pronunciamientos judiciales sobre la legalidad o no del Derecho derivado, que lógicamente no puede deslindarse o extralimitarse del constitutivo, al ser éste último padre y tutor del primero al tiempo que límite elemental a la discrecionalidad del legislador y de las Administraciones. Idéntica lectura ha de servir para los Estados miembros y sus sistemas jurídicos, por cuanto a ellos también les obliga el Derecho Comunitario originario, limitando el alcance, forma y objetivos de sus actuaciones y normativas ambientales internas.

Un ejemplo palpable y candente de la necesidad de integrar la variable ambiental en las restantes políticas, viene representado desde hace algún tiempo por la problemática acaecida en sede comunitaria respecto al uso y tratamiento jurídico de la pesca con redes de enmalle a la deriva o “volantas”. El legislador comunitario y algunos estatales de igual modo han atendido la cuestión sin implementar en los cuestionamientos económicos y laborales, las cuestiones ambientales que indudablemente circundan la problemática pesquera, cuya mayor repercusión en el caso de estas redes es la sobreexplotación constante e indiscriminada de los recursos marinos vivos. Paso pues a hacer un breve análisis de la cuestión y su implicación en el principio ambiental que estoy estudiando.

Sin perjuicio de los principios y objetivos inspiradores del Derecho Ambiental Comunitario que hubieran debido presidir el espíritu y objetivos de la normativa al efecto (art.130 R del TCE¹⁰⁰), el Reglamento CEE 3094/1986 del Consejo, de 7 de octubre de 1986, por el que se establecen determinadas medidas técnicas de conservación de los recursos pesqueros¹⁰¹ es la norma aplicable en la materia, y ha sido modificado en repetidas ocasiones. La más reciente modificación, se consumó con el Reglamento CE 1239/1998 del Consejo, de 8 de Junio de 1998¹⁰², que establece las condiciones técnicas que han de tener las redes de enmalle a la deriva en las aguas bajo soberanía o jurisdicción de los Estados miembros y, fuera de dichas aguas, dentro de cualquier buque de pesca que enarbole pabellón de un Estado miembro o esté registrado en uno de ellos. Curiosamente el Reglamento no rige en el Mar Báltico, los Belts ni tampoco en el Oresund.

Además de mencionar las Resoluciones al efecto emanadas de las Naciones Unidas¹⁰³ y la preocupación social generalizada ante el uso de este tipo de artes, el Consejo comunitario ha recordado sucesivamente que la expansión incontrolada de la pesca con redes de enmalle y deriva puede venir acompañada de notables aumentos en el esfuerzo pesquero,

100. Art.174 TCE en la nueva versión del mismo tras el Tratado de Amsterdam.

101. DOCE nº L 288, de 11-10-86.

102. DOCE nº L 171, de 17-6-98.

103. Resoluciones 44/225, de 15-3-90; 45/197, de 18-3-91 y 45/215, de 10-2-92.

así como de las capturas de especies acompañantes ajenas al objetivo originario, por lo que la regulación resulta inaplazable.

Lógicamente, se previene la futura reacción de los pescadores dependientes económicamente de estas artes, de modo que se avanza ya la necesidad de establecer una fase de adaptación de aquéllos a la nueva e inminente realidad jurídico-positiva.

Desgraciadamente, las variables económicas vuelven a imponerse sobre las ambientales, al tiempo que se consuma una visión del medio ambiente meramente antropocéntrica, siempre accesoria o subsidiaria de las necesidades y ambiciones humanas. Tal es la conclusión dimanante del último de los Considerandos sobre las redes de deriva en el Reglamento 345/1992¹⁰⁴, cuyo tenor literal afirma que *“las decisiones relativas a las redes de enmalle de deriva deben poder ser adoptadas cuando se aprueben medidas eficaces de conservación y de gestión basadas en análisis estadísticos fiables”*.

El Reglamento 345/1992 prohibió el uso de redes de deriva de longitud superior a 2.5 km, al tiempo que concedía una excepción a cierto número de barcos a los que se permitía faenar con un máximo de longitud acumulada de 5 km. de red hasta el 31-12-1993. Para colmo, se estimaba el fin de la excepción en la fecha citada, salvo en el caso de que se decida su prórroga a la luz de las bases científicas que demuestren la ausencia de cualquier riesgo ecológico relacionado con esta técnica pesquera (art.9 bis 1 y 2). Parece en todo caso descabellado dudar a estas alturas de la existencia de riesgo ecológico, cuando incluso las Naciones Unidas ya lo habían reconocido finalmente después de muchas reticencias iniciales.

Con el nuevo Reglamento 1239/1998 se ha adoptado el acuerdo, con el voto en contra de Francia e Irlanda y la abstención de Italia, de prohibición del uso de las redes de enmalle a la deriva, en todas las pesquerías comunitarias atlánticas y mediterráneas más allá de las 12 millas. Se abre a partir de ahora un periodo transitorio a concluir el 31-12-2001 con la citada prohibición total. Mientras tanto, desde este mismo año la flota de deriva deberá ser reducida en un 40% respecto al censo vigente en 1997. Ello tendrá escasa repercusión inicial en la flota francesa, que para este año sólo había solicitado licencias para 46 buques de los 77 bajo su pabellón en el censo.

El Reglamento no afecta al Mar Báltico para la captura del salmón mediante redes de deriva y en cualquier caso, la decisión de prohibición requiere de cuatro años transitorios, en espera de su plena entrada en vigor. En todo caso, se han suscitado ya los primeros problemas de interpretación: España sostiene que la Comisión se ha comprometido mediante una Declaración a exigir reducciones suplementarias para lograr la autorización de reasignación de fondos a Francia en concepto de indemnización y de reconversión de su flota. Francia responde a ello asegurando, que la única reducción comprometida es la del presente año, de modo que según su criterio, podrán continuar con su flota total hasta el 2001, tras este receso en un 40% durante 1998.

El Reglamento 1239/1998 bien hubiera podido ser mejorable, habida cuenta de que desde una perspectiva ecológica y de sostenibilidad de los recursos, cuatro años son demasiados para que las flotas tradicionales sigan conviviendo con las de deriva; y más aún desde una perspectiva puramente jurídica, por cuanto era ya en 1997 cuando expiraba el plazo de vigencia del Reglamento comunitario que habilitaba legalmente la utilización de estas redes.

104. DOCE nº L 42, de 18-2-92.

Una vez más, la primacía política y económica se ha impuesto en cierto modo a la lógica conservacionista y a la tutela jurídica que de ella se hace en el TCE, cuyo art.130 R¹⁰⁵ ha sido ignorado cuando menos, con la consiguiente violación de los principios y objetivos consagrados por tal precepto: *“conservación, protección y mejora del medio ambiente; utilización prudente y racional de los recursos naturales; nivel de protección elevado; cautela y acción preventiva; e integración de la protección ambiental en la definición y ejecución de las restantes políticas comunitarias”*, al no tomarse en cuenta las exigencias ambientales y de protección de los recursos, ejecutando determinadas decisiones en base a consideraciones puramente económicas o de tipo laboral.

4. Protección jurisdiccional¹⁰⁶

La efectiva tutela jurisdiccional del derecho al medio ambiente adecuado dimanante del art.24.1 CE¹⁰⁷; nos enfrenta en el presente caso ante un aspecto esencial para lograr la efectiva tutela judicial de los derechos e intereses reconocida por la Constitución, que en esta ocasión se refiere a un concepto tan genérico y novedoso a efectos procesales como es el medio ambiente, o mejor, el derecho a un medio ambiente adecuado también consagrado en nuestra Constitución.

Sin embargo, la tutela en vía jurisdiccional de este derecho, así como la de aquellas infracciones contempladas en las normas protectoras del medio ambiente ya fue conocida por el propio Derecho Romano¹⁰⁸, cuando aplicando las técnicas de las servidumbres, se resuelve en sentido favorable a los afectados por las emanaciones surgidas de una fábrica de quesos en perjuicio de sus convecinos. Mucho más cerca de nuestros días, también el Código Civil (CC) contiene entre sus normas correspondientes a la responsabilidad civil extracontractual la consagración de una normativa básica ambiental tutelable en vía jurisdiccional en aras de un adecuado resarcimiento de determinados daños¹⁰⁹.

En todo caso, el acceso a la tutela judicial no puede ser considerado como parte integrante del derecho sustantivo al medio ambiente adecuado, por cuanto ambos se ubican sistemáticamente en compartimentos separados de nuestro ordenamiento, si bien su demanda y correspondiente tutela, propia de los Estados de Derecho exigen de forma ineludible que ese derecho subjetivo al medio ambiente adecuado goce de su pertinente tutela y garantía jurisdiccional.

105. Art.174 TCE en la nueva versión del Tratado tras Amsterdam.

106. Aunque a efectos sistemáticos la jurisdicción civil podría presentarse perfectamente como parte integrante del examen que ahora abordaré respecto a este principio o garantía, he preferido ubicar la materia procesal civil en los apartados correspondientes a los principios de restauración efectiva y corresponsabilidad que seguirán a este ordinal cuarto.

107. “Todas las personas tienen derecho a obtener la tutela efectiva de los jueces y tribunales en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos, sin que, en ningún caso, pueda producirse indefensión”.

108. Digesto 85, 85.

109. art.1908 CC: “Igualmente responderán los propietarios de los daños causados:

1.º Por la explosión de máquinas que no hubiesen sido cuidadas con la debida diligencia, y la inflamación de sustancias explosivas que no estuviesen colocadas en lugar seguro y adecuado.

2.º Por los humos excesivos, que sean nocivos a las personas o a las propiedades.

3.º Por la caída de árboles colocados en sitios de tránsito, cuando no sea ocasionada por fuerza mayor.

4.º Por las emanaciones de cloacas o depósitos de materias infectantes, construidos sin las precauciones adecuadas al lugar en que estuviesen”.

Es pues objeto de estudio en esta ocasión el análisis sintético de nuestros órdenes jurisdiccionales, en su papel de garantes frente a las infracciones al medio ambiente en sus más variadas manifestaciones; sin olvidar tampoco el papel fundamental de la Jurisdicción Comunitaria y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH); al tiempo que deteniendo también mi atención en una cuestión procesal de primer orden, cual es el caso de las cuestiones prejudiciales internas.

Por otro lado, resulta importante recordar aquí las peculiaridades dimanantes del derecho al medio ambiente adecuado, en lo que concierne a la legitimación procesal para demandar su tutela y garantía. De forma similar a como sucede con los bienes de Dominio Público, todos los ciudadanos somos titulares de intereses legítimos en torno al medio ambiente, y en especial frente a la Administración y sus actos, como obligada esencial por el mandato del art.45.2 CE, cuya violación es respondida con especial énfasis por el tercer párrafo de idéntico precepto:

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

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

Visto lo cual parece evidente que en muchos casos, la legitimación procesal en esta materia gozará de contornos bastante más amplios y participativos que en otra serie de bienes jurídicos de contenido mucho más fácilmente individualizable. Todo lo anterior deviene especialmente palpable en cuanto nos enfrentamos a infracciones ambientales sobre bienes de Dominio Público; cuya titularidad plural y generalizada otorga para la tutela y garantía de los mismos una legitimación activa amplia e inimaginable para otros bienes jurídicos. Tales tesis, sin embargo, no siempre han sido acogidas por el legislador y la jurisprudencia, aun cuando la progresión observada ha sido evidente, y cada vez con mayor flexibilidad se abren las vías legales y jurisprudenciales que facilitan la legitimación procesal de los grupos como titulares de los denominados intereses difusos¹¹⁰.

A) La Jurisdicción Contencioso-Administrativa¹¹¹

Dentro de este ámbito jurisdiccional existen variados ejemplos en la legislación sectorial que habilitan diversos supuestos de legitimación activa, siguiendo la sistematización elaborada al efecto por Loperena Rota¹¹²:

a) Acción pública

Tal es el caso del art.109.1 de la Ley 22/1988 de Costas¹¹³ cuando afirma que "será pública la acción para exigir ante los órganos administrativos y los Tribunales la observancia

110. Véase al efecto el Borrador de Anteproyecto de Ley de Responsabilidad Civil Derivada de Actividades con Incidencia Ambiental, que se analizará durante la exposición del principio de corresponsabilidad.

111. Véanse los cambios procesales en la materia, en la nueva Ley 29/1998 Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (BOE nº 167, de 14-7-1998), que está en vigor desde el 14-12-1998.

112. D. LOPERENA ROTA: "El derecho al medio ambiente adecuado", Civitas, Madrid, 1995.

113. BOE nº 181, de 29-7-88.

de lo establecido en esta ley y en las disposiciones que se dicten para su desarrollo y aplicación". En similares términos, el art.304.1 del RDL 1/1992¹¹⁴ (Ley del Suelo) se decanta por hacer pública la acción para exigir tanto en vía administrativa como jurisdiccional la observancia de la legislación urbanística *in totum*.

Cualquier tímida inmersión en la legislación administrativa sectorial nos obsequia con múltiples ejemplos similares a los precitados, en los cuales no existe límite alguno a la legitimación procesal para solicitar la tutela judicial de las posibles infracciones o daños al medio ambiente: sirvan tan sólo a modo de ejemplos y sin ánimo de exhaustividad las menciones contenidas en el art.47 b) de la Ley 1/1970 de Caza¹¹⁵, art.58 de la Ley de Pesca Fluvial de 1942¹¹⁶, art.16 del Reglamento de desarrollo de la Ley 38/1972 de Protección del Ambiente Atmosférico¹¹⁷, arts.3 y 4 del RDL 1302/1986 de Evaluación de Impacto Ambiental, así como en el art.30.2 a) del RAMINP.

Todo ello sin olvidar la nutrida legislación autonómica en la materia, cuya última y significativa manifestación viene representada por el art.3.4 de la LGMAPV¹¹⁸, como consagración reciente de lo que vengo apuntando, y de lo que en suma consagra la Constitución en su art.45, cuando impone la garantía y tutela del medio ambiente adecuado a las Administraciones Públicas, al tiempo que obliga a reparar cualquier daño ocasionado al mismo.

Se trata por tanto de una legitimación activa abierta a la ciudadanía, en aras de su imprescindible participación en la Administración de la Justicia, tratándose como es el caso ambiental de un bien común, escaso e insustituible para nuestro desarrollo como personas, cuya tutela judicial emana necesariamente de su afección al concepto de bien colectivo perteneciente a toda la comunidad.

b) Legitimación colectiva

"Los Juzgados y Tribunales protegerán los derechos e intereses legítimos, tanto individuales como colectivos, sin que en ningún caso pueda producirse indefensión. Para la defensa de estos últimos se reconocerá la legitimación de las corporaciones, asociaciones y grupos que resulten afectados o que estén legalmente habilitados para su defensa y promoción".

Tal es el dictado literal del art.7.3 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, como vía colectiva para la tutela ambiental en base al concepto de intereses legítimos del art.24.1 CE, cuya dimensión se extiende sin duda según E. García de Enterría y T.R. Fernández a los intereses indirectos y a los comunes¹¹⁹. Por contra, Martín Mateo sostiene que para la aplicación real de tales previsiones resulta imprescindible un desarrollo legislativo al efecto¹²⁰.

114. BOE nº 156, de 30-6-92.

115. BOE nº 82, de 6-4-70.

116. BOE nº 67, de 8-3-42.

117. BOE nº 309, de 26-12-72.

118. "Será pública la acción para exigir el cumplimiento de lo previsto en esta ley, tanto en vía administrativa como jurisdiccional".

119. E. GARCÍA DE ENTERRÍA y T.R. FERNÁNDEZ, "Curso de Derecho Administrativo", vol.II, Madrid, 1993, pags. 600 y ss.

120. R. MARTÍN MATEO: "Nuevos instrumentos para la tutela ambiental", Ed. Trivium, 1994, pags. 30 a 32.

c) Interés directo

El art.28.1a) LJCA de 1956¹²¹ legitima para demandar la declaración de no ser conforme a Derecho, y en su caso, la anulación de los actos y disposiciones de la Administración, a quienes tuvieren interés directo en ello. A este respecto, el Tribunal Constitucional viene consagrando una doctrina flexible acerca de la legitimación procesal emanada del art.24.1 CE, sin llegar a consolidar aún la plena publicación de la acción¹²².

En todo caso, tal y como ya se ha defendido en estas líneas, el acontecer de los avances es incuestionable y paralelo necesariamente a una concepción global del medio ambiente, de cuya defensa y tutela somos todos deudores, bien sea a título particular o como comunidad. De lo contrario, acabaremos contemplando impotentes el deterioro de nuestro hábitat vital, ante la ausencia de respuestas desde quienes ostentan la legitimación procesal suficiente, conforme al estricto tenor de las normativas procesales que nos han precedido.

El Tribunal Supremo ya hace más de diez años comenzó a esbozar el sendero aquí sostenido, cuando en su Sentencia de 25-4-1989 afirma que *“como el artículo 45 de la Constitución reconoce a “todos” el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, estableciendo, además, el deber de los poderes públicos de proteger, defender y restaurar el medio ambiente, negar la legitimación de don G.P.S. es negar lo evidente. De manera que ese artículo 45, como los demás del expresado capítulo, tienen valor normativo y vinculan a los poderes públicos, cada uno en su respectiva esfera, a hacerlos eficazmente operativos. Por todo ello, es claro que el recurrente tiene legitimación sobrada para acceder a los Tribunales de justicia a plantear la cuestión aquí debatida”*.

Por último, y al margen de la clasificación precedente, merece la pena recordar en estas líneas dos apuntes adicionales que afectan a esta jurisdicción en sendas normativas de singular importancia de cara a la protección y tutela del medio ambiente.

De un lado, la normativa de Evaluación de Impacto Ambiental debe dilucidar la cuestión abierta sobre el posible recurso independiente frente a la Declaración de Impacto, o si la cuestión debe dilucidarse en un recurso global, frente a la autorización final y sustantiva del proyecto¹²³.

Por otro lado, la Ley 38/1995, sobre Derecho de Acceso a la Información en Materia de Medio Ambiente puede llegar a convertirse en un importante instrumento de tutela ambiental, tanto en vía administrativa como jurisdiccional. No olvidemos que toda resolución de solicitudes de información según su art.4.3 agota la vía administrativa, de modo que siempre serán susceptibles del correspondiente recurso contencioso-administrativo.

B) La Jurisdicción Penal

Art.101 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal:

“La acción penal es pública

Todos los ciudadanos españoles podrán ejercitarla con arreglo a las prescripciones de la Ley”.

121. Art.19 en la nueva LJCA de 1998 en un tenor mucho más abierto.

122. A mayor abundamiento, véase J. JORDANO FRAGA, “La protección del derecho a un medio ambiente adecuado”, Barcelona, 1995, pags. 269 y ss.

123. A este respecto, me remito a lo ya expresado al respecto en las páginas 41 y ss. del presente estudio.

Art.270 LECrim:

“Todos los ciudadanos españoles, hayan sido o no ofendidos por el delito, pueden querrellarse, ejercitando la acción popular establecida en el artículo 101 de esta Ley.

También pueden querrellarse los extranjeros por los delitos cometidos contra sus personas o bienes, o las personas o bienes de sus representados, previo cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 280, si no estuvieren comprendidos en el último párrafo del 281”.

A pesar de todo ello y al margen del encomiable papel preventivo que ha de caracterizar al Derecho Penal moderno, la Jurisdicción Penal se encuentra con numerosos problemas prácticos a la hora de colaborar activamente en la tutela de las infracciones al medio ambiente. De todos es conocido el carácter afortunadamente formal y garantista de esta jurisdicción, cuyos requisitos objetivos dificultan sobremanera la aplicación real de los tipos delictivos contra el medio ambiente, la prueba de los daños, la relación de causalidad, y por supuesto la atribución personal e individualizada de responsabilidad, inherente al Derecho Penal, que suele verse imposibilitada en estos casos, cuando los infractores usuales tienden a ser personas jurídicas, o incluso organizaciones empresariales de complicada estructura interna.

A pesar de la proliferación de tipos penales defensores del medio ambiente en el Código Penal de 1995, en mi opinión la *última ratio* penal nos obliga a reservar esta jurisdicción sólo a situaciones de extrema gravedad ambiental y social, cuando ni el Derecho Administrativo, ni el Civil hayan logrado conminar a los infractores a la efectiva restauración de las cosas a su estado originario, a la aplicación de medidas correctoras, a la reparación del daño o a la inhabilitación del funcionario o autoridad que hubiere prevaricado. Sin embargo, el mandato constitucional del art.45.3 justifica la inclusión de las sanciones penales pertinentes para quienes violen lo dispuesto por el párrafo precedente del mismo artículo; lo cual ha sido asumido con profusión en el nuevo Código Penal de 1995 (arts.325 a 340).

Parece en todo caso emanar del más puro sentido común, que ni el más virulento ecologista desea realmente la cárcel, para el más desaprensivo de los empresarios, sino que probablemente preferirá el cese de los vertidos o emisiones, la restauración del lugar y del ecosistema, la reparación pecuniaria o en casos extremos, el cierre temporal o definitivo de la empresa. Si circunscribimos la defensa del medio ambiente a tales fines, el Derecho Administrativo y el Civil se bastan en general, si son aplicados con agilidad y audacia; reservando al fin la Jurisdicción Penal para las infracciones cuya tutela demande un filtro mucho más severo.

Por último, cabe recordar brevemente el papel fundamental a desempeñar por el querrelante como acusación particular con sus consiguientes consecuencias procesales, al tiempo que no podemos olvidar al Ministerio Fiscal como garante de la legalidad, con importantes facultades para la investigación y tutela de las infracciones ambientales. Tal es el caso de las previsiones derivadas del art.124 CE, 159, 284 y 781 y ss. LECrim, junto al cuerpo íntegro del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal.

C) Las Cuestiones Prejudiciales

González Pérez avanza una definición de la Cuestión Prejudicial en base al siguiente planteamiento¹²⁴:

124. J. GONZÁLEZ PÉREZ: "Manual de Derecho Procesal Administrativo", 2ª Ed., Madrid, 1992, pags. 177 y ss.

“Cuando en un proceso que se tramite ante el órgano de una jurisdicción se plantee una cuestión conexa con la que constituye el objeto fundamental del proceso y cuyo conocimiento corresponda a un órgano de distinta jurisdicción o de otro orden jurisdiccional, estaremos ante la cuestión prejudicial, si la decisión de esta cuestión cuyo conocimiento corresponde a un órgano jurisdiccional de otro orden puede tener influencia en la decisión de la cuestión principal”.

En principio, una aplicación estricta de la división jurisdiccional, según este autor conduciría a negar la extensión de jurisdicción al órgano que conoce de la cuestión principal. Sin embargo, una lectura finalista del principio de unidad de jurisdicción no debe impedir atenuar tal delimitación, para reconocer abiertamente jurisdicción a los Juzgados y Tribunales a fin de que conozcan de las cuestiones no pertenecientes a su orden jurisdiccional, en tanto en cuanto se encuentren relacionadas de forma directa y manifiesta con el objeto o cuestión principal del proceso originario, y siempre al único efecto de decidir sobre dicha cuestión principal.

Este último fue el sistema consagrado como veremos en la LJCA de 1956, para generalizarse más tarde en la LOPJ¹²⁵.

El estudio de los aspectos esenciales de la prejudicialidad plantea especial interés en la materia ambiental, particularmente en la constante interrelación existente entre los tipos penales y su eterna remisión a la normativa administrativa, de forma que centraré el análisis de este epígrafe en ambas jurisdicciones, sin desconocer una visión global de la cuestión en todo aquello que pueda afectar a la tutela judicial de la normativa ambiental.

Hemos de partir aquí del art.10 LOPJ, para desbrozar desde el mismo un panorama prejudicial a veces confuso y no exento de complicaciones:

- 1. “A los solos efectos prejudiciales, cada orden jurisdiccional podrá conocer de asuntos que no le estén atribuidos privativamente.*
- 2. No obstante, la existencia de una cuestión prejudicial penal de la que no pueda prescindirse para la debida decisión o que condicione directamente el contenido de ésta determinará la suspensión del procedimiento mientras aquélla no sea resuelta por los órganos penales a quienes corresponda, salvo las excepciones que la Ley establezca”.*

Más aún si cabe en el seno de la jurisdicción constitucional, por cuanto según el art.3 de la LOTC se consagra lo antedicho sin excepción alguna, al establecer que

“la competencia del Tribunal Constitucional se extiende al conocimiento y decisión de las cuestiones prejudiciales e incidentales no pertenecientes al orden constitucional, directamente relacionadas con la materia de que conoce, a los solos efectos del enjuiciamiento constitucional de ésta”. Previsión esta última susceptible de matización *ex officio* por el propio TC, en virtud del art.91 del mismo texto al estipular que *“el Tribunal podrá suspender el procedimiento que se sigue ante el mismo hasta la resolución de un proceso penal pendiente ante un Juzgado o Tribunal de este orden”.*

a) La primacía de la Jurisdicción Penal

En principio, existe una regla general en la materia que dota legalmente de primacía o subsidiariedad a las normas procesales penales respecto de otros órdenes jurisdiccionales o actuaciones administrativas. Esto es, a efectos represivos, los tribunales penales tie-

125. Arts.4 y 10 respectivamente de ambos textos legales (también art.4 en la nueva LJCA de 1998).

nen plena competencia para resolver las cuestiones prejudiciales civiles y contencioso-administrativas¹²⁶.

De modo que en virtud del art.4 LECrim si la Cuestión Prejudicial fuese determinante de la culpabilidad o inocencia, el tribunal de lo criminal se verá obligado a suspender el procedimiento hasta la resolución de aquélla por quien corresponda. Este bien pudiera ser caso habitual para dilucidar la responsabilidad penal inherente a los delitos contra el medio ambiente o los recursos naturales del Código Penal de 1995 (arts.325 a 340).

En cuanto a la tramitación formal de tales Cuestiones, la LECrim nada dice al respecto, si bien tanto la doctrina como la jurisprudencia se decantan por la aplicación de los arts.666 y ss. LECrim, dada la analogía de la situación procesal con la de los artículos de previo pronunciamiento. En todo caso, la Cuestión Prejudicial puede ser planteada por cualquiera de las partes procesales e incluso de oficio por el órgano jurisdiccional. Por otro lado, respecto al momento adecuado para su formulación, existen algunas diferencias entre aquellas cuestiones prejudiciales que determinan la culpabilidad o no del inculpado (art.4 LECrim); frente a las derivadas del art.3 LECrim. Las primeras, tal y como ya se ha avanzado, suspenden el procedimiento y resulta posible su planteamiento dentro de todo el periodo procesal existente hasta el momento de evacuar el traslado para la calificación provisional. Por su parte, las cuestiones prejudiciales surgidas del art.3 LECrim no conllevan la suspensión del procedimiento y pueden plantearse incluso en el propio acto del juicio oral.

Tampoco conviene olvidar la previsión contenida en el art.7 LECrim., en cuanto a las reglas aplicables para solucionar las cuestiones prejudiciales aludidas, por cuanto el mismo afirma que *"el Tribunal de lo criminal se atemperará, respectivamente, a las reglas del Derecho civil o administrativo, en las cuestiones prejudiciales que, con arreglo a los artículos anteriores, deba resolver"*.

b) La prejudicialidad en la Jurisdicción Contencioso-Administrativa¹²⁷

No menos importancia reviste la prejudicialidad en este ámbito, dada la especial vinculación de la tutela de las infracciones ambientales con el Derecho Administrativo y el carácter revisor de tal legalidad encarnado por esta jurisdicción. El art.4 de la LJCA de 1956 contiene la regla aplicable en consonancia con la primacía ya esbozada de la jurisdicción penal:

126. Art.44 LOPJ: "El orden jurisdiccional penal es siempre preferente. Ningún Juez o Tribunal podrá plantear conflicto de competencia a los órganos de dicho orden jurisdiccional".

Art.3 LECrim: "Por regla general, la competencia de los Tribunales encargados de la justicia penal se extiende a resolver, para sólo el efecto de la represión, las cuestiones civiles y administrativas prejudiciales propuestas con motivo de los hechos perseguidos cuando tales cuestiones aparezcan tan íntimamente ligadas al hecho punible que sea racionalmente imposible su separación".

Art.4 LECrim: "Sin embargo, si la cuestión prejudicial fuese determinante de la culpabilidad o de la inocencia, el Tribunal de lo criminal suspenderá el procedimiento hasta la resolución de aquélla por quien corresponda; pero puede fijar un plazo, que no exceda de dos meses, para que las partes acudan al Juez o Tribunal civil o contencioso-administrativo competente.

Pasado el plazo sin que el interesado acredite haberlo utilizado, el Tribunal de lo criminal alzará la suspensión y continuará el procedimiento.

En estos juicios será parte el Ministerio Fiscal".

127. La nueva regulación al efecto se contiene básicamente en el art.4 de la nueva LJCA de 1998.

1. *“La competencia de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa se extenderá al conocimiento y decisión de las cuestiones prejudiciales e incidentales no pertenecientes al orden administrativo, directamente relacionadas con un recurso contencioso-administrativo, salvo las de carácter penal.*
2. *La decisión que se pronuncie no producirá efecto fuera del proceso en que se dicte, y podrá ser revisada por la jurisdicción correspondiente”.*

De modo que en aquellos casos en que la Jurisdicción Contencioso-Administrativa necesite dilucidar determinadas cuestiones ajenas a su jurisdicción que puedan incidir de algún modo en la ilegalidad o no de un acto administrativo, aquélla extenderá su competencia a tales cuestiones, salvo a las penales.

Todo ello adquiere una especial importancia en el seno de esta jurisdicción, así como en su relación procesal con la penal, dada la remisión literal existente desde los tipos penales vigentes a la normativa administrativa protectora de la legalidad ambiental.

c) Breve apunte sobre la problemática procesal derivada de las Cuestiones Prejudiciales

Sin ánimo alguno de exhaustividad, resulta conveniente esbozar en estas líneas una sintética visión de los problemas procesales surgidos de la problemática prejudicial, a fin de despertar algunas tímidas reflexiones en el lector.

En primer término, bien merece la pena aludir a la doctrina jurisprudencial que viene siendo mantenida por el TC, respecto a la vinculatoriedad de los hechos declarados probados en un órgano jurisdiccional¹²⁸. En tales casos, los hechos en principio resultarán inatacables en otra instancia procesal (salvo excepciones muy concretas por modificación sustancial en las circunstancias o aparición de hechos nuevos), vinculando a los órganos de cualquier otro orden jurisdiccional, e incluso a la propia Administración en sus procedimientos sancionadores. Esta fundamentación ha recibido plasmación legal en la Ley 30/1992 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común¹²⁹ (LRJPAC), cuyo art.137.2 afirma en lo concerniente a los procedimientos administrativos sancionadores que *“los hechos declarados probados por resoluciones judiciales penales firmes vincularán a las Administraciones Públicas respecto de los procedimientos sancionadores que substancien”*.

Todo lo anterior enlaza necesariamente con la no poco habitual aparición entre nuestros tribunales de sentencias contradictorias emanadas de distintos ámbitos jurisdiccionales, cuya resolución final plantea un complicado entramado procesal y de fondo de oscuros horizontes, a resolver en última instancia por el Tribunal Constitucional¹³⁰.

Se producen en tales casos evidentes ejemplos de dilaciones, suspensiones, remisiones e indefiniciones diversas, que requieren algún tipo de regulación al efecto, en aras de la garantía real, seriamente cuestionada entonces, del derecho a la obtención de la efectiva tutela judicial, cuando no del derecho también constitucional al Juez predeterminado por la Ley.

Conviene por último apuntar como recordatorio, que aun similares en ciertos aspectos, las cuestiones prejudiciales responden a presupuestos y fines en poco o nada equiparables a otras figuras procesales de importancia, cuales son los conflictos de competencia y las declinatorias de jurisdicción.

128. Véanse a tal fin entre otras, SSTC 1957/1995, 24/1997, 45/1997 y 68/1998.

129. BOE nº 285, de 27-11-92.

130. A tal fin, véase el complicado panorama procesal inherente a los distintos pronunciamientos judiciales en el asunto ITOIZ, incluida la reciente STC 73/2000, de 14 de Marzo.

A efectos puramente sistemáticos, restaría abordar brevemente la problemática de las Cuestiones Prejudiciales planteadas en torno a la validez de los Tratados Comunitarios, junto a las referentes a la validez e interpretación de los actos adoptados por las Instituciones Comunitarias en aplicación de aquéllos; cuyo examen queda enmarcado en el apartado siguiente dada la sustantividad propia que caracteriza a la Jurisdicción Comunitaria, cuyo papel resulta vital en materia de tutela ambiental en vista de la notable profusión y detalle con las que el Derecho Comunitario ha normado los diversos sectores ambientales.

D) La Jurisdicción Comunitaria

Los arts.164 y ss. del TCE¹³¹ dotan a la organización jurídica comunitaria de un Tribunal de Justicia, cuyo fin es garantizar el respeto del Derecho en la interpretación y aplicación de la normativa comunitaria (art.164 TCE), para más adelante, con motivo de la entrada en vigor del Acta Única Europea, crear el Tribunal de Primera Instancia como órgano auxiliar del primero, tal y como dispone el art.168 A TCE¹³².

Será pues objeto de este apartado dar un breve repaso a la Jurisdicción Comunitaria y su sistema de recursos, en tanto en cuanto puedan contribuir de algún modo a lograr la tutela judicial de las infracciones ambientales. A tal fin, fijaremos nuestra atención en los mecanismos procesales más usualmente utilizados para alcanzar la tutela antedicha. No serán por tanto objeto de estudio en este caso aquellas materias procesales inherentes a la jurisdicción comunitaria, cuya vinculación con la tutela judicial del medio ambiente resulta más bien remota o escasamente operativa¹³³.

El sistema procesal ante el TJCE no difiere en gran medida de cualquier proceso ordinario ante nuestra jurisdicción interna, constando necesariamente de una fase escrita y otra oral, cuyos principios básicos serán la intermediación y la contradicción. Todo ello se encuentra profusamente regulado por el Protocolo sobre el Estatuto del TJCE de 17-4-57¹³⁴, así como en el Reglamento de Procedimiento del TJCE, de 19-6-91¹³⁵.

En todo caso, resulta importante recordar, que si bien las Sentencias del TJCE tienen efectos de ejecución forzosa¹³⁶, su fuerza ejecutiva se ve coartada notablemente, pues la ejecución en cuestión ha de regirse por las normas procesales civiles del Estado donde deba consumarse aquélla, de modo que predomina el carácter meramente declarativo de las mismas, con el consiguiente riesgo de incumplimiento por parte de los Estados¹³⁷. Ello daría lugar como mucho, al inicio del procedimiento estipulado por el art.171 TCE (art.228 TCE tras Amsterdam) en busca del cumplimiento pretendido y siempre con la Comisión como impulsora principal de las actuaciones, cuyas últimas consecuencias no van más allá de la imposición de sanciones pecuniarias.

131. Arts.220 y ss. TCE en la nueva versión del mismo tras el Tratado de Amsterdam.

132. Art.225 para el TCE en su versión de Amsterdam.

133. Tal es el caso de la competencia del TJCE respecto a la excepción de ilegalidad, el recurso por responsabilidad extracontractual de las instituciones o agentes de la Comunidad o sus competencias meramente consultivas.

134. BOE de 1-1-86, modificado por Decisión del Consejo de 22-12-94 (DOCE nº L, de 31-12-94).

135. DOCE nº L, de 4-7-91.

136. Art.187 TCE o art.244 en el nuevo TCE desde Amsterdam.

137. Art.192 TCE o art.256 para la versión del TCE tras Amsterdam.

a) Vías procesales de intervención ante el TJCE

El recurso de anulación (arts.173 y 174 TCE)¹³⁸

Se trata de un control de legalidad sobre actos de la Comunidad contrarios al Derecho Comunitario. A tal fin, se encuentran legitimados para la interposición los Estados, el Consejo, la Comisión y los particulares (personas físicas o jurídicas), estos últimos caso de verse afectados o por considerar que pudieran ser afectados por el acto en cuestión. El pronunciamiento del Tribunal alcanzará recursos por incompetencia, vicios de forma, violaciones del Derecho Comunitario originario o derivado y casos de desviación de poder.

La Sentencia puede traer consigo la nulidad total o parcial, con la consiguiente vocación de retroactividad, en aras del restablecimiento de la situación precedente a la anulación de la norma. El pronunciamiento tiene a su vez efectos de cosa juzgada, pudiendo en ocasiones el Tribunal optar por respetar la legalidad de determinados efectos de la norma anulada.

El plazo de interposición es de dos meses desde su publicación, notificación o conocimiento por el recurrente según los casos, y salta a la vista que la amplitud de la legitimación para su planteamiento lo configuran como un importante cauce de intervención procesal en la tutela del medio ambiente, abierto en este caso incluso a las personas físicas. Curiosamente, y al igual que sucede en los restantes recursos ante la jurisdicción comunitaria, el TCE no contempla de forma expresa la legitimación activa de las entidades subestatales, cuyas intervenciones hasta la fecha han podido ser encauzadas mediante su inclusión en los procesos como personas jurídicas en la mayoría de los casos. En todo caso, se trata de una grave y criticable problemática por cuanto en los Estados de estructura compuesta tales entidades son destinatarias casi siempre de gran parte de la normativa comunitaria, especialmente nutrida en materia ambiental, sin ostentar expresamente legitimación ante el Tribunal tutelar de la misma.

Afortunadamente, el propio Tribunal ha venido reconociendo la legitimación apuntada por la vía indirecta de su reconocimiento como personas jurídicas, y también los propios Estados parecen mostrarse receptivos al problema, adoptando al efecto los oportunos cauces de coordinación y cooperación interinstitucional a nivel interno, para que las distintas administraciones territoriales puedan acudir con ciertas garantías ante la jurisdicción comunitaria¹³⁹.

El recurso por inactividad (art.175 TCE)¹⁴⁰

En esta ocasión el objeto del recurso pretende impedir que un órgano comunitario bloquee la promulgación de las normas necesarias en violación del TCE. Esta vía de intervención contempla como requisito primordial la inactividad inicial de las instituciones comunitarias, además de un requerimiento para consumir la actuación, de modo que, si tras el mismo transcurren dos meses sin subsanación de la situación; tanto las instituciones comunitarias como los Estados miembros y las personas físicas o jurídicas gozan de legitimación para el planteamiento del recurso. Se repite pues en este caso también el problema de la falta de legitimación expresa para recurrir por parte de las entidades subestatales, en algo mitigado por el Acuerdo institucional mencionado en la nota 139.

138. Arts.230 y 231 TCE respectivamente en la nueva versión del Tratado tras Amsterdam.

139. Véase al efecto el Acuerdo entre la Administración General del Estado y las administraciones de las CC.AA relativo a la participación de las CC.AA en los procedimientos ante el TJCE (BOE nº79, de 2-4-1998, pag.11352).

140. Art.232 TCE en la nueva versión tras el Tratado de Amsterdam.

El art.176 TCE¹⁴¹ impone por su parte a quien omitió la actuación debida la obligación de dictar la norma al efecto.

El recurso por incumplimiento estatal (arts.169, 170 y 171 TCE)¹⁴²

En esta ocasión son tan solo los Estados miembros y la Comisión los legitimados para la interposición del recurso, cuando estimen que un determinado Estado miembro haya incumplido alguna de las obligaciones que le incumben en virtud del TCE. Como ya se conoce, el recurso se estructura en dos fases: precontenciosa y judicial, de forma que si fracasa la primera fase ante la Comisión con la emisión de su preceptivo dictamen, queda abierta la vía judicial para que el TJCE se pronuncie sobre el incumplimiento en los términos preceptuados por el art.171 TCE.

La Cuestión Prejudicial (art.177 TCE)¹⁴³

Nos encontramos ante un cauce procesal de intervención indirecta en sede del TJCE cuya importancia resulta singular. Siguiendo la argumentación de la profesora Mangas Martín,

*"la cuestión prejudicial ofrece a los particulares la única vía abierta indirectamente ante el TJCE para hacer respetar el Derecho Comunitario por el Estado miembro (incluidos los organismos subestatales) y lograr así la salvaguarda de los derechos que este ordenamiento les confiere ya que el recurso por incumplimiento no está abierto a los particulares y por tanto no les está permitido un recurso directo ante el TJCE contra los actos de los Estados miembros que violan el Derecho Comunitario"*¹⁴⁴.

Nos encontramos por tanto ante un mecanismo fundamental, pues he de subrayar en cualquier caso que los particulares pueden siempre invocar ante el juez ordinario los derechos que les confieren las normas comunitarias. De este modo, si ante una jurisdicción interna se plantea una duda acerca de la interpretación de los Tratados Comunitarios, o sobre la validez o interpretación de los actos emanados de las instituciones comunitarias; la jurisdicción nacional se encuentra plenamente habilitada para cuestionar ante el TJCE un pronunciamiento al efecto, si ello es estimado necesario para la emisión de su fallo.

Así pues, por medio de esta vía se puede solicitar la interpretación de disposiciones del Derecho originario o del derivado, o en su caso, para que el TJCE examine la validez de determinada disposición del Derecho derivado. En principio, el planteamiento de la Cuestión es facultativo para la jurisdicción nacional, salvo si la decisión de tal órgano no es susceptible de ulterior recurso judicial de Derecho interno; en cuyo caso dicho órgano estará obligado siempre a someter la Cuestión al TJCE.

En el ámbito de la tutela del Derecho Comunitario Ambiental, la Cuestión Prejudicial presenta una virtualidad innegable, todavía escasamente captada por los operadores jurídicos en España. Su planteamiento implica una garantía de la aplicación uniforme del Derecho Comunitario, lo cual es vital en materia ambiental dado el peso específico de la normativa europea en la misma. Nótese a su vez el papel a jugar por la misma como instrumento de

141. Art.233 TCE tras Amsterdam.

142. Arts.226, 227 y 228 TCE respectivamente tras Amsterdam.

143. Art.234 TCE tras Amsterdam.

144. A. MANGAS MARTÍN: Enciclopedia Jurídica Civitas, voz "Cuestión Prejudicial", pag.1854.

cooperación judicial entre el TJCE y las jurisdicciones internas. Resultan ciertamente escasas las cuestiones prejudiciales planteadas por jueces españoles, que podemos encontrar en el Repertorio de Jurisprudencia del TJCE, con lo que el particular (especialmente en materia ambiental) pierde un oportunidad única para satisfacer su pretensión de cumplimiento del Derecho Comunitario ante su propio juez natural, sin menoscabo del poder que éste conserva en el momento de dictar sentencia sobre el fondo del asunto.

De todo lo anterior ha de concluirse que la Cuestión Prejudicial en modo alguno cuestiona la autonomía de los distintos procedimientos, ni tampoco el orden jerárquico en el seno de la jurisdicción interna, al ser ésta soberana respecto a su Derecho nacional. Esto es, el TJCE emite un pronunciamiento que sólo afecta al alcance o a la validez de la norma comunitaria, mientras el Juez interno debe dirimir el fondo del asunto mediante la aplicación de la norma comunitaria en el sentido y tenor establecidos por el TJCE. Por tanto, al Juez comunitario no le compete pronunciarse sobre cuestiones de Derecho interno, de modo que su papel no puede extenderse, en el contexto de una cuestión prejudicial, a decidir la compatibilidad de una norma nacional con el Derecho Comunitario. En conclusión, el TJCE deberá suministrar a la jurisdicción interna todos los elementos interpretativos comunitarios, que puedan ayudar al Juez nacional a dirimir tal compatibilidad¹⁴⁵.

En cuanto al planteamiento formal de la Cuestión ante el TJCE, ni las partes ni el Fiscal son competentes para ello. Sólo el Juez competente en el litigio puede estimar la pertinencia del planteamiento, sin perjuicio lógicamente de que ello pueda ser instado tanto por las partes, como por el Fiscal al Juez interno. Esto último resulta de vital importancia, por cuanto será tarea propia del letrado a cuya Parte interese el planteamiento de la Cuestión, el conocimiento del Derecho Comunitario, la búsqueda de su cumplimiento y garantía, y en suma la inducción y razonamiento al Juez sobre la necesidad y pertinencia procesal del hipotético planteamiento prejudicial ante el TJCE. De no ser así, y muy a pesar del principio *iura novit curia*, bien puede suceder que el Juez nacional no estime necesidad alguna de acudir a la Cuestión Prejudicial para dirimir el asunto, salvo en el caso de expresa obligatoriedad a ello por carecer la resolución de tal instancia de posible recurso judicial de Derecho interno (art.177 III TCE)¹⁴⁶.

En torno al momento temporal del planteamiento, no existe previsión alguna al respecto, por lo que el Juez interno podrá apreciar por sí mismo el instante oportuno, si bien el TJCE viene sugiriendo que los hechos hayan sido ya establecidos y que las cuestiones propias de Derecho interno ya hayan sido dirimidas antes de acudir a la jurisdicción comunitaria, permitiendo a ésta conocer el conjunto global del asunto a fin de lograr una motivada interpretación del Derecho Comunitario objeto de la Cuestión Prejudicial.

Por último, y en torno a los efectos de la sentencia prejudicial, el pronunciamiento del Juez comunitario vincula al Juez interno solicitante y además, el pronunciamiento en interpretación puede resultar de aplicación en otros asuntos sometidos a las jurisdicciones internas, siempre y cuando las mismas lo consideren conveniente en un asunto pendiente ante ellas. Ello no obstante, se mantiene vivo el derecho de las jurisdicciones internas a plantear de nuevo la Cuestión interpretativa por considerarla insuficientemente aclarada o inadecuada al litigio pendiente. Por su parte, la sentencia prejudicial sobre validez vincula a todas las jurisdicciones internas de la Comunidad cuando se declara la invalidez de un acto comunitario.

145. Sentencias del TJCE, 17-3-1980, *Kefer et Delmelle*; 10-3-1983, *S.N.F. Raffineurs d'huile de graissage*.

146. Art.234 TCE tras Amsterdam.

E) El Tribunal Europeo de Derechos Humanos

El Convenio Europeo para la protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales (Roma, 1950), en adelante CEDH, instaura formalmente un sistema europeo de protección de los Derechos Fundamentales de la persona. Si bien es cierto que el derecho a un medio ambiente adecuado, sano o digno, no se encuentra entre los Derechos Fundamentales tutelados expresamente por el Convenio, desde el asunto López Ostra¹⁴⁷ con un pronunciamiento revolucionario en materia ambiental y de Derechos Humanos, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) puso la primera piedra para la tutela judicial de las infracciones ambientales en este contexto, aplicando su tutela indirecta mediante la concate-nación del derecho a un medio ambiente adecuado con otros Derechos Fundamentales reco-nocidos expresamente por el CEDH. Es por ello que abordaré muy sintéticamente el papel del citado Tribunal y su régimen procesal aplicable en cuanto al planteamiento de demandas indi-viduales, sin entrar en esta ocasión en las restantes técnicas de control existentes mediante informes de los Estados (art.57 CEDH) o demandas interestatales (art.24 CEDH).

Una vez ratificado el Convenio por el Estado o Estados inmersos en la controversia, exis-ten dos posibilidades básicas de canalización del procedimiento mediante demandas indivi-duales, gracias al complicado juego procedimental establecido por los arts.25, 47 y 48 CEDH:

- a) Si el Estado o Estados implicados ratificaron la competencia de la Comisión Europea de Derechos Humanos, pero no la jurisdicción del Tribunal, la demanda acabará con un dictamen del Comité de Ministros del Consejo de Europa.
- b) Si el Estado o Estados implicados ratificaron la competencia y jurisdicción de ambos (Comisión y Tribunal), la demanda tras su paso preceptivo por la Comisión, podrá en su caso ser sometida a la jurisdicción del Tribunal por los Estados o por la propia Comisión, pero no por el particular que planteó en su momento la demanda ante la Comisión. En este caso, el procedimiento concluirá con una sentencia *ad hoc*, y no con un mero dictamen.

En virtud del art.25 CEDH, toda persona física, organización no gubernamental o grupo de particulares está legitimado para denunciar ante el Secretario General del Consejo de Europa, a un Estado Parte por violación de los derechos reconocidos en el Convenio precita-do; siempre y cuando el Estado Parte acusado haya reconocido la competencia de la Comisión. No menos importante resulta la previsión contenida en el art.26 CEDH, por cuanto el mismo no permite a la Comisión conocer de un asunto sin que se hayan previamente ago-tado todos los recursos internos, y siempre dentro de un plazo de seis meses desde que se dictara la resolución definitiva por la jurisdicción interna.

En cualquier caso, la demanda nunca podrá ser anónima ni igual a otra ya planteada ante la Comisión o ante otra instancia internacional (art.27 CEDH). Por otro lado, la hipotética jurisdicción del Tribunal se encuentra permanentemente abierta al reconocimiento de la misma por las Partes Contratantes, que pueden reconocerla en cualquier momento de forma pura y simple, o incluso bajo condición de reciprocidad o por un periodo determinado, según dispone el art.46 CEDH.

El iter procedimental discurre por la senda que a continuación expondré:

la demanda se plantea ante el Secretario General del Consejo de Europa (aunque en la práctica es la propia Comisión la receptora de la misma), examinando ésta última

147. TEDH, *López Ostra v. Spain*, Sentencia de 9-12-94, Serie A nº 303-C.

las posibles causas de inadmisión (arts.26 y 27 CEDH). Si todo es correcto y se consideran indicios de la violación, se remite al Estado demandado a fin de que examine los hechos y responda (art.28 CEDH). El asunto regresa de nuevo a la Comisión y al demandante con el fin de alcanzar un acuerdo amistoso que evite acudir al Tribunal. Si la conciliación no fructifica la Comisión elabora un informe que remitirá al Consejo de Ministros del Consejo de Europa (art.31 CEDH), con comunicación a los Estados interesados.

Llegados a este punto entrará en juego el reconocimiento o no de la competencia del Tribunal como ya se avanzó anteriormente, de forma que si no fue reconocida, el procedimiento concluye en este punto. Por el contrario si la jurisdicción fue admitida por el o los Estados implicados, la demanda puede someterse al Tribunal en un plazo de tres meses por los Estados o por la Comisión, pero no por el particular, y siempre tras el fracaso efectivo del arreglo amistoso (arts.47 y 48 CEDH).

La sentencia ha de ser motivada y es definitiva; pero ¿qué hay de su obligatoriedad?

A este respecto, tanto el Tribunal Constitucional como el Tribunal Supremo mantuvieron en un principio cierto rechazo hacia la consideración de las sentencias del TEDH como vinculantes para la jurisdicción interna. A fin de clarificar en lo posible la cuestión, es preciso acudir a determinados preceptos del CEDH: el art.53 proclama que *“las Altas Partes Contratantes se comprometen a conformarse a las decisiones del Tribunal en los litigios en que sean parte”*. Asimismo, el art.54 CEDH señala que *“la sentencia del Tribunal será trasladada al Comité de Ministros, que vigilará su ejecución”*.

A pesar de todo lo anterior, el TC se amparó en el tenor literal del Art.50 CEDH, afirmando que tal precepto dice que la sentencia *“declara”*, y por tanto goza de una fuerza meramente declarativa y no obligatoria. En mi opinión existen argumentos más que suficientes para discutir tales tesis. No olvidemos que la sentencia del TEDH supone en suma que el ordenamiento interno no ha logrado atajar el ilícito frente a una serie de Derechos Fundamentales, que tanto en el CEDH como en nuestra Constitución son prácticamente idénticos. Así pues, la consideración de las sentencias del TEDH como no vinculantes, supondría implícitamente una violación de la Constitución por lo que la rectificación del TC no se hizo esperar.

En tal sentido, el TC afirma que el ilícito ha de ser corregido mediante la retroacción del proceso hasta el momento en que se consumó la violación material. Se trata por tanto de una garantía adicional sobre los Derechos Fundamentales, de la cual gozan cualesquiera personas, contra un Estado Parte en el Convenio y sometido a la jurisdicción del TEDH, tras haber agotado los recursos internos.

No podemos olvidar que en virtud del art.10.2 CE, la Jurisprudencia del TEDH y el CEDH son parte del ordenamiento jurídico interno, hasta el punto que de ambos emanan criterios interpretativos vinculantes en todo lo concerniente al Título Primero de la CE, dentro del cual se encuentra inmerso el Derecho Fundamental a un medio ambiente adecuado y los mandatos que del mismo dimanar, tanto para las Administraciones Públicas, como para los particulares.

En todo caso, resulta pertinente recordar aquí una última cuestión de inusitado interés en lo referente al régimen procedimental a seguir ante el TEDH. El Protocolo nº 11 al CEDH (Estrasburgo, 11-5-1994)¹⁴⁸, contiene un nuevo régimen procesal cuasirevolucionario, por

148. Toda la materia se aborda con profusión en Human Rights Law Journal, vol.15, 1994 y vol.14, 1993. También hay datos suplementarios de interés en el Documento del Consejo de Europa H (92).

cuanto permite el sometimiento de las demandas de forma directa ante el TEDH, al eliminar el papel conciliador y precontencioso de la Comisión Europea de Derechos Humanos. El texto en cuestión ha sido aprobado ya por todas las Altas Partes Contratantes, de forma que su entrada en vigor en virtud del art.4 del mismo se produjo el 1-11-1998, esto es, el primer día del mes siguiente al transcurso de un año desde la firma del Protocolo por todos los Estados Parte.

5. Restauración efectiva

Sin perjuicio de los notables avances, que de *lege ferenda* supondrá el Borrador de Anteproyecto de Ley de Responsabilidad Civil Derivada de Actividades con Incidencia Ambiental¹⁴⁹, en lo que respecta a las exigencias de reparación de daños, para cuya demanda la legitimación se abre de forma notable, el Tribunal Supremo en Sentencia de 3-12-1987 ha reconocido el acceso a la tutela judicial en la vía civil para aquellas personas cuyo derecho al medio ambiente adecuado se haya visto quebrantado en el contexto de las relaciones de vecindad^{150,151}, o dentro del ámbito de la culpa extracontractual^{152,153}.

Loperena Rota¹⁵⁴, señala novedosamente y en base al imperativo constitucional del art.45, que un ejercicio del derecho de forma abusiva o antisocial frente al medio ambiente, abriría igualmente las puertas de la legitimidad procesal mediante la vía del art.7.2 CC¹⁵⁵.

Por lo tanto, la legislación general, bajo la interpretación exigida por la Constitución en su art.45 respecto al medio ambiente, permite abrir la vía civil a la tutela de las infracciones ambientales respetando a nivel formal todas las estipulaciones procesales contempladas por la Ley de Enjuiciamiento Civil.

Sin embargo, la jurisdicción civil ha sido escasamente utilizada en España para la protección ambiental. La razón de ello según Loperena Rota¹⁵⁶, se sustenta en una extendida

149. No existe publicación alguna del citado Borrador elaborado por el Ministerio de Medio Ambiente.

150. Art.590 CC: "Nadie podrá construir cerca de una pared ajena o medianera pozos, cloacas, acueductos, hornos, fraguas, chimeneas, establos, depósitos de materias corrosivas, artefactos que se muevan por el vapor, o fábricas que por sí mismas o por sus productos sean peligrosas o nocivas, sin guardar las distancias prescritas por los reglamentos y usos del lugar, y sin ejecutar las obras de resguardo necesarias, con sujeción, en el modo, a las condiciones que los mismos reglamentos prescriban.

A falta de reglamento se tomarán las precauciones que se juzguen necesarias, previo dictamen pericial, a fin de evitar todo daño a las heredades o edificios vecinos".

151. Véase T. R. FERNÁNDEZ: "Medio ambiente urbano y vecindades industriales", Madrid, 1973

152. Art.1902 CC: "El que por acción u omisión causa daño a otro, interviniendo culpa o negligencia, está obligado a reparar el daño causado".

153. E. MORENO TRUJILLO: "La protección jurídico privada del medio ambiente y la responsabilidad por su deterioro", Barcelona, 1991, pags. 226 y ss.

154. D. LOPERENA ROTA: "El derecho al", Op. cit. pág. 198.

155. "La Ley no ampara el abuso del derecho o el ejercicio antisocial del mismo. Todo acto u omisión que por la intención de su autor, por su objeto o por las circunstancias en que se realice sobrepase manifiestamente los límites normales del ejercicio de un derecho, con daño para tercero, dará lugar a la correspondiente indemnización y a la adopción de las medidas judiciales o administrativas que impidan la persistencia en el abuso".

156. Ibid.

mentalidad que debemos modificar, cuando sistemáticamente responsabilizamos a la Administración de cualquier dislate ambiental.

Ello conlleva, siguiendo a este mismo autor, consecuencias ciertamente nefastas, por cuanto en muchas ocasiones la Jurisdicción Contencioso-Administrativa dado su carácter revisor de la legalidad administrativa, carece de plena virtualidad para la efectiva reparación de los daños al medio ambiente tanto a nivel meramente pecuniario como a la hora del restablecimiento de las cosas y situaciones a su estado originario.

Por todo ello, resulta incuestionable el papel a desarrollar por la jurisdicción civil en la materia, con especial protagonismo de vías ágiles y sencillas en principio, como pueden ser los interdictos y la acción negatoria.

6. Corresponsabilidad

Dentro de este principio, para concretar el mismo resulta vital el Borrador de Anteproyecto de Ley de Responsabilidad Civil Derivada de Actividades con Incidencia Ambiental, pues su texto contiene algunas previsiones fundamentales e innovadoras tanto respecto a la legitimación activa para solicitar la reparación de los daños ocasionados, como en lo concerniente a la competencia judicial ante la cual puede dirimirse la cuestión litigiosa.

A) Respecto a la legitimación activa

El art.5.2 del citado Borrador legitima abiertamente a las personas jurídicas españolas, además de a los perjudicados y a las distintas Administraciones para poder pedir la reparación de los daños causados a bienes de Dominio Público o al medio ambiente. En el caso de las personas jurídicas, su legitimación activa se basa en una serie de requisitos condicionales que sustentan la misma, limitando o tasando en suma las vías de intervención procesal de los grupos o asociaciones ecologistas, como titulares de intereses difusos inmersos en los procedimientos judiciales por infracciones ambientales. Se encauza por tanto su legitimación procesal en base a los siguientes requisitos:

- a) Tener como objeto social la protección del medio ambiente, con inclusión del elemento ambiental o del Dominio Público afectados.
- b) Desarrollar el objeto social estatutario, en al menos, el territorio donde se haya producido el deterioro.
- c) Que la propia acción productora del deterioro ambiental no haya producido al tiempo daños a particulares.
- d) En todo caso, ha de tratarse de personas jurídicas españolas, sin ánimo de lucro y sin que en su seno pueda existir miembro, promotor o fundador con idéntico ánimo.

Se trata sin duda de un complejo juego de condicionantes para la legitimación de los grupos, cuya futura interpretación y aplicación traerá consigo no pocos conflictos ante los tribunales civiles. Todo ello ha de verse completado con las previsiones del art.6 del citado Borrador, en cuanto a la reparación de los daños, por cuanto la pretensión del legislador consiste básicamente en limitar el objeto de la reparación a distintos conceptos, según se ubiquen como demandantes los propios perjudicados, las administraciones o las personas jurídicas aludidas en art.5.2. A fin de clarificar en lo posible la futura situación en este ámbito sirva el siguiente cuadro:

OBJETO DE LA REPARACION

1. Perjudicados: *reparación total vía normas civiles generales*

2. Administraciones Públicas: *reparación en especie*

3. Personas jurídicas: *reparación en especie*

reembolso de los gastos de paralización de la agravación

Todo lo anterior no impedirá en modo alguno tal y como dispone el art.9 del Borrador, que la legitimación activa de todos ellos se extienda igualmente a la exigencia al responsable de la adopción de las medidas preventivas necesarias para impedir la continuación o repetición del daño.

B) En torno a la competencia judicial

El Borrador antedicho contempla en su art.13 la posibilidad abierta a la elección del demandante, de ejercitar las acciones dimanantes de la futura ley ante los tribunales de la jurisdicción ordinaria, pudiendo decantarse en tal caso por presentar la demanda en una de las tres opciones que siguen, en cuanto al Juzgado correspondiente al lugar:

a) *"donde tuvo lugar el daño o el deterioro del medio ambiente,*

b) *donde tuvo lugar la acción u omisión que haya causado el daño o deterioro del medio ambiente o*

c) *del domicilio del demandado".*

Todo ello se excepciona cuando la responsabilidad civil derive de delito o falta, en cuyo caso habrán de regir las reglas generales aplicables (art.13.2). De esta forma, queda abierta la veda de un posible *Forum shopping* a elección de los demandantes, en busca de jurisdicciones más flexibles o generosas a la hora del reconocimiento, prueba e indemnización consiguiente por daños causados al medio ambiente.

C) Aspectos materiales: responsabilidad objetiva, solidaria y limitada

Siempre resulta provechosa la lectura de posturas dispares sobre las cuestiones ante las que nos enfrentamos, especialmente en el mundo de los juristas, donde los matices y tesis de unos y otros nos ayudan a madurar y concretar las nuestras. Sin embargo, la reciente lectura de un artículo de Díez-Picazo Giménez¹⁵⁷, ha despertado en mí la necesidad de denunciar en estas líneas algunas de sus tesis más reaccionarias, como vía dialéctica para abordar el examen que me ocupa en estas líneas.

En primer lugar, durante todo el texto existe una ácida pero inconsistente crítica hacia una configuración objetiva de la responsabilidad civil por daños al medio ambiente. Omite en todo caso reflexión alguna sobre el art.45.3 CE, que obliga literalmente y sin culpa a la reparación de los daños al medio ambiente.

Por otro lado, pero en esta misma línea, parece como si la autora hubiera descubierto hoy mismo la malévola existencia, en la moderna Jurisprudencia y en el Borrador de Anteproyecto de Ley de Responsabilidad Civil por Actividades con Incidencia Ambiental, de la configuración objetiva de tal responsabilidad. No sólo es un hecho preceptuado por el

157. G. DÍEZ-PICAZO GIMÉNEZ: "¿Es oportuno elaborar una Ley de Responsabilidad Civil Medioambiental?", La Ley nums.4472 y 4473, 4 y 5/1998.

art.45.3 CE, sino que muchos otros preceptos, incluso alguno de nuestro Código Civil consagran en determinados casos concretos la responsabilidad civil objetiva (arts.1908.2 y 3 C.C; art.92 Ley 29/1985 de Aguas¹⁵⁸; art.81 Ley 22/1973 de Minas¹⁵⁹.....). En todos ellos, se configura la obligación de reparar determinados daños, muchos de ellos ambientales, sin necesidad de culpa alguna; mientras que la lectura del estudio precitado nos depara conclusiones tan curiosas como inconsistentes: se afirma sin más que los daños al medio ambiente son consecuencias inherentes al desarrollo y humanamente inevitables; hasta el punto de llegarse a proponer que sea el ciudadano el que deba asegurarse a sí mismo frente a tales daños potenciales, que necesariamente hemos de correr y asegurar, como propios y consustanciales a nuestro modelo de desarrollo económico. Con semejante tesis nuestro futuro en el planeta se me antoja ciertamente complicado. Afirma con idéntico énfasis la profesora Díez-Picazo Giménez, que la objetivación de la responsabilidad civil en los daños ocasionados al medio ambiente pretende buscar una cabeza de turco, un culpable sin culpa que sufrague los daños sin que exista justificación jurídica alguna para tal fin, sino tan sólo la constatación de responsabilizar a quien ostenta una mejor posición económica para soportar el peso de las indemnizaciones.

No puedo sino mostrarme radicalmente contrario a tales tesis. De lo contrario llegaríamos a la peligrosa conclusión de que hoy día el comercio y la actividad empresarial es un todo homogéneo, cuyas actividades y peligros potenciales son difíciles de separar: claro, es parecido comerciar con margaritas o amapolas, que hacer lo propio con dióxido de titanio o ácido sulfúrico, por qué los riesgos de hacerlo con estos dos últimos "caldos" son pequeñeces inherentes al desarrollo. Lógicamente, y así lo viene considerando nuestra jurisprudencia, las actividades económicas cuyos valores añadidos y riesgos consiguientes son mayores han de sufrir necesariamente un mayor intervencionismo del Estado, junto a una imprescindible objetivación de sus responsabilidades para con el medio ambiente derivada precisamente de la teoría del riesgo, surgida de la propia peligrosidad de sus actividades manifestada normalmente en forma de cuantiosos beneficios económicos.

En todo caso, se trata de una visión personal sobre el particular que trato aquí de esbozar en respuesta al artículo precitado, si bien existen otros autores que también se pronuncian cercanos a los postulados aquí criticados.

Así, para Martín Osante¹⁶⁰

"lo que se pone de manifiesto en dicho trabajo doctrinal es que el tema del medio ambiente está directamente implicado con las cuestiones ideológicas, económicas, sociales, etc. Sin embargo, tiene el valor de poner de relieve la demagogia que con cierta frecuencia sirve de base a los estudios jurídicos en materia de medio ambiente. Y esto es así porque no existe nadie que desee la degeneración del medio ambiente o la destrucción de la naturaleza. El problema es el de decidir cómo se va a articular la responsabilidad en caso de daños y quién va a ser el que deba soportar la carga de tales actuaciones. A partir de ahí el debate es libre y admite diferentes interpretaciones, por lo que no parece oportuno intentar zanjar el debate en una simple respuesta como esta. La cuestión queda abierta a valoraciones diversas".

Por otra parte, existen algunas tesis recientes que cuestionan la posible constitucionalidad o no de las limitaciones de responsabilidad impuestas para la reparación de daños en

158. BOE nº 189, de 8-8-85.

159. BOE nº 176, de 24-7-73.

160. L.C. MARTÍN OSANTE: "El Derecho Privado en la protección del medio ambiente", MIDA 97/98.

determinados Convenios Internacionales (por ej. en materia de derrame de hidrocarburos). Algunos autores sostienen el rechazo a tal posible inconstitucionalidad, pues tanto el art.38 CE (libertad de empresa), como el art.14 CE; habilitan el establecimiento de tales límites en los Convenios. Resulta imprescindible a estas alturas suscitar una reflexión o debate general sobre si tales tesis de inconstitucionalidad pudieran prosperar en materia ambiental, en base a la expresa referencia constitucional sobre reparación de los daños ocasionados al medio ambiente (art.45.3 CE). En mi opinión, tal precepto parece consagrar un modelo de responsabilidad objetiva o cuasiobjetiva respecto al medio ambiente, sin mención alguna sobre límites al respecto. Al margen de lo anterior, el Borrador de Anteproyecto de Ley de Responsabilidad Civil Derivada de Actividades con Incidencia Ambiental, estipula, como he mencionado antes, una responsabilidad civil por daños al medio ambiente objetiva, solidaria y limitada hasta un tope máximo de 15.000 millones de pesetas.

Sobre el particular, Martín Osante vuelve a discrepar con mi parecer en los términos que reproduzco al pie por su indudable interés¹⁶¹.

7. Subsidiariedad

En estos momentos se trata de la gran problemática jurídica vigente tanto a nivel interno en los países de estructura descentralizada, como en la distribución competencial arbitrada por el Derecho Comunitario.

En virtud del art.3 B 2 TCE¹⁶², el principio de subsidiariedad se configura en sede comunitaria, como una vía de intervención de la Comunidad en aquellos ámbitos ajenos a su competencia exclusiva, en los cuales la misma intervendrá sólo en la medida en que los objetivos pretendidos no puedan lograrse suficientemente mediante la acción de los Estados Miembros. Ello tiene especial trascendencia en materia ambiental, por cuanto tal y como reza el propio precepto, el principio se dirige expresamente a aquellos objetivos que por su

161. L. C. MARTÍN OSANTE: "El Derecho Privado en la protección del medio ambiente", MIDA 97/98:

"sobre este tema parece prudente diferenciar dos aspectos: a) si nos parece o no correcto, desde alguna óptica determinada, el establecimiento de las limitaciones cuantitativas a la responsabilidad civil; y b) la constitucionalidad o no de tales limitaciones, y, en concreto, la que eventualmente puede establecerse en la Ley sobre reparación de daños al medio ambiente. Sobre la primera cuestión, cabe señalar que las limitaciones se suelen establecer en el ámbito de relaciones comerciales donde los interesados y eventualmente perjudicados actúan en concurrencia. Junto con esta circunstancia se encuentra otra directamente relacionada, y es el criterio de imputación de responsabilidad que rija en el ámbito concreto en el que nos movamos: así, p. e., en materia de responsabilidad por daños nucleares rige el principio de responsabilidad objetiva, lo que implica que se pueda llegar a responder sin necesidad de que concurra culpa en el agente. Para los casos de responsabilidad objetiva, la limitación de la responsabilidad queda más justificada. Otro tema será si demostrando la culpa se pueda o no solicitar la reparación integral del daño. Por lo que se refiere a la constitucionalidad o no del Borrador de Anteproyecto de responsabilidad en materia de daños medioambientales, efectivamente el art.45.1 de la Constitución no recoge ninguna excepción a la exigencia de que se repare el daño causado. Ciertamente es un tema discutible, como sucede de forma reiterada en España con las cuestiones de interpretación de la Constitución. Sin embargo, en mi opinión, dicho precepto no sería inconstitucional, sobre todo teniendo en cuenta que en la Ley (no en la Constitución) se contempla una forma de responsabilidad objetiva, en la que no se exigiría como requisito la culpa para el imputar el daño al agente. Este dato parece determinante a la hora de configurar el efectivo sistema de responsabilidad, sin perjuicio de que siempre sea preciso admitir los criterios jurisprudenciales de inversión de la carga de la prueba o del agotamiento de la diligencia exigible. En última instancia, se debe señalar que la Constitución no sólo admite una regulación determinada en cada materia, lo que implica que el legislador siempre tiene cierto margen de maniobra en orden a la articulación de las previsiones constitucionales".

162. Art.5 TCE en su versión tras Amsterdam.

dimensión o efectos globales puedan acomodarse más adecuadamente al nivel comunitario, que al puramente estatal. Esto es importante, por que entre estos últimos parece evidente que se encuentran los objetivos ambientales, de clara vocación supranacional o global.

La cuestión se complica aún más cuando analizamos la situación de las entidades subestatales respecto a la formación, desarrollo y aplicación del Derecho Comunitario, especialmente en Estados de tipo descentralizado como España. En el caso que nos ocupa, el País Vasco, la Comunidad Foral de Navarra y en menor medida el Departamento francés de los Pirineos Atlánticos se enfrentan a retos de difícil encaje jurídico e institucional en el seno comunitario gracias a sus hasta hoy escasas posibilidades de participación activa en todos los niveles comunitarios. Ello se ha debido en gran parte a una lectura centralista y alejada de la realidad constitucional en la materia, que los sucesivos gobiernos centrales han venido reiteradamente manteniendo.

De todos es conocida la estructura descentralizada que preside el ordenamiento jurídico español, a mitad de camino entre un Estado federal en toda regla y aquellos otros que se decantan por modelos más centralizados, con meros reconocimientos de realidades regionales simbólicas. En los casos vasco y navarro resulta incuestionable que los Gobiernos autonómicos ostentan un buen número de competencias legislativas de notabilísima importancia, cuya virtualidad y eficacia futuras bien pudieran quedar desdibujadas, a causa de la cesión unilateral de soberanía llevada a cabo por el Estado desde su adhesión a la Comunidad Europea.

Desgraciadamente, los hechos demuestran con creces que durante todo este proceso temporal las Comunidades Autónomas no han gozado de protagonismo alguno, viéndose casi siempre sorprendidas por un proceder insolidario e irrespetuoso de nuestros sucesivos gobiernos centrales. A todo ello han colaborado el Tratado de Roma y sus sucesivas reformas, dotando de vías de intervención residuales a los entes subestatales, tanto a nivel meramente institucional como en el seno del TJCE.

Por otro lado, y al margen de la cesión inicial de soberanía antedicha, la Comunidad Europea ha ido paulatinamente asumiendo más y más competencias de diversos ámbitos, con la consiguiente e inevitable influencia en las competencias legislativas, ejecutivas y de desarrollo de las CC.AA, cuyas cotas y márgenes de maniobra política y jurídica se han visto considerablemente mermados sin que el Gobierno central se haya decidido a arbitrar mecanismo de cooperación alguno hasta bien entrada la década de los noventa.

Estas y algunas otras son las razones básicas que apoyan la necesidad de una reflexión seria a una problemática cada vez más enconada y de solución incierta, pues no en vano ha de recordarse como primera conclusión que a las Instituciones Comunitarias poco o nada les importa quienes sean a nivel interno los responsables de la transposición y cumplimiento de las normativas comunitarias, siempre y cuando aquéllas se cumplan. Ahora bien, en caso de incumplimientos, transposición insuficiente o incorrecta, etc, ha de hacerse constar que el Derecho Comunitario sólo hará responsable último de tales eventos a los Estados miembros, y nunca a las entidades territoriales que forman parte de los mismos.

Por tanto, nos encontramos ante una problemática complicada, pero no por ello menos apasionante, cuya más reciente manifestación jurídica tuvo lugar durante el mes de septiembre de 1997, cuando dentro de las negociaciones del Tratado de Amsterdam, el Gobierno Central español evitó sin justificación lógica alguna la firma de la Declaración anexa al nuevo Tratado presentada por Alemania, Bélgica y Austria de cara a la positividad definitiva de alguna vía de participación de las regiones en las Instituciones Comunitarias.

Es evidente que ello tiene especiales consecuencias jurídicas y políticas en países como los mencionados o España, todos ellos de clara vocación descentralizadora; y en los cuales la debida aplicación del principio comunitario de subsidiariedad debería servir como base sustantiva para la articulación local o regional de las diversas normativas y/o políticas ambientales.

Tras los hechos que acabo de narrar, la situación se ha tornado irreversible respecto a la Declaración en cuestión, de modo que España es en estos momentos el único país de la Comunidad, dentro de los realmente descentralizados, que no ha suscrito la ansiada Declaración de fomento de la participación regional en el contexto institucional comunitario. Ello bien pudiera haberse evitado desde tiempo atrás ubicando al menos un representante autonómico en la delegación del Estado que negoció el Tratado. Así vienen haciéndolo alemanes, austríacos y belgas con representantes de los Länder y regiones belgas. En el caso español no fue así, por lo que se consagra la sospecha de una falta total de voluntad política en la materia, siempre tendente a evitar cualquier posibilidad de participación subestatal en las delegaciones del Estado en los Consejos de Ministros de la Comunidad.

De este modo, la Comunidad Autónoma del País Vasco y la Comunidad Foral de Navarra carecen en la actualidad de un cauce de representación directa en la Comunidad Europea, mientras que en cuanto a sus vías de intervención ante el Tribunal de Justicia, éstas han de verse amparadas en las previsiones indirectas dictadas para determinados supuestos respecto a las personas jurídicas legitimadas para acudir al mismo, pues las entidades subestatales carecen todavía de legitimación activa directa para entablar procedimientos ante aquél.

Lógicamente, la inercia jurídica demanda una participación vasca directa ante la Comunidad Europea, pero no independiente; sino en armonía con los restantes intereses estatales en base al principio constitucional y comunitario de solidaridad. Esto ha de significar la participación autonómica en los Comités de la Comisión, en el Consejo de Ministros y en los órganos de trabajo, como órganos definidores de las nuevas políticas, normativas; al tiempo que vías de gestación de los futuros Tratados.

Tal ha sido el camino ya esbozado por alemanes y belgas. En el primero de los casos, los Länder participan ya como observadores en los distintos órganos, mientras en el caso belga existe un sistema de representación rotatorio hasta tal punto que un consejero flamenco puede llegar a presidir un Consejo de Ministros de la Comunidad.

No resisto la ocasión de esquematizar brevemente los avances que de *lege ferenda* se están acometiendo:

El fortalecimiento del Parlamento Europeo tras el Tratado de Amsterdam supone una herramienta vital, pues a nadie escapa la nula representatividad real que esta institución ha venido encarnando sobre los ciudadanos como verdaderos protagonistas de la soberanía de cada uno de los Estados miembros de la Comunidad. El Tratado de Amsterdam viene a mitigar en lo posible esta laguna, supliendo el déficit democrático acusado con nuevas técnicas y procedimientos, que doten al Parlamento del protagonismo que merece como institución que encarna en suma la verdadera y última soberanía comunitaria.

La presencia del País Vasco, Navarra y los Pirineos Atlánticos en el Consejo y en la Comisión de la Comunidad a través del art.146 TCE¹⁶³ ha de estudiarse en profundidad,

163. Art.203 en el nuevo TCE tras Amsterdam.

junto a la realidad jurídica emanada del citado artículo con su nueva redacción en la versión del Tratado de Amsterdam y las consecuencias que de ello puedan derivarse para la Comunidad Autónoma Vasca, tomando siempre como horizonte más cercano el modelo ya desarrollado al efecto por países descentralizados como Alemania o Bélgica.

Entorno a la legitimación de la CAV y Navarra ante el TJCE, resulta imprescindible llevar a cabo un serio análisis jurídico-técnico de las consecuencias derivadas del *Acuerdo de 11 de diciembre de 1997 de la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas, relativo a la participación de las Comunidades Autónomas en los procedimientos ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas*¹⁶⁴. Este Acuerdo ha sido firmado por todas las CC.AA, a excepción de la CAV.

Por último, existen vías subsidiarias de legitimación subestatal ante el TJCE: la CAV, Navarra y los Pirineos Atlánticos pueden llegar a personarse como personas jurídicas ante el citado tribunal, de modo que no han de perderse de vista los avatares jurídico procesales que hasta hoy se han dirimido ante el TJCE para lograr tímidas participaciones subestatales ante el mismo. Sin embargo, y a pesar de lo anterior, esta es una vía de legitimación que no ha de desmerecerse pues ofrece variaciones y posibilidades inexploradas aún.

8. Conservación

La conservación de los recursos naturales se manifiesta hoy como un imperativo insoslayable de las sociedades industrializadas. La propia existencia humana resulta ser inequívocamente dependiente del mantenimiento y adecuada explotación de todos estos recursos. Ello sin duda adquiere importancia capital respecto a los no renovables, como aquellos de los que más habitualmente nos servimos para abastecer diariamente nuestras más variadas necesidades domésticas e industriales.

Para Loperena Rota¹⁶⁵ existe una interpretación errónea del principio en cuestión, cuando se alude al mismo como necesidad de conservación de los recursos antedichos. A su parecer, lo que realmente demanda este principio es la conservación de su composición cualitativa, cuyo resultado ulterior es la biosfera habitable en la que vivimos los seres humanos.

De todo ello deriva necesariamente un mandato directo a las Administraciones e Instituciones Públicas, para que sus políticas y normativas introduzcan la variable conservacionista en su seno en distintas y fundamentales variantes. Tales son por ejemplo y sin ánimo de exhaustividad, la conservación de los procesos biológicos esenciales que dotan de vida propia a los ecosistemas y sus variaciones genéticas, lo que ha de suponer a medio y largo plazo la posibilidad en manos de todos de lograr al fin un uso sostenible de todos y cada uno de los recursos minerales, vegetales y animales de los que nuestra existencia depende en gran medida.

En el Derecho positivo español existe una primera implementación expresa y directa del principio de conservación en la Ley 4/1989 de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres¹⁶⁶ (LCEN). Este texto legal introduce de forma general los presu-

164. BOE nº 79, de 2-4-98, pág. 11352.

165. D. LOPERENA ROTA: "Los Principios del ... ", Op. cit., p. 96.

166. BOE, nº 74, de 28-3-89.

puestos antedichos en el seno de los espacios naturales y de la flora y fauna silvestres como un primer paso para lograr que los mismos puedan gozar de la necesaria vis expansiva que demanda la protección, conservación y aprovechamiento de los restantes recursos naturales en general.

La Exposición de Motivos de la Ley antedicha nos ofrece en gran medida una visión sistemática y cercana de lo avanzado hasta aquí respecto al principio de conservación en nuestro Derecho positivo:

“En las sociedades altamente industrializadas de nuestro tiempo se ha extendido, desde hace ya algunos años, la preocupación de los ciudadanos y de los poderes públicos por los problemas relativos a la conservación de la naturaleza. El agotamiento de los recursos naturales a causa de su explotación económica incontrolada, la desaparición en ocasiones irreversible de gran cantidad de especies de la flora y la fauna y la degradación de aquellos espacios naturales poco alterados hasta el momento por la acción del hombre, han motivado que lo que en su día fue motivo de inquietud solamente para la comunidad científica y minorías socialmente avanzadas se convierta hoy en uno de los retos más acuciantes. Superados históricamente los criterios que preconizaron un proceso de industrialización, la necesidad de asegurar una digna calidad de vida para todos los ciudadanos obliga a admitir que la política de conservación de la naturaleza es uno de los grandes cometidos públicos de nuestra época.

Nuestra Constitución ha plasmado en su artículo 45 tales principios y exigencias. Tras reconocer que todos tienen el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo, exige a los poderes públicos que velen por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose para ello en la indispensable solidaridad colectiva.

La presente Ley tiene como finalidad dar cumplimiento al indicado mandato del legislador constituyente. Crea para ello un régimen jurídico protector de los recursos naturales, sin menoscabo de su necesaria explotación en aras de un desarrollo económico y social ordenado. Este régimen se aplicará en mayor nivel de intensidad sobre aquellas áreas definidas como espacios naturales, protegidos. La Ley, no obstante, prevé los suficientes instrumentos que permitan la aplicación del estatuto protector de los recursos naturales, con intensidad variable, sobre más amplias zonas; sin incurrir, empero, en la pretensión de su aplicación indiscriminada sobre todo el territorio nacional.

La Ley viene a derogar y sustituir a la de 2 de mayo de 1975, de Espacios Naturales Protegidos. En sus más de trece años de vigencia, esta norma ha cubierto una etapa de la política de conservación de la naturaleza, brindando un marco protector para las áreas o espacios que así lo han requerido por la singularidad e interés de sus valores naturales. Sin embargo, la decidida voluntad de extender el régimen jurídico protector de los recursos naturales más allá de los meros espacios naturales protegidos y la necesaria articulación de la política de conservación de la naturaleza dentro del actual reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, obligan a promulgar la presente Ley de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres.

En este sentido, la novedad que para nuestro ordenamiento jurídico supone la aparición de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales y de las Directrices para la Ordenación de los Recursos Naturales, significa la aparición de una nueva política conservacionista no reducida a los concretos enclaves considerados espacios naturales protegidos.

El artículo 149.1.23 de nuestra Constitución reserva al Estado la competencia exclusiva para dictar la legislación básica sobre protección del medio ambiente. La presente Ley encuentra asiento sobre dicho título competencial y contiene aquel conjunto de normas que el Estado considera básicas en la materia. A partir de esta definición, que tiene la virtud de superar el actual ordenamiento de origen fundamentalmente preconstitucional, las Comunidades Autónomas podrán desplegar las medidas de conservación de la naturaleza que estatutariamente les competan, en el marco de lo previsto por la presente Ley”.

9. Corrección en la fuente

Los principios del Derecho Ambiental Comunitario se enumeran en el art.130 R 2 TCE¹⁶⁷ como fórmulas en las que basar el objetivo comunitario de alcanzar un nivel de protección elevado en materia ambiental. Los principios serían pues:

- Cautela y acción preventiva.
- Integración de la protección ambiental en las restantes políticas.
- Quien contamina paga.
- Corrección de daños, preferentemente en la fuente.

La corrección de daños en la fuente responde a la necesidad de facilitar la capacidad autoregeneradora del medio, cuando éste se ve afectado por poluentes externos. Así, toda corrección sobre el daño debe acercarse cuanto más mejor a la fuente emisora, en evitación de ulteriores agravaciones, mitigándose en lo posible cualquier posibilidad de expansión espacial de los elementos contaminantes y sus consecuencias subsiguientes.

Además de constituir un imperativo ambiental emanado del más puro sentido común, el mismo se ha plasmado positivamente en el TCE, cuyo art.130 R 2 proclama que la política ambiental comunitaria se basará, entre otros principios, en el de corrección de los atentados al medio ambiente, preferentemente en la propia fuente.

Este principio ha tenido una especial vinculación y manifestación real con los casos de graves contaminaciones marítimas causadas por vertidos de hidrocarburos durante las últimas décadas. Dentro de este contexto, los informes y recomendaciones de la Organización Marítima Internacional (OMI) reflejan claras manifestaciones del principio antedicho.

De este modo, los hidrocarburos derramados en el mar requieren ser tratados antes de la propagación de los mismos hacia extensas zonas de agua, especialmente en áreas de mar abierto. Asimismo, la OMI reconoce sus preferencias por la recuperación física del crudo derramado cuando éste aún se encuentra en el agua, si bien no se trata de una tarea fácil en modo alguno como puede intuirse desde aquí.

Dentro del ordenamiento español, el principio de corrección en la fuente inspira el régimen jurídico de la protección de la atmósfera. En este caso, la Ley 38/1972 de Protección del Ambiente Atmosférico y su Decreto de desarrollo llevan a cabo una profusa caracterización de los denominados niveles de emisión, que se configuran en suma como normas de calidad del aire, cuya medición se toma en la fuente misma de emisión de poluentes a la atmósfera. Es pues la calidad de ese aire el objetivo último perseguido por el establecimiento de los niveles de emisión, como manifestación positiva ya clásica de este principio de corrección en la fuente.

10. Participación pública

Las manifestaciones de esta principio en el ordenamiento jurídico español pueden sintetizarse de la siguiente manera:

- a) Acceso a la información y registros: CE, Ley 38/1995 y LRJPAC respectivamente.
- b) Intervención en los procedimientos administrativos y sus subsiguientes procesos judiciales: CE, LRJPAC y LJCA.

167. Art.174 TCE en su nueva versión con el Tratado de Amsterdam.

- c) Iniciativa legislativa popular.
- d) Intervención indirecta a través del Defensor del Pueblo y sus homónimos autonómicos.
- e) Ejercicio abierto del derecho de petición reconocido en la CE.
- f) A nivel penal, a través de la acción pública que también es de tal carácter en muchos casos de la legislación administrativa.
- g) Información pública en diversos ámbitos de la legislación sectorial (EIA, RAMINP, etc)
- h) Intervención en el ámbito civil, cuya legitimación activa cada vez se manifiesta más abierta a la intervención de las asociaciones ecologistas, especialmente en materia de responsabilidad civil.

Sirva tan sólo como ejemplo el art.23 LCEN donde se contempla la participación de las asociaciones ecologistas en los Patronatos de los Parques Nacionales. Para ello el citado precepto requiere que los fines de tales asociaciones concuerden con los principios inspiradores de la propia Ley.

Por otro lado, sin ser estructuras orgánicas propiamente dichas, la Ley 38/1972 de Protección del Ambiente Atmosférico prevé en su art.1.3 la participación de los particulares en la adopción de las medidas necesarias para el mantenimiento de la calidad y pureza del aire, junto a la conservación de los bosques y espacios verdes. De igual modo, el Decreto 833/1975 que desarrolla la Ley 38/1972 estipula en sus arts.6 y 7 la creación de una red de vigilancia y previsión de la contaminación atmosférica formada por diversos centros, entre los cuales se contemplan los de los propios particulares.

11. Prevención y precaución

En ocasiones ambos principios pueden ser confundidos con cierta facilidad. El primero demanda la previsión, planificación y posible corrección previa de cualesquiera hipotéticos peligros o eventos negativos previsibles para con el medio ambiente.

Por su parte, el principio de precaución o cautela exige de las Administraciones Públicas y ciudadanos un proceder responsable y racional en sus actuaciones diarias. Ello implica la no asunción o ejecución de acciones concretas o políticas genéricas cuyas consecuencias ambientales no sean debidamente conocidas o inocuas.

Para García Ureta *"en esa línea se sitúa la propuesta de evaluar las consecuencias ambientales de proyectos de legislación y de planes y programas. No obstante, el sentido de la cautela persigue evitar que por la falta de conocimientos y, sobre todo, por la posible certidumbre de los datos fácticos no se actúe en pro del ambiente"* ¹⁶⁸.

12. Optimización de la protección ambiental

La tecnología y el uso adecuado de los recursos de que disponemos constituyen la clave necesaria para optimizar los rendimientos generales en todos los campos de la actividad económica, sin que ello implique necesariamente un peligro de agotamiento de los

168. A. GARCÍA URETA: MIDA 97/98.

recursos o deterioro de la calidad del medio. Es por ello que este principio engloba en su seno aquel constituido por la exigencia de la mejor tecnología disponible aún cuando otros autores examinan ambos de forma independiente¹⁶⁹.

Resulta imprescindible lograr un consumo y explotación de los recursos renovables que no agote su propia capacidad de regeneración. Por otro lado, la biosfera ha de mostrarse capaz de absorber los residuos producidos por la explotación y consumo de esos recursos renovables.

Sin el logro de tales objetivos, la explotación y consumo de estos recursos puede convertirse en tarea difícil para sociedades acostumbradas hasta hoy al uso diario e incontrolado de grandes cantidades y fuentes de recursos eminentemente no renovables.

El consumo de recursos no renovables debe verse compensado con inversiones en otros recursos o fuentes renovables de recursos. Debe adelantarse que estos recursos se presentan en constante disminución, por lo que el mantenimiento actual del nivel de bienestar alcanzado se presenta ciertamente complicado si no se logra un elevado grado de sustitutividad de los recursos no renovables por otros cuya regeneración constante sea garantizada.

Por último, la tecnología tiene una tarea vital que desarrollar para la optimización efectiva del uso racional de los recursos no renovables. Será pues la búsqueda de la eficiencia tecnológica la vía fundamental para compensar las disminuciones cuantitativas de recursos no renovables que nos acucian en la actualidad.

Por otro lado, la alternativa actual a la agricultura productivista o insostenible viene encarnada por la agricultura ecológica, que se caracteriza principalmente por la siguientes notas:

- Procurar las acciones y formas de explotación necesarias para el mantenimiento y aprovechamiento eficiente de los recursos.
- Búsqueda de un equilibrio general en la composición de los suelos mediante la progresiva eliminación de componentes químicos, fertilizantes y pesticidas.
- Política de gestión del medio rural en base a la diversidad y aprovechamiento sostenible del mismo.
- Búsqueda y fomento de fórmulas y fuentes alternativas de energía, preferentemente renovables.

Los estudios en la materia demuestran con creces que economía y ecología no son incompatibles. Muy al contrario, ambas disciplinas se necesitan para la consecución de los fines y retos globales encarnados por el desarrollo sostenible.

Existe una dependencia recíproca entre ambas disciplinas, si bien ha de subrayarse que la economía necesita cada vez más de la ecología y de las posibilidades que ésta ofrece para la adecuada comprensión, gestión y resolución de los problemas ambientales. El agotamiento desarrollista de nuestro capital natural constituye la mayor lacra social y económica de los últimos tiempos. Lo anterior dimana de la absoluta incomprensión hacia los fenómenos ecológicos por parte de Administraciones, empresas y ciudadanos que han vivido hasta hoy de espaldas al proteccionismo, cuya aplicación inmediata al terreno natural y al económico empresarial son la única vía posible para la supervivencia digna y sostenible del hombre como especie.

169. Tal es el caso de D. LOPERENA ROTA, en "Los Principios del ...", Op. Cit, pág. 185.

13. Diversidad estratégica normativa

La existencia de distintos instrumentos normativos supone una herramienta perfecta para lograr que las políticas y estrategias se aproximen a cada uno de los fines ambientales perseguidos .

En la Constitución Española el derecho a un medio ambiente adecuado ha de corresponderse con un derecho al disfrute pacífico de los parámetros adecuados de la biosfera, mientras que el derecho a su protección ha de ser considerado como un subapartado del primero, en tanto en cuanto debe contener el derecho a que las Administraciones Públicas faciliten los instrumentos necesarios para prevenir y evitar daños, y restaurar el medio ambiente.

El párrafo 1º del art.45 CE se corresponde con el reconocimiento positivo del derecho a un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona. Los párrafos 2º y 3º del mismo precepto contienen un derecho a la protección del medio ambiente esgrimible frente al Estado sin problemas, o incluso frente a terceras personas, físicas o jurídicas. Son pues derechos diferenciables, no en vano el derecho a un medio ambiente adecuado es un requisito de la propia existencia humana, mientras que el derecho a su protección ha sido fruto ulterior del desarrollo jurídico en la materia.

Dentro del ordenamiento internacional conviene diferenciar dos tipos de textos internacionales: Los Tratados Internacionales válidamente celebrados y ratificados por los Estados, cuya vinculatoriedad y eficacia es total, pues pasan a formar parte del Derecho interno; frente a las simples declaraciones programáticas (léase Estocolmo o Río donde existen reconocimientos expresos), cuya tipificación como normas de *Soft Law* otorga a éstas un carácter de guía interpretativa e informadora de las decisiones y normativas surgidas a nivel interno.

La Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 recoge alguna mención indirecta sobre el particular mediante alusiones a la salud y al bienestar. Los sucesivos textos internacionales que se han ido sucediendo van acogiendo tímidamente el concepto, bien sea de forma directa y expresa, o tácitamente mediante su relación con otros derechos. No debe olvidarse en todo caso, que desgraciadamente y en base al principio de soberanía, los sujetos de Derecho para el Derecho Internacional Público son los Estados y no los ciudadanos.

A nivel interno, y en el caso español, según el Art.149.1.23ª CE el Estado tiene competencia exclusiva para dictar la legislación básica sobre protección ambiental. Ello no impide, pues así lo contempla el precepto, que las CC.AA establezcan normas adicionales de protección ambiental. Por su parte, el Art.148.1.9ª CE otorga a las CC.AA la posibilidad de asumir competencias para la gestión en materia de protección del medio ambiente, lo que incluye tanto la ejecución como el desarrollo de la legislación básica dictada por el Estado. A tal fin, será necesario profundizar en el contenido efectivo de cada Estatuto de Autonomía. El problema deriva del carácter horizontal de las competencias sobre el medio ambiente, que impregnan el resto de los títulos competenciales sectoriales (léase aguas, obras públicas, montes, pesca, minas, etc). Ello ha permitido a veces que el Estado lleve a cabo verdaderos desapoderamientos competenciales sobre las CC.AA, invocando títulos propios y exclusivos del Art.149 CE, como algunos de los anteriores y sobre todo los arts.149.1.1ª y 149.1.13ª CE.

En el caso español el principio de diversidad estratégica normativa se ha plasmado en la realidad competencial autonómica, al responder ésta a las reglas derivadas del bloque de constitucionalidad. Esto es, junto al Título VIII CE los respectivos Estatutos Autonómicos, delimitan el reparto competencial, mientras el Tribunal Constitucional desarrolla su constante

papel interpretativo. Ha de subrayarse que inicialmente no todas las CC.AA estaban habilitadas para asumir idénticos grados de autonomía. Esto se ha homogeneizado en gran medida con la Ley 9/1992 sobre Transferencias de Competencias del Estado a las CC.AA que Accedan a la Autonomía por la vía del artículo 143 CE¹⁷⁰.

Conviene recordar asimismo, que la materialización final de la distribución competencial debe plasmarse en último término en la legislación ambiental sectorial con los matices interpretativos y las fiscalizaciones constitucionales a tal efecto llevadas a cabo por las sentencias del TC.

En cuanto al ámbito local, el art.137 CE reconoce la autonomía de las entidades locales para la gestión de sus intereses. Entre ellos se encuentra lógicamente la protección ambiental como mandato emanado del art.45 CE. Ello se ha plasmado en el art.25 LBRL, en especial en su párrafo 2º apartado f) respecto a la protección del medio ambiente como competencia a ejercer por los Municipios en los términos de la legislación estatal y autonómica. Por vía sectorial en idéntico precepto se alude a competencias municipales respecto a salud pública, residuos (recogida y tratamiento) y suministro de agua. Por su parte, el art.26 LBRL va más lejos al establecer obligaciones municipales directas en forma de servicios públicos, entre las cuales existen importantes competencias ambientales dependiendo del número de habitantes del municipio. El art.28 LBRL recoge otras competencias locales residuales y no han de olvidarse las que derivan de la legislación sectorial y las ejercidas subsidiariamente por las provincias en asistencia de los municipios.

14. Común pero diferenciada responsabilidad

Este principio no se encuentra exento de cierta complejidad conceptual, pues el mismo engloba en mi opinión al menos dos interpretaciones ciertamente heterogéneas. Merece la pena en estas líneas transcribir la conceptualización que de este principio ha llevado a cabo Loperena Rota¹⁷¹:

"Este principio procede del Derecho Internacional, pero creo que es de aplicación a las relaciones interregionales o interlocales en el ámbito estatal y también en el ámbito europeo. La formulación de este principio parte de dos consideraciones elementales que se vienen repitiendo: todos posemos en común la biosfera, pero no todos contribuimos de igual modo a su destrucción. Lo justo, en consecuencia, es que la responsabilidad se proporcione al uso o abuso que de ella se haga, pudiéndose practicar ponderaciones acumulativas históricamente y, por tanto, admitiéndose diferentes estándares de protección. Es un tema muy delicado porque el punto de equilibrio resulta difícil. Como veremos, el ámbito de ponderación debe ser el pertinente y no otro. Por, ejemplo, España alega de una forma muy rudimentaria este principio para seguir aumentando sus emisiones de CO2 dentro de la UE. Pero el error conceptual grave es compararse con los países europeos mas contaminantes. El análisis, como se vera, debe hacerse en el ámbito global en que se desarrolla la atmósfera. Si la capacidad de carga per capita a nivel mundial esta por debajo de nuestras emisiones nunca podremos alegar este principio; antes al contrario habremos de aplicar una política de reducción de las emisiones. Este principio se halla en el nº 23 de la Declaración de Estocolmo; principio 7 de la Declaración Río, y también, por ejemplo, en la Directiva de 1988 de grandes instalaciones de combustión."

Desde mi punto de vista existe una segunda vertiente del principio en cuanto referida a la tendencia actual a exigir varias y diversas clases de responsabilidad derivada de un

170. BOE nº 308, de 29-12-92.

171. D. LOPERENA ROTA: "Los principios del...", Op. cit., pág. 185.

mismo acto (responsabilidad civil, administrativa y/o penal). Tal es el caso de la Ley 10/1998 de Residuos¹⁷², cuyo régimen sancionador, al igual que sucedía en su predecesora Ley 42/1975 de Recogida y Tratamiento de los Desechos y Residuos Sólidos Urbanos¹⁷³, contempla tres vías posibles de exigencia de responsabilidades:

- a) Responsabilidad administrativa mediante un cuadro de infracciones y sanciones. Hoy la Ley 10/1998 clasifica las infracciones en muy graves, graves y leves, con multas de hasta 200 millones de pesetas, junto a posibilidades de otra serie de medidas, tales como la revocación de autorizaciones, clausura de instalaciones e inhabilitaciones temporales para el ejercicio de las actividades.
- b) Responsabilidad penal, con las dificultades intrínsecas que esta jurisdicción implica. Ha de subrayarse que el Código Penal de 1995 ha recogido innovaciones interesantes, como la correspondiente a los establecimientos de depósitos ilegales de residuos tóxicos y peligrosos, cuando éstos puedan perjudicar gravemente el equilibrio de los sistemas naturales o la salud de las personas (art.328 del Código Penal de 1995).

No menos interesante en materia penal resulta la previsión del art.329 CP respecto al nuevo delito de prevaricación ambiental, especialmente si tenemos en cuenta la importancia que revisten en todas estas cuestiones la legalidad o no de las autorizaciones administrativas al respecto. Se trata en suma de posibles delitos tanto a causa de autorizaciones indebidamente otorgadas, como en el caso de silenciamiento doloso de determinadas inspecciones ambientales.

- c) Responsabilidad civil, que como hemos podido observar en otros apartados de este trabajo, no se agota en la mera indemnización de los daños y perjuicios causados, sino que abarca al tiempo la obligación de restaurar el medio. Tal obligación puede llevarse a cabo mediante ejecución subsidiaria por la propia Administración si existe pasividad en el obligado a ello. En este contexto, procede reiterar la existencia de un Borrador de Anteproyecto de Ley de Responsabilidad Civil Derivada de Actividades con Incidencia Ambiental, que todavía no ha superado los trámites parlamentarios al efecto, pero que sin duda alguna contiene previsiones revolucionarias en la materia.

En resumen, el art.36 de la Ley 10/1998 de Residuos contempla sin fisuras la posibilidad de esta triple vertiente sancionadora, que no todos los autores comparten a nivel doctrinal, pues hay quien estima que se trata de una indeseable duplicidad sancionatoria ante un mismo hecho, lo que conculcaría el clásico principio penal y del Derecho sancionador del *non bis in idem*.

En cualquier caso, ha de tenerse en cuenta la dificultad de aplicación del régimen sancionador antedicho en diversas cuestiones, en especial en los casos de suelos contaminados. Se trata en estas ocasiones, no sólo de dificultades meramente técnicas en cuanto a la identificación y caracterización de estos suelos, junto al escaso rendimiento de las soluciones restauratorias emprendidas hasta la fecha. También abundan otro tipo de dificultades de mayor talante jurídico: así, como en casi todos los delitos o infracciones al medio ambiente, la identificación de los causantes acaba siendo una tarea realmente difícil; como lo es

172. BOE nº 96, de 22-4-98.

173. BOE nº 280, de 21-11-75.

igualmente el problema de la imputación a los responsables de incumplimientos ya viejos en el tiempo, que suelen por tanto escapar fácilmente a cualquier respuesta sancionadora con la simple desaparición o insolvencia de los responsables.

En todo ello van a jugar un papel vital los arts.27 y 28 de la Ley 10/1998 con previsiones expresas respecto a la Declaración de suelos contaminados y a la reparación en vía convencional de los daños al medio ambiente por suelos contaminados. Ha de aplaudirse la previsión del art.32.2 a) y b) de la citada ley en cuanto a los casos de responsabilidad solidaria, sobre todo cuando es imposible determinar el grado de responsabilidad de cada agente causante, lo cual venía ya repitiéndose con asiduidad ante los tribunales españoles.

Mientras tanto, tal vez el art.32.3 encierre en su seno un exceso de atribución de discrecionalidad a la potestad sancionadora de la Administración, que gozará en tal precepto de un margen de discrecionalidad peligroso y difícilmente controlable.

En cualquier caso, la piedra angular del problema reside en el art.36 de la Ley 10/1998 como precepto que consagra la posibilidad de diversas sanciones, sin establecer al efecto ningún tipo de previsión aclaratoria en cuanto a preferencias sancionadoras, conflictos jurisdiccionales o prejudicialidad.

Se trata de un tema ya clásico en el Derecho Administrativo sancionador, que sin abandonar los contornos de la polémica aludida, parece camina decidido a imponer sanciones diversas por hechos idénticos, en base al distinto carácter, alcance y objeto de cada una de las responsabilidades aquí enumeradas.

15. Primacía de la persuasión frente a la coacción

Todo ordenamiento jurídico tiende a perpetuar sus dictados entre los ciudadanos, cuando éstos asumen los preceptos del primero en base a una persuasión o fomentada voluntariedad desde los entes y Administraciones competentes. Tal es el caso del sistema de ecoauditoria vigente en España como consecuencia del Reglamento comunitario en la materia.

La virtualidad principal de este sistema¹⁷⁴ radica en su carácter voluntario, lo que configura el procedimiento como autovinculante sin necesidad de imposición externa alguna.

Desde este punto de partida, existen ventajas tanto a nivel externo (marketing, competitividad, cumplimiento de la legislación, colaboración con la causa ambiental en general, etc), como desde un punto de vista interno empresarial en cuanto al funcionamiento y desarrollo de un sistema de producción limpio, seguro, tecnológica y energéticamente mucho más eficiente cuando éste ha sido asumido de forma voluntaria.

La única dificultad técnica es la derivada de cualquier cambio sustancial en la gestión empresarial ordinaria o clásica, especialmente en empresas de tamaño notable donde el sistema demanda esfuerzos económicos y personales importantes para una implantación adecuada del mismo.

Vistos ya los principios inspiradores de nuestro nuevo modelo organizativo, pasemos ahora a examinar la plasmación real de la reforma.

174. Reglamento CEE 1836/93 del Consejo, de 29-9-1993, por el que se permite a las empresas del sector industrial se adhieran con carácter voluntario a un sistema comunitario de gestión y auditoría medioambientales. (DOCE L 168, 10-7-1993)

II. PROPUESTA DE REFORMA LEGISLATIVA

La iniciativa se va a sustanciar en una propuesta de reforma integral e integradora de los territorios afectados, esto es, en primer término se acometerá la misma de forma individual en cada uno de ellos con el mantenimiento, reforma o fortalecimiento de sus instituciones, según cada caso; para posteriormente lograr coordinar y compenetrar políticas, legislaciones e instituciones en uno o varios órganos técnicos de carácter permanente, con presencia en éstos de representantes políticos, jurídicos, técnicos y sociales.

Lógicamente, los principios de actuación administrativa mencionados en el epígrafe I de este Capítulo presidirán la propuesta de reforma en todos sus extremos.

Se trata por tanto de asumir el medio ambiente como verdadero objeto de la actividad administrativa, para lo cual resulta imprescindible adecuar las instituciones a un fin desconocido hasta no hace demasiado, para los ejecutores de esa acción administrativa con su respectiva organización.

1. La reforma de las Instituciones Privativas vigentes y la creación de Agencias Ambientales Privativas

Tal y como hemos podido comprobar, tanto la CAV, la Comunidad Foral Navarra, como el Dpto. francés de los Pirineos Atlánticos gozan en mayor o menor medida de una estructura organizativa e institucional básica respectiva para acometer el objetivo de protección administrativa del medio ambiente. Desde este punto de vista, los modelos de la CAV y Navarra demandan determinadas reformas concretas, encaminadas a la implantación de un sistema de protección ambiental similar al vigente hoy en día en los Estados Unidos.

Lo mismo sucede con el Dpto. de los Pirineos Atlánticos, con la dificultad añadida de la escasez de competencias ambientales que recaen actualmente en el organismo subestatal antedicho.

Lo esencial de la reforma a nivel privativo debe basarse en la centralización de las competencias ambientales sobre un mismo órgano administrativo. Éste sería en el caso de las CC.AA, la Viceconsejería de Medio Ambiente para la CAV (art.13.1 del Decreto 23/1992, introducido por Decreto 215/1994); y el Consejero de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda en la Comunidad Foral (art.1 del Decreto Foral 580/95).

Así, y de una vez por todas será el órgano ambiental el que acumule en su seno todas y cada una de las competencias ambientales sustantivas, de las cuales en la actualidad muchas descansan bajo el control y desarrollo de diversas Consejerías, sólo sectorialmente vinculadas a la problemática ambiental. Sirva tan solo como ejemplo, el caso de la catalogación de especies amenazadas y protegidas de la fauna y flora, cuya competencia en el caso de la CAV escapa del órgano ambiental, para pertenecer incomprensiblemente a la Consejería de Industria y Agricultura. Todo lo anterior se entiende sin perjuicio por supuesto de las que residen en los entidades locales, de acuerdo con la legislación vigente de régimen local.

Dentro de su escaso margen competencial ambiental, el Dpto. de los Pirineos Atlánticos debiera abordar su reforma en la materia, de forma que la institución hoy competente al efecto, esto es, el *Conseil Départemental de l'environnement*, creado en virtud del art.9 de la Loi 95-101, y denominado en el caso del Dpto. que nos ocupa *Conseil d'Architecture, d'Urbanisme et de l'Environnement*, asumiera para sí mediante una atribución legal expresa todas las competencias ambientales vigentes, sin perjuicio de aquellas de tipo local, cuya gestión y ejecución han de residir lógicamente en los Municipios en base a la legislación local.

Esta reforma no debe influir por otro lado en la actual configuración en cada uno de los territorios de los distintos órganos consultivos que hemos venido estudiando, sin perjuicio de la necesaria potenciación de la participación ciudadana en los mismos, especialmente en el caso de la CAV, donde la cuestión no parece haber sido abordada con tanta valentía y acierto como en Navarra principalmente.

Al margen de todo esto, conviene subrayar aquí la imperiosa necesidad de completar el modelo privativo ya esbozado, con la creación en cada uno de los tres territorios de una verdadera Agencia de Protección del Ambiente, al estilo de las Agencias existentes en Estados Unidos dentro de cada Estado concreto, con el fin de centralizar el control, fiscalización de acciones y políticas en su afeción al medio ambiente de cada territorio, desde un órgano técnico, independiente y con recursos financieros propios.

Se trata de una iniciativa vital en la materia, especialmente respecto al procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental, donde en la actualidad, dada la inevitable dependencia política y jerárquica del órgano ambiental competente al efecto con el resto del ejecutivo, se desconocen en España ejemplos reales de Declaraciones de Impacto negativas, o procedimientos evaluatorios que en conjunto hayan logrado detener un proyecto o acción por su impacto sobre el medio ambiente.

Cada uno de estos órganos habrán de limitarse al ámbito territorial y competencial de cada uno de sus territorios respectivos en materia ambiental, pues se prevé para el conjunto de los tres territorios la creación de un órgano homónimo, que pueda fiscalizar y controlar el desarrollo y ejecución de las acciones y políticas susceptibles de tener impacto sobre el ambiente en el ámbito territorial de los tres territorios afectados.

2. El fortalecimiento de las Instituciones Comunes vigentes y la creación de la Agencia Ambiental Común

El necesario fortalecimiento de las Instituciones Comunes existentes pasa por una profundización teórica y práctica en la eficacia y funcionamiento de los Convenios de Cooperación Transfronteriza, que nos ofrecen una vía adecuada para el desarrollo y ejecución del nuevo modelo de protección ambiental propuesto en este estudio.

Nuestro punto de partida ha de ser el Tratado entre el Reino de España y la República Francesa sobre Cooperación Transfronteriza entre Entidades Territoriales (Bayona, 10-3-1995)¹⁷⁵, en aplicación del Convenio-Marco Europeo de 21-5-1980 sobre Cooperación Transfronteriza entre Comunidades o Autoridades Territoriales¹⁷⁶.

El Tratado de Bayona entró en vigor el 24-2-1987, y entre los objetivos del mismo estipulados en el art.1, se encuentra la posibilidad de llevar a cabo una práctica de cooperación activa transfronteriza, con respeto a los respectivos Derechos internos de cada entidad. En este ámbito, tal vez sea la interpretación del art.3.6 del Tratado el que nos ofrezca mayores obstáculos para la reforma institucional pretendida, por cuanto este precepto niega la posibilidad de someter a Convenio

“las potestades normativas y de control de las entidades territoriales ni las atribuciones que éstas ejercen en tanto que agentes del Estado”, en el caso de los Pirineos Atlánticos; “o en virtud de una competencia delegada por el Estado”, en el caso de la CAV y de Navarra. Como se puede

175. BOE nº 59, de 10-3-97.

176. BOE nº 248, de 16-10-90 (corrección de errores: BOE nº 260, de 30-10-90).

observar, la verdadera dificultad se presenta en el lado francés si consideramos al Dpto. de los Pirineos Atlánticos como mero agente del Estado, mientras que para la CAV y Navarra resulta difícil poder sostener las competencias ambientales emanadas de la propia Constitución y de los respectivos Estatutos como *“competencias delegadas por el Estado”*.

Ha de servir como cobertura jurídica de la reforma en el caso francés la existencia de dos textos jurídicos que habilitan la existencia y fortalecimiento de este tipo de prácticas de cooperación. Se trata concretamente de la *Loi 82-213, du 2-3-82, relative aux droits et aux libertés des communes, des départements et des régions*¹⁷⁷ y la *Loi d'Orientation 92-125 du 6-2-1992, relative à l'administration territoriale de la République*¹⁷⁸. Existen asimismo tres Circulares del Primer Ministro de 1983, 1985 y 1987 que abordan abiertamente la acción exterior de las colectividades o entidades locales francesas.

En todo caso, será la Comisión Franco Española de Cooperación Transfronteriza y en último caso los respectivos Tribunales Constitucionales de ambos Estados los encargados de dilucidar cualquier duda interpretativa al respecto. La primera es la encargada del seguimiento efectivo del Tratado de Bayona y de su aplicación.

El art.2 del Tratado de Bayona define el término “Entidades Territoriales” incluyendo entre las mismas las Comunidades Autónomas del País Vasco, Navarra, Aragón y Cataluña, junto a sus respectivos Territorios Históricos, Provincias y Municipios. También quedan incluidos en el concepto las Comarcas u otras entidades que agrupen Municipios de una de las CC.AA mencionadas y las Áreas Metropolitanas y Mancomunidades creadas de acuerdo a la legislación sobre régimen local. Por parte francesa quedan incluidas en el concepto las regiones de Aquitaine, Midi-Pyrénées, Languedoc-Rousillon, junto a sus respectivos Departamentos, Municipios y sus agrupaciones dentro de las regiones antedichas.

En base al art.3.1 del Tratado, *“las entidades territoriales de un lado y otro de la frontera podrán emprender acciones de cooperación transfronteriza cuando el objeto de esta cooperación pertenezca, en virtud del Derecho interno de cada una de las Partes Contratantes, al ámbito competencial de una y otra entidad territorial y cuando exista entre ellas un interés común”*. Para ello la forma de vehiculizar tal objetivo son los Convenios de Cooperación Transfronteriza, cuyo objetivo ha de ser la creación y gestión de equipamientos o servicios públicos, junto a la coordinación de sus decisiones; permitiéndose al tiempo la creación por las entidades territoriales de organismos de cooperación o participación en otros organismos previamente existentes (art.3).

Una previsión no poco importante a este respecto se contiene en el art.4 del Tratado, según el cual las obligaciones derivadas de los Convenios se someterán al Derecho que determine el propio Convenio, que siempre habrá de ser el de una de las entidades territoriales contratantes. Lógicamente, en caso de litigio, el foro competente será el de la Parte contratante cuyo Derecho haya resultado elegido.

Es pues en virtud del Tratado de Bayona de donde nace la posibilidad de afrontar un fortalecimiento real de las instituciones transfronterizas existentes y que a continuación examinaré; además de la creación ex novo de un órgano o Agencia Ambiental competente en el seno de los tres territorios afectados por el estudio, pero siempre dentro de los límites constitucionales existentes y de los claramente estipulados por el art.3 del Tratado de Bayona. Vayamos pues con la primera de ambas tareas:

177. JORF nº 52, du 3-3-82.

178. JORF du 8-2-92.

No hay obstáculos legales insalvables para llevar a cabo la reforma objeto de estudio, si bien la práctica en la materia viene resultando tan escasa como poco efectiva, especialmente en lo que respecta a la protección del medio ambiente.

La primera y mas esencial institución cuyo fortalecimiento en materia ambiental se demanda es la Comunidad Transfronteriza Aquitania-Euskadi-Navarra, creada mediante el Protocolo de Cooperación entre la Región de Aquitania, la Comunidad Autónoma de Euskadi y la Comunidad Foral de Navarra (Pamplona-Iruñea, 13-2-1992)¹⁷⁹. Esta institución como digo ha sido claramente infrutilizada en materia ambiental, aun cuando este ámbito de actuación se ajusta sin fisuras a los fines y objetivos concretos del Protocolo en cuestión. Existen tres órganos esenciales creados expresamente por el Protocolo: la Comisión Permanente Institucional, la Delegación Permanente y las Comisiones Técnicas Mixtas. Entre ellas, las terceras constituyen la fórmula adecuada para la práctica de cooperación en la materia ambiental, y sobre la misma se abordará enseguida la creación del órgano o Agencia Ambiental que estudiaré al final de este apartado.

La Comunidad de Trabajo de los Pirineos (CTP) fue creada en Pau el 4-11-1983, incluyendo todas las CC.AA. y Regiones definidas en el Tratado de Bayona, junto al Principado de Andorra. Entre sus objetivos existen distintas materias ambientales entre las cuales destacan los transportes y comunicaciones, la pesca, la energía, agricultura, bosques y economía de montaña, economía hidráulica, protección de los recursos y del medio natural en general, ordenación del territorio y urbanismo, junto al desarrollo regional y rural. No existe duda sobre la vinculación de todas estas cuestiones con la problemática ambiental, todo lo cual hace necesario un esfuerzo suplementario en las acciones de esta Comunidad Pirenaica.

La CTP está compuesta por cinco órganos básicos: Presidencia, Consejo, Comité de Coordinación, Comisiones de Trabajo y Secretaría. Entre las Comisiones de Trabajo existe una dedicada expresamente al medio ambiente, en cuyo seno bien pudieran fomentarse prácticas organizativas de tipo global en materia ambiental, especialmente dentro de entidades territoriales cuya vinculación histórica, geográfica y cultural con la cordillera pirenaica hacen necesaria una más estrecha cooperación activa en materia de protección del ambiente.

Sólo mencionaré ahora algunas otras prácticas de cooperación transfronteriza, cuyos ámbitos territoriales desbordan el eje geográfico de este estudio, por lo que me limitaré a una mera enumeración de las mismas:

- Conferencia de Regiones del Sur de la Europa Atlántica (incluye las CC.AA. Atlánticas de España y las Regiones homónimas de Francia y Portugal, constituida en Burdeos el 27-4-1990).
- Asociación de Regiones Fronterizas Europeas (Aquitania y Euskadi son miembros, constituida en Bonn en 1971)
- Asamblea de las Regiones de Europa (Aquitania, Euskadi y Navarra son miembros, constituida en Lovaina el 14-6-1985)
- Conferencia de Regiones Periféricas Marítimas (Aquitania y Euskadi son miembros, constituida en Inverness en 1977).
- Comisión Arco Atlántico (Aquitania y Euskadi son miembros, constituida en Faro el 13-10-1989).

179. BOPV nº 32, de 17-2-98.

La ya anunciada creación de una Agencia u órgano ambiental común a los tres territorios objeto de este estudio se enmarca como se ha apuntado líneas atrás en el seno del Tratado de Bayona y del Protocolo de Cooperación Euskadi-Aquitania-Navarra (Pamplona, 13-2-1992). Como nota previa ha de subrayarse la necesidad de reducir el ámbito territorial de la Región de Aquitania, al Departamento de los Pirineos Atlánticos, debido a la excesiva magnitud territorial de la Región en su conjunto, lo que requeriría de un esfuerzo económico y humano tal vez imposible de alcanzar hoy día.

En torno a la cuestión financiera, el propio Protocolo consta de un Fondo de Cooperación, como instrumento de financiación de proyectos transfronterizos, dentro de tres capítulos esenciales entre los cuales se encuentra el medio ambiente (art.2 del Protocolo de 1992). Debe subrayarse asimismo, que la dotación presupuestaria del Fondo ha aumentado notablemente, desde los 40 millones de pesetas para 1990, a los 270 millones de pesetas en 1994, por lo que la creación de la Agencia dentro del ámbito territorial apuntado no debiera enfrentarse con problemas económicos destacables, al margen de la posibilidad añadida de arbitrar cualquier otra vía de financiación suplementaria desde las instituciones interesadas.

La Comisión Institucional Permanente de esta Comunidad Transfronteriza se compone de los Presidentes de los Ejecutivos de cada Comunidad Autónoma y Región, junto a otros cuatro miembros (art.6), siendo la encargada del seguimiento de las acciones de aplicación del Protocolo. Por su parte la Oficina Permanente asegura el Secretariado de la Comisión Permanente, integrada por un Delegado de cada Parte (art.6).

Desde mi punto de vista, y en aplicación del art.6, las Comisiones de Trabajo Sectoriales constituyen la clave organizativa para la creación de la Agencia Ambiental competente sobre materias que afecten a los tres territorios, por cuanto las mismas se han ido creando en correspondencia con las tres áreas u objetivos enunciados como capítulos presupuestarios del Fondo de Cooperación, entre los que se encuentra el medio ambiente.

De este modo, es en el seno de la Comisión de Trabajo competente respecto al medio ambiente, donde se debiera impulsar la creación de la Agencia ambiental, en claro paralelismo a la *Environmental Protection Agency* de los Estados Unidos, con sus competencias tasadas sólo respecto a acciones y políticas que afecten al territorio en global y como órgano técnico independiente de sometimiento alguno a instrucciones jerárquicas de los gobiernos implicados, de la propia Comunidad Transfronteriza y de cualesquiera otras instituciones de carácter político.

Ello no debiera poner en tela de juicio ni el ejercicio de competencias ambientales por los respectivos Estados en aquellas de su exclusividad, ni el ejercicio ordinario y control de las competencias ambientales que residen en las propias CC.AA o en el Dpto. francés, cuando éstas no desbordan el ámbito territorial de cada uno de sus territorios; ni finalmente la realidad constitucional vigente en ambos Estados, bien reflejada por el art.3 del Tratado de Bayona de 10-3-1995 sobre Cooperación Transfronteriza entre Entidades Territoriales.

Por tanto, y a modo de conclusión la Agencia debiera estar compuesta de forma proporcional por servicios y funcionarios procedentes de todos los Departamentos competentes de alguna forma sobre el medio ambiente en cada uno de los territorios afectados, tal y como sucede con la *EPA* estadounidense; respetándose igualmente el carácter de Administración independiente que caracteriza a la Agencia en el caso norteamericano.

Tampoco debiera resultar problemática realizar una interpretación extensiva de la legislación comunitaria y estatal en materia de Evaluación de Impacto Ambiental, dentro de la capacidad de los Estados para emprender medidas de mayor protección sobre el ambiente

(art.130 T TCE¹⁸⁰); así como la que corresponde a las CC.AA para adoptar idéntica postura de protección adicional en base a lo dispuesto por el art.149.1.23^a CE. De esta forma podría avanzarse hacia el modelo estadounidense logrando que la nueva Agencia pudiera fiscalizar abiertamente cualquier proyecto, acción o actividad con efectos significativos sobre el medio ambiente de los tres territorios, aplicando al efecto el Derecho vigente en el territorio concreto donde la acción o política se hubiera producido o desarrollado físicamente; y sin perjuicio tampoco de las competencias de tutela y control surgidas en las nuevas Agencias de corte privativo, creadas en este estudio al efecto de fiscalizar los proyectos, acciones e iniciativas cuyo hipotético impacto no desborde los límites territoriales de cada una de las tres entidades implicadas en el nuevo modelo.

Tal es una de las ventajas puntuales de la *NEPA* norteamericana que carece de un *numerus clausus* al estilo europeo, de supuestos que han de ser evaluados. La consecuencia sería un sistema abierto, flexible y operativo siempre que existan efectos previsibles y significativos sobre el medio. La nueva Agencia Común fiscalizaría de forma determinante la ejecución o no de cada obra de impacto, y en caso afirmativo establecería las modificaciones o medidas correctoras necesarias en el proyecto para una ejecución ambientalmente inocua del mismo en el ámbito de las tres entidades afectadas¹⁸¹.

Todo ello debe regirse como se ha apuntado, por la imposibilidad de que la Agencia pueda verse sometida a instrucciones o presiones jerárquicas desde órganos cuya competencia sustantiva pueda comprometer la adecuada tutela de las variables ambientales de un proyecto, acción o iniciativa sobre el medio ambiente como bien jurídico global.

III. CONSECUENCIAS DE LA REFORMA

Para terminar, voy a examinar de forma teórica la forma de ejecución material de la reforma en cuestión, junto a las posibles consecuencias derivadas de todos los cambios institucionales, en lo que respecta al funcionamiento del nuevo modelo, sus consecuencias sectoriales y las nuevas fórmulas de participación territorial y ciudadana introducidas gracias a esta novedosa forma de organización transfronteriza.

Durante el desarrollo de este apartado, es factible el surgimiento de disfunciones distintas a las existentes en los modelos previos, de modo que resultará útil constatar las mismas, para poder en último término aplicar técnicas que reconduzcan tales situaciones a una no siempre fácil organización administrativa, que respete y ejecute políticas y leyes ambientales, conminando preferentemente mediante la persuasión a las personas físicas y jurídicas que violen o incumplan las normativas ambientales vigentes.

1. Funcionamiento: independencia jerárquica, política y jurídica

Resulta fácil y curiosamente constatable en el caso español la práctica inexistencia de procedimientos de Evaluación de Impacto Ambiental, que terminen con una Declaración de Impacto negativa impidiendo en suma la ejecución final del proyecto evaluado.

180. Art.176 TCE en su versión derivada del Tratado de Amsterdam.

181. No es objeto de análisis en este estudio el Convenio sobre Evaluación del Impacto en el Medio Ambiente en un Contexto Transfronterizo (Espoo, Finlandia, 25-2-91), por cuanto el mismo en virtud de sus arts.16 y 17 sólo queda abierto a la firma de los Estados y organizaciones regionales de integración económica, en clara referencia a la Comunidad Europea, nunca a entidades subestatales como las que son objeto de este trabajo. El texto del citado Convenio, junto a su Instrumento de Ratificación por España fueron publicados en el BOE nº 261, de 31-10.97.

Esta no es sino una de las perniciosas consecuencias emanadas del sistema vigente en la materia, tanto a nivel estatal, europeo, como en el seno de las CC.AA. La razón principal de esta laguna en el sistema descansa sobre la dependencia jerárquica de los órganos ambientales competentes en materia evaluatoria, respecto de aquellos órganos de carácter sustantivo competentes en cuanto a la autorización final de cada uno de los proyectos evaluados.

Inevitablemente, esta dependencia jerárquica se ha venido traduciendo sistemáticamente en dependencia tanto política como jurídica entre los órganos antedichos, de forma que el sistema de EIA vigente en Europa no alcanza ni remotamente el grado de eficacia y autonomía actuales en el caso de los Estados Unidos.

Por ello, la creación de las nuevas Agencias Privativas y la Agencia Común, dotarán al sistema organizativo en sus respectivos ámbitos de actuación de un margen de independencia imprescindible para la adecuada fiscalización de los distintos proyectos y acciones, sea cual sea el órgano, departamento o ente bajo el cual resida el proyecto a nivel sustantivo.

No ha de tratarse por tanto en modo alguno de un desapoderamiento de competencias, sino de la centralización y sustantivización de las competencias puramente ambientales y de su tutela por órganos independientes, técnicos y autónomos financieramente en sus respectivos territorios; junto a otro común competente en aquellos casos en que los proyectos o acciones sean susceptibles de desbordar el espacio territorial de uno de los territorios afectados.

2. Efectos sectoriales

La materia donde en principio las consecuencias de la reforma serían más palpables es sin duda en la EIA, si bien la cuestión ha sido ya tratada en profundidad, por lo que centraré el examen de este apartado en tres sectores básicos, donde por sus especiales problemáticas transfronterizas, el papel a desarrollar por la Agencia Ambiental Común parece ciertamente destacable: aguas, costas y atmósfera.

En el caso de las aguas, nos enfrentamos a un territorio hidrológicamente interdependiente, con gran cantidad de cursos de agua, que en muchas ocasiones actúan como vasos comunicantes geográficos entre Municipios y Comarcas, a través de los valles. Resulta por tanto indudable casi siempre el carácter común del bien jurídico a proteger, en cuanto cuencas fluviales internas al territorio de la CAV, Navarra y de los Pirineos Atlánticos, salvo en casos muy concretos y específicos donde los cursos de agua se encuentren claramente ubicados dentro de uno solo de los territorios antedichos.

Lógicamente han de establecerse los cauces de colaboración específicos, para evitar hipotéticas intromisiones competenciales en cauces propios de otros ámbitos territoriales o del Estado, y al contrario, prevenir también posibles intromisiones externas en la tutela, gestión y control ambientales de los cauces internos a los tres territorios objeto de estudio, cuya competencia de tutela ambiental debiera residir primordialmente en la Agencia Ambiental Común.

Tampoco ello debiera impedir el adecuado desarrollo y ejecución legislativa en la materia, por parte de los órganos ambientales de cada territorio. No olvidemos, que la base sustancial de la reforma se ha sustentado en la adecuada separación de los órganos administrativos ambientales, respecto de las Agencias Privativas y la Agencia Ambiental Común, como entes de tutela de las acciones, proyectos y políticas de los primeros para

con el medio ambiente como bien jurídico sustantivo. Ello presupone en todo caso, la asunción ya apuntada por los órganos ambientales respectivos de todas y cada una de las competencias en la materia que hasta hoy se encuentran dispersas entre los diversos departamentos administrativos de cada uno de los tres territorios.

Idéntica problemática transfronteriza tiende a reproducirse en los casos de problemas atmosféricos y costas. Se trata de cuestiones difícilmente reductibles al ámbito territorial singular de un territorio, por lo que sin perjuicio de las competencias concernientes a los órganos ambientales de cada territorio y las de sus respectivas agencias, en este caso la tutela preferente habrá de corresponder nuevamente a la Agencia Ambiental Común.

Los restantes ámbitos sectoriales que afectan al medio ambiente nos ofrecen una más sencilla reconducción hacia los parámetros ordinarios del reparto competencial en materia ambiental, sin que en la mayoría de los casos sea necesaria la intervención de la Agencia Común, con excepción de las grandes obras públicas y la planificación territorial o urbanística en territorios muy densamente poblados, donde sí parecería aconsejable una tutela global de los proyectos y acciones a cargo de la misma.

Todo lo anterior ha de concluir en un modelo más ágil de protección ambiental global, que prevenga hipotéticas interferencias competenciales y que muestre en sus balances sectoriales de resultados una efectiva política de protección y tutela del medio ambiente, como bien jurídico sustantivo, cuya identidad propia demanda una fórmula independiente de protección que nunca sea supletoria o subsidiaria de otras acciones, políticas o proyectos indirectamente relacionados con la protección del medio.

3. Una nueva visión participativa de la protección ambiental

Al margen de las clásicas fórmulas de participación social e institucional en los diversos órganos consultivos existentes en el seno de las tres entidades territoriales estudiadas, el nuevo modelo consagra la participación no sólo de los funcionarios y técnicos de las distintas Administraciones implicadas en el seno de las nuevas Agencias, sino también la implicación ciudadana en estas nuevas instituciones, así como en la Agencia Ambiental Común.

Este nuevo modelo de participación pública tiene una doble vertiente manifestada en todos los ámbitos de la reforma: la participación territorial y la participación ciudadana.

Territorial, por que cada territorio implicado en la protección global del medio ambiente sobre el que se asientan la CAV, Navarra y el Dpto. de los Pirineos Atlánticos goza de una cuota parte de representación institucional en el seno de la nueva Agencia Ambiental Común, al margen por supuesto de la composición intraterritorial de los miembros de cada una de las Agencias Privativas.

Ciudadana, por que tanto dentro de las Agencias Privativas, como en la Agencia Común, la nueva legislación debe contener las previsiones necesarias para garantizar una nutrida representación social en las Agencias, tomando como modelo más cercano el de Navarra al ser este el más desarrollado al efecto; y como objetivo final el modelo norteamericano que inspira la globalidad del estudio.

Se trata en suma de la positivación real y efectiva del derecho de participación ciudadana en la vida política, económica, cultural y social, recogido en el art.9.2 CE; y ahora reflejado en las nuevas prácticas administrativas para la protección del medio ambiente.

CONCLUSIONES

- Históricamente, si bien el discurrir del Derecho Ambiental es más bien reciente, la Administración Pública no se organizó de forma específica para la protección del medio ambiente, de donde surge ya la duda sobre si será necesario una Administración "ad hoc" para ello, o resultaría suficiente a tal efecto con la organización administrativa preexistente.
- El modelo de dispersión de competencias se encuentra ciertamente cercano al de agrupación parcial de competencias propio de la unidad de gestión. El sistema organizativo ambiental español bien pudiera encuadrarse en cualquiera de ambos.
- La división compartimental de las competencias en materia ambiental resulta virtualmente inviable, tratándose de una materia eminentemente horizontal, para cuya correcta atención resultará inestimable la coordinación y participación de todas y cada una de las Administraciones implicadas.
- En el modelo de hipersectorialización todos y cada uno de los departamentos administrativos deben tener entre sus competencias, una específica y propia de medio ambiente. Afortunadamente, el medio ambiente es ya aquí protegido como competencia propia de cada departamento.
- En los modelos propios de la unidad de gestión se concibe el medio ambiente en toda su dimensión material y general, de modo que su protección requiere ineludiblemente de una sola unidad de gestión mediante la intervención administrativa, sin perjuicio de que ésta no puede olvidar tener en cuenta que en otra serie de actividades administrativas, no estrictamente medioambientales, el medio ambiente ha de ser protegido por vía transversal.
- Dentro del modelo de agrupación parcial, las competencias ambientales se concentran parcialmente en un departamento con otras competencias conexas, pero sólo conectadas de forma indirecta con el fenómeno ambiental. Lógicamente, este modelo produce un efecto no deseado, al dividir casi siempre las competencias aludidas, con los efectos negativos que ello comporta para la correcta protección ambiental.
- El modelo departamental puro concentra en principio todas y cada una de las competencias en la materia, de forma que la mejora respecto a los anteriores resulta incuestionable, desde el momento en que por vez primera entre nosotros se contempla el problema administrativo ambiental de forma plenamente sustantiva y con una imprescindible independencia e identidad propias. Sin embargo, no podemos olvidar tampoco el problema que subyace tanto en este modelo como en el resto, pues a pesar de la teórica independencia mencionada, no es menos cierto que la misma siempre se encontrará en cierto modo subyugada por la jerarquía del Gobierno donde se inserta, de modo que las decisiones de importancia económica o política tenderán a ser impuestas frente a la variable ambiental que aparezca en torno a todas ellas.
- La *NEPA* obliga a que todos y cada uno de los departamentos lleven a cabo sus políticas atendiendo permanentemente a los problemas y consideraciones ambientales.

Esta es la suprema característica del modelo administrativo ambiental de concentración de controles que preside la Administración norteamericana en su tarea protectora del medio ambiente. De este modo, todos los departamentos están inmersos en el cumplimiento de objetivos ambientales dentro de su ámbito competencial, cuya fiscalización general corre a cargo de todas las Agencias federales, bajo el timón de la EPA.

- En ocasiones, el modelo organizativo vigente en Estados Unidos presenta también determinados conflictos o disfunciones. Dentro de estos casos deben destacarse los posibles conflictos entre la NEPA y las obligaciones estatutarias de las Agencias Federales.
- Frente a este modelo dinámico, moderno y en constante evolución representado por el sistema vigente en los Estados Unidos, la organización administrativa en la materia, tanto en la CAV, como en Navarra o en los Pirineos Atlánticos se ha llevado a cabo bajo un más que sustancial mimetismo con la consumada por sus respectivos Estados, demostrando asimismo una escasa creación de Agencias u órganos ambientales sustantivos, con escasas competencias y poca operatividad real en la práctica.
- La CAV ha configurado hasta hoy un modelo de protección ambiental basado en la unidad de gestión, mediante una agrupación parcial de las competencias sobre la materia. La principal novedad en la materia y piedra angular del sistema vasco de protección del medio ambiente viene representada por la entrada en vigor desde el 28 de junio de 1998 de la Ley 3/1998, de 27 de febrero, General de Protección del Medio Ambiente del País Vasco.
- Una visión de las cuestiones competenciales concernientes a la Comunidad Foral de Navarra nos obsequia con idéntica problemática constitucional que la abordada en el caso de la CAV, si bien en este caso existen previsiones más concretas y desarrolladas en la materia, que dotan a Navarra, tal y como sucede en otros ámbitos administrativos, de una singularidad y grado de autonomía organizativa y legislativa ciertamente subrayable en materia ambiental. Por lo tanto, y si bien la organización navarra en la materia puede antojarse demasiado atomizada, lo cierto es que se observa una muy elaborada distribución de materias y funciones, además de la creación de Departamentos (Servicios en este caso) verdaderamente necesarios y pioneros respecto a lo visto hasta ahora a nivel estatal. Se trata por tanto de un modelo organizativo bastante más desarrollado que el hoy vigente en la CAV, y que dispone sin duda de recursos ciertamente superiores tanto a nivel material como humano.
- La descentralización no se ha producido en modo alguno en el ámbito organizativo del medio ambiente en Francia, que se caracteriza por la preeminencia constante del Derecho estatal en cualquier caso. Desde algunos puntos de vista, el Estado se manifiesta como el ámbito apropiado para abordar estas problemáticas globales, lo cual cabe ser sin duda discutido desde estas líneas, especialmente en base al ya famoso adagio ambientalista "pensar global, actuar local". De modo también similar al principio constitucional español de competencia, en el caso francés se ha elaborado doctrinalmente el principio de especialización en la atribución de competencias concretas a los Departamentos en general y restantes entidades locales. Sin embargo, esta técnica ha pasado desapercibida en materia medioambiental, pues las diversas leyes de descentralización elaboradas durante los años ochenta tan sólo transfieren competencias sectoriales muy concretas y de escaso peso específico.

- La traslación del modelo organizativo para la protección ambiental vigente en los Estados Unidos a los territorios objeto de este estudio ha de estar presidida por la aplicación estricta de una serie de principios de actuación en la materia, configurados hoy día como propios e inherentes al Derecho Ambiental Comunitario e Internacional y recogidos finalmente en los ordenamientos internos. Ello no supone un desmantelamiento de todo el entramado institucional existente hoy día en los territorios aludidos, sino más bien la adecuación de los mismos a las técnicas institucionales largamente aplicadas en los Estados Unidos, tratando en suma de superar los vicios, disfunciones y defectos indeseables de los que adolece nuestra más cercana en distancia organización administrativa actual.
- La iniciativa de reforma se sustancia en una propuesta organizativa integral e integradora de los territorios afectados, esto es, en primer término se ha acometido la misma de forma individual en cada uno de ellos con el mantenimiento, reforma o fortalecimiento de sus instituciones, según cada caso; para posteriormente lograr coordinar y compenetrar políticas, legislaciones e instituciones en uno o varios órganos técnicos de carácter permanente, con presencia en éstos de representantes políticos, jurídicos, técnicos y sociales.
- La consecuencia material de la reforma planteada ha de configurar una centralización y sustantivación de las competencias puramente ambientales y de su tutela por órganos independientes, técnicos y autónomos financieramente en sus respectivos territorios; junto a otro común competente en aquellos casos en que los proyectos o acciones sean susceptibles de desbordar el espacio territorial de uno de los territorios afectados.
- Todo lo anterior ha de concluir en un modelo más ágil de protección ambiental global, que prevenga hipotéticas interferencias competenciales y que muestre en sus balances sectoriales de resultados una efectiva política de protección y tutela del medio ambiente como bien jurídico sustantivo, cuya identidad propia demanda una fórmula independiente de protección, que nunca sea supletoria o subsidiaria de otras acciones, políticas o proyectos indirectamente relacionados con la protección del medio.

APÉNDICE BIBLIOGRÁFICO

- AA.VV. Derecho Constitucional. Vol I, Tirant lo Blanch. 2ª edición. Valencia, 1994.
- AA.VV. "Environmental Law", Vol. I, nº 3, 1990, Northwestern School of Law of Lewis and Clark College.
- AA.VV. "Land and Water Law Review", vol. XXV, nº 1, 1990, College of Law, University of Wyoming.
- AA.VV. "Understanding US and European Environmental Law". Graham y Trotma/Martinus Nijhoff. Londres, 1989.
- ABELLÁN, A. "Marco legal de las Evaluaciones de Impacto Ambiental. Descripción metodológica". Revista de Castilla-La Mancha, nº7, 1993.
- ALBERTINI, P. "Les collectivités locales et l'environnement", L'Actualité Juridique-Droit Administratif, nº 12, diciembre 1993.
- ALBI CHOLVI, F. "Los contratos municipales", Horizontes, Valencia, 1944.
- ALONSO GARCÍA, E. "Derecho Comunitario. Sistema Constitucional y Administrativo de la Comunidad Europea" CEURA, Madrid, 1994.
- ALONSO GARCÍA, E. "Participación de los individuos en la toma de decisiones relativas al medio ambiente en España". Revista Española de Derecho Administrativo, nº 61, 1989.
- ALONSO GARCÍA, E. "El Derecho Ambiental de la Comunidad Europea". Cuadernos de Estudios Europeos. Civitas. Vols. I y II, Madrid, 1993.
- ALONSO GARCÍA, M. C. "Régimen jurídico de la contaminación atmosférica y acústica", Madrid, 1995.
- ÁLVAREZ GENDIN, S. "Los contratos públicos", Reus, Madrid, 1934.
- ÁLVAREZ RICO. "Principios constitucionales de organización de la Administraciones Públicas". IEAL. Madrid, 1986.
- ALLENDE LANDA, J. "La Evaluación de Impacto Ambiental. Marco de referencia y aspectos relevantes a debatir". Ciudad y Territorio, nº83, 1990.
- ALLI ARANGUREN, J.C. "Régimen Jurídico de la Evaluación de Impacto Ambiental". Revista Jurídica de Navarra, nº8, 1989.
- ANDERSON, MANDELKER & TARLOCK. "Environmental protection, Law and Policy", Little, Brown and Co., Boston, 1984.
- ARIÑO ORTIZ. "Una reforma pendiente: Participación". RICA, nº 3, 1978.
- ARRIETA, C., TOLEDO, J. y GONZÁLEZ PÉREZ, J. "Comentarios a la Ley de Aguas". Civitas, Madrid, 1987.
- BACIGALUPO, M. "La discrecionalidad administrativa", Marcial Pons, Madrid, 1997.
- BAÑO LEON, J.M. "Los límites discrecionales de la potestad reglamentaria (remisión normativa y reglamento independiente en la Constitución de 1978), Civitas/Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, Madrid, 1991.
- BASSOLS COMA, M. "Génesis y evolución del Derecho Urbanístico español (1812-1956)", Madrid, 1973.

- BELLVER CAPELLA, V. "Ecología: De las razones a los Derechos; 1995.
- BERMEJO VERA, J. (dir.): "Constitución y Planificación Hidrológica". Civitas, Madrid, 1995.
- BLUMM, M. "The Origin, Evolution and Direction of the United States National Environmental Policy Act", Australian Environmental Law and Planning Journal, nº 5, 1988.
- BUSTILLO BOLADO, R.O y CUERNO LLATA, J.R. "Los Convenios Urbanísticos entre las Administraciones Locales y los Particulares", Pamplona, 1997.
- CANALS AMETLLER, D. "La polémica jurisprudencia del Tribunal Constitucional en materia de espacios naturales protegidos: competencias estatales versus competencias autonómicas", R.A.P., nº142, 1997.
- CANO MURCIA, A. "Teoría y práctica del convenio urbanístico: doctrina, legislación, jurisprudencia y formularios" Aranzadi, Pamplona, 1996.
- CANS, Ch. "Grande et petite histoire des principes généraux du droit de l'environnement dans la loi du 2 février 1995", Revue juridique de l'environnement, nº 2, 1995.
- CASTELLS ARTECHE, J.M. "Responsabilidades municipales en el ámbito del medio ambiente". Revista Vasca de Administración pública, nº 41.
- COMELLA DORDA, R. "Límites del Poder Reglamentario en el Derecho Administrativo en los Estados Unidos". Barcelona, 1997.
- CORELLA MONEDERO, J.M. "Función de las Diputaciones Provinciales en la defensa del medio ambiente". Revista de Estudios de la vida local, nº 188.
- CHAPUS, R. "Droit Administratif général", Tomo I, De. Montchrestein, Paris, 1993.
- CHOY I TARRÉS, A., "Competencias y funciones del municipio en materia de medio ambiente", Autonomies 15, 1992.
- DE LA CUÉTARA MARTÍNEZ, J.M. "Administración local y medio ambiente. Funciones, medios y problemas". Revista de estudios de la vida local, nº 207, 1.981.
- DE LOS MOZOS, J.L. "Precedentes históricos y aspectos civiles del Derecho de caza". *Revista de Derecho Privado*, nº4, 1972.
- DE VERGOTTINI, G. "El reparto de poderes en materia medioambiental entre la Comunidad Europea, el Estado y las regiones. El caso italiano", R.V.A.P. 27, 1990.
- DEBIÈVRE, A. "Le casse-tête de la réforme des compétences", L'Environnement Magazine, nº 1526, abril 1994.
- DELGADO PIQUERAS, F. "La Administrative Dispute Resolution Act de los Estados Unidos: Introducción, traducción y notas", RAP nº 131, 1993.
- DELGADO PIQUERAS, F. "Derecho de Aguas y Medio Ambiente", Tecnos, Madrid, 1992.
- DELGADO PIQUERAS, F. "La distribución de competencias Estado-Comunidades Autónomas en materia de aguas: la Sentencia del Tribunal Constitucional de 29 de noviembre de 1988". R.A.P., nº 118, 1989.
- DOMPER FERRANDO, J. "Las competencias de las entidades locales en materia de medio ambiente", R.D.U., noviembre 1991.
- ECEIZABARRENA SÁENZ, J. "Problemática y Régimen Jurídico de la Pesca con Redes de Enmalle a la Deriva. Especial Referencia al Derecho Comunitario", Actualidad Administrativa nº 42, 1998.
- ECEIZABARRENA SÁENZ, J. "La Edificación en Espacios Naturales", IURIS nº 10, 1998.
- EMBED IRUJO, A. "Usos del agua e Impacto Ambiental: Evaluación de Impacto Ambiental y caudal Ecológico". Revista de Administración Pública, nº134, 1994.

- EMBIG IRUJO, A. "Las competencias constitucionales y estatutarias sobre las aguas continentales. Planteamiento normativo y realidad jurídica". REDC, nº37, 1993.
- EMBIG IRUJO, A. "El Plan Hidrológico Nacional", Civitas, Confederación Hidrográfica del Ebro y Universidad de Zaragoza, Madrid, 1993.
- EMBIG IRUJO, A. "La Planificación Hidrológica. Régimen Jurídico", Tecnos, Madrid, 1991.
- FAJARDO SPINOLA, L. "Coordinación de la actividad de las diferentes Administraciones Públicas sobre la costa". R.A.P., 128, 1992.
- FERNÁNDEZ RAMOS, S. "La Directiva Comunitaria sobre Libertad de Acceso a la Información en Materia de Medio Ambiente y su Transposición al Derecho Español". Revista Andaluza de Administración Pública, nº 22, 1995.
- FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R. "El urbanismo concertado y la reforma de la Ley del Suelo", Instituto de Estudios Administrativos, Madrid, 1974.
- FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R. "Arbitrariedad y discrecionalidad", Civitas, Madrid, 1991.
- FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R. "Derecho, medio ambiente y desarrollo", REDA nº24.
- FINDLEY & FARBER. "Environmental Law, Cases and Materials, West. Pub. Co., 1985.
- FINDLEY & FARBER. "Environmental Law", Nutshell Series, West. Pub. Co., 1986.
- FINDLEY & FARBER. "Law of Environmental Protection", Environmental Law Institute, Sheldon M. Novick (ed.)
- FINDLEY & FARBER. "Environmental Law Handbook", Environmental Law Institute; Government Institutes Inc., 1987.
- FREEMAN, M. "Alternative Disputes Resolution", Dartmonth, Aldershot, England, 1995.
- FROMAGEAU, J., y GUTTINGER, P. "Droit de l'environnement", ed. Eyrolles, Paris, 1993.
- GALLEGO ANABITARTE, A., MENÉNDEZ REXACH, A y DÍAZ LEMA, J.M. "El derecho de aguas en España". ed. MOPU, Madrid, 1986.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ, T.R. "Curso de Derecho Administrativo", Vol. I 8ª Edición, Madrid 1997.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ, T.R. "Curso de Derecho Administrativo", Vol.II. 8ª Edición, Madrid 1997.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E. "Las expropiaciones legislativas desde la perspectiva constitucional. En particular, el caso de la Ley de Costas". R.A.P., nº 141, 1996.
- GARCÍA PELAYO, M. "Las transformaciones del Estado contemporáneo", Alianza Universidad, Madrid, 1996. (10ª reimpresión de la edición de 1995)
- GARCÍA PÉREZ, M. "La utilización del dominio público marítimo-terrestre. Estudio especial de la concesión demanial", Marcial Pons, Madrid, 1995.
- GARCÍA TREVIJANO GARNICA, E. "El régimen jurídico de las costas españolas: la concurrencia de competencias sobre el litoral", R.A.P., 144, 1977.
- GARRIDO FALLA. "Tratado de Derecho Administrativo" Vol. II, Tecnos, Madrid 1992, (10ª ed.).
- GARCÍA URETA, A. "Marco Jurídico del Procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental", IVAP, Oñati, 1994.
- GARCÍA URETA, A. "La Directiva de Evaluación de Impacto Ambiental ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas", Revista de Derecho Ambiental nº19, 1997.

- GARCÍA URETA, A. "Perspectivas sobre el Derecho de Acceso a la Información sobre el Ambiente: Un Repaso a la Directiva 90/313". *Revista de Derecho Ambiental*, nº 13, 1994.
- GARCÍA URETA, A., y ARROSPIDE ERKOREKA, I.. "Sobre la Transposición de Tres Normas Ambientales Comunitarias en el Derecho Estatal: Directivas 90/313 (Acceso a la Información), 92/43 (Hábitats y Especies de Flora y Fauna) y 91/271 (Tratamiento de Aguas Residuales Urbanas)". *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 46, 1996.
- GARCÍA URETA, A. "Prevention rather than cure: The EC Environmental Assessment Directive and Its Impact in Spain and the U.K.". *Environmental Liability*, nº 1, 1993.
- GIANNINI, M.S "El poder público. Estados y Administraciones públicas". Civitas, Madrid, 1991, traducción de Luis ORTEGA ALVAREZ.
- GIL ROBLES, A. "El ejercicio de la pesca en aguas continentales, entorno a los cotos intensivos de pesca". *R.E.D.A*, nº7, 1975.
- GIMENO SENDRA, V. "Derecho Procesal Administrativo", Valencia, 1993.
- GOLBERG, S.B ; SANDER, F.E.A; y RODGERS, H. "Dispute Resolution: Negotiation, Mediation and other Processes" Segunda Edición. ed. Little Brown. Boston, 1992.
- GÓMEZ OREA, D: "Evaluación de Impacto Ambiental". *Ciudad y Territorio*, nº75, 1988.
- GONZÁLEZ CAMPOS, J; SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, L.I; ANDRÉS SAENZ DE SANTAMARÍA, M.P. "Curso de Derecho Internacional Público", Madrid, 1992.
- GONZÁLEZ PÉREZ, J. "El Plan Hidrológico Nacional", *RAP*, nº126, 1991.
- GONZÁLEZ PÉREZ, J. "Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa", Madrid, 1998, Vol.II.
- GONZÁLEZ PÉREZ, J. "Comentarios a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común" (2 vols.) Civitas, Madrid, 1997.
- GONZÁLEZ PÉREZ, J. "La transacción en el Proyecto de Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa. *RAP*, nº 145, 1998.
- GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, S. "El deslinde de las costas". Marcial Pons. Madrid, 1995.
- HELIN, J.C. "La loi Barnier et la participation du public. Innovations et ajustements, *Revue Juridique de l'environnement*, nº 2, 1995.
- HUERGO LORA, A. "Los contratos sobre actos y las potestades administrativas", Madrid, 1998.
- HUERGO LORA, A. "Los Convenios Urbanísticos", Civitas, 1998.
- JEGOUZO, Y. "Les plans de protection et de gestion de l'environnement, *L'Actualité Juridique-Droit Administratif*, septiembre 1994.
- JIMÉNEZ JAEN, A. "Evaluación de Impacto Ambiental y Procedimiento Administrativo". *Revista de Derecho Ambiental*, nº12, 1994.
- IRIBARREN, M. "Competencias en materia de medio ambiente", *Estudios sobre el EAPV*, Vol.II, IVAP, Oñati, 1991.
- KISS, A. "The Rights and Interest of Future Generations and the Precautionary Principle." Ob. Col. dirigida por D. FREESTONE y E. HEY: *The Precautionary Principle and International Law*. Kluwer. La Haya, 1996.
- KISS, A. & SHELTON, D. "Manual of European Environmental Law". Cambridge University Press. Cambridge, 1993.
- KRÄMER, L. "European Community Treaty and Environmental Law". Sweet & Maxwell. 2ª Edición. Londres, 1995.

- KRÄMER, L. "Directive 90/313 on the Freedom of Access to Information on the Environment. Origins and Prospects of Implementation". En: Focus on European Environmental Law. Sweet & Maxwell. London, 1992.
- LARUMBE BIURRUN, K. "Competencias de la Comunidad Autónoma y de los Territorios Históricos sobre el medio ambiente"; Ordenación del Territorio y Medio Ambiente, II Congreso Mundial Vasco, Oñati 1988.
- LAZA Y LAZA, R. "La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en relación con la declaración y gestión de los Espacios Naturales protegidos. La STC 102/95, de 26 de Junio". R.E.A.L.A. nº 271-272, 1996.
- LAZCANO BROTONS, I. "La adscripción del dominio público marítimo-terrestre estatal en la normativa y la jurisprudencia constitucional sobre costas". R.V.A.P., nº 33, 1993.
- LEGUINA VILLA, J.; SÁNCHEZ MORÓN, M. "La nueva Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común", Tecnos, Madrid, 1993.
- LOPERENA ROTA, D. "Balance de la Conferencia de Río sobre medio ambiente y desarrollo", RVAP, nº 35, 1993.
- LOPERENA ROTA, D "Veinte años de política ambiental en EEUU", RAP, nº 129, 1992.
- LOPERENA ROTA, D. "El derecho al medio ambiente adecuado", CIVITAS, Madrid, 1996.
- LOPERENA ROTA, D. "Los principios del Derecho Ambiental", CIVITAS, Madrid, 1998.
- LOPERENA ROTA, D. y ECEIZABARRENA SÁENZ, J. "Reciente Jurisprudencia Constitucional sobre Medio Ambiente", Repertorio del TC Aranzadi, nº 2, 1998.
- LÓPEZ BUSTOS, F. L. "La organización administrativa del medio ambiente", Civitas, 1992.
- LÓPEZ BUSTOS, F.L. "Las Evaluaciones de Impacto Ambiental: Incidencia del elemento técnico y su problemática jurídica". Noticias CEE, nº12, 1994.
- LÓPEZ GONZÁLEZ, J.I. "El Régimen Jurídico de la Evaluación de Impacto Ambiental". Revista Andaluza de Administración Pública, nº4, 1990.
- LÓPEZ RAMÓN, F. "La protección de la fauna en el Derecho español". Instituto García Oviedo, Sevilla, 1980.
- MALARET I GARCÍA, E. "Régimen jurídico-administrativo de la reconversión industrial" Civitas/Generalitat de Cataluña, Madrid, 1991.
- MARKIEGI, X. Informe del Ararteko al Parlamento Vasco 1997. Vitoria. 1998.
- MARKIEGI, X. Comunicación del Ararteko a las XII Jornadas de Coordinación de Defensores del Pueblo. "La intervención de los Defensores del Pueblo en la solución convencional de Conflictos" Sevilla 1-3 de octubre de 1997.
- MARTÍN HERNÁNDEZ, P. "Los Convenios Urbanísticos", ambos en la Revista de Derecho Urbanístico nº 144, 1995.
- MARTÍN MATEO, R. "Administración de los recursos hídricos. Aspectos institucionales y modalidades gestoras". R.A.P., nº124, 1991.
- MARTÍN MATEO, R. "Tratado de Derecho Ambiental" Vols. I, II y III. *Trivium*, Madrid, 1997.
- MARTÍN MATEO, R. "La protección de la fauna y la flora". R.V.A.P, nº41, 1995.
- MARTÍN MATEO, R. "La tutela de la biodiversidad". R.E.D.A. nº86, 1995.
- MARTÍN MATEO, R. "Nuevos instrumentos para la tutela ambiental". *Trivium*. Madrid, 1994.

- MARTÍN RETORTILLO BAQUER, S "El Derecho civil en el génesis del Derecho Administrativo y de sus instituciones", Civitas, Madrid, 1996.
- MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S. "Derecho Administrativo Económico" Vol. I, La Ley, Madrid, 1988.
- MARTÍN-RETORTILLO, S. "Competencias constitucionales y autonómicas en materia de aguas", RAP , nº128, 1992.
- MARTÍN-RETORTILLO, S. "Derecho de Aguas", Civitas, Madrid, 1997.
- MARTÍNEZ MARÍN D.J. "Las funciones de las Administraciones Públicas en el medio ambiente: intento de sistematización". D.A., nº 190, 1981.
- MENÉNDEZ REXACH. "Los Convenios entre Comunidades Autónomas", IEAL, Madrid, 1982.
- MONTOYA, M. "El aprovechamiento de los recursos naturales renovables en los espacios naturales protegidos", APROCA, I Jornadas Técnicas.
- MORAND-DEVILLER, J. "Le Droit de l'environnement", Col. Que sais-je?, nº 2334, PUF, Paris, 1993.
- MUÑOZ MACHADO, S. "La praxis autonómica en el Estado español", RVAP, nº17.
- MUÑOZ MACHADO, S. "La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales en cuestiones de medio ambiente". RDA nº190, 1981.
- ORTIZ DE TENA, M^a del C. "Planificación Hidrológica". ed. Marcial Pons, Madrid, 1994.
- PARADA VÁZQUEZ, J.R. "Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común" (Estudio, comentarios, texto de la Ley 30/92, de 26 de noviembre) Marcial Pons, Madrid, 1993.
- PARADA VÁZQUEZ, J.R. "Derecho Administrativo" (3 vols.) Marcial Pons, Madrid, 1995, (Vol. I, 7ª ed.), 1995 (Vol. II, 9ª ed.)
- PARADA VÁZQUEZ, J.R. "Los orígenes del contrato administrativo en el Derecho español" Instituto García Oviedo, Sevilla, 1963.
- PAREJO ALFONSO, L. "Eficacia y Administración. Tres Estudios". Madrid, 1995.
- PAREJO ALFONSO, L.; JIMÉNEZ-BLANCO, A.; ORTEGA ÁLVAREZ, L. "Manual de Derecho Administrativo" (2 vols.), Ariel, Barcelona, 1996. (4ª ed.)
- PAREJO ALFONSO, L. "Crisis y renovación en el Derecho Público", Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1991.
- PÉREZ MORENO y OTROS: "Desarrollo legislativo de la Constitución en materia de medio ambiente". R.A.P. nº103, 1984.
- PRIEUR, M. "Droit de l'environnement", ed. Dalloz, Paris, 1991.
- RODGERS, W. "Environmental Law", West. Pub. Co., 1984.
- RODGERS, W. "Environmental Law. Air and Water", 2 vols., West Pub. Co, 1986.
- RODGERS, W. "NEPA at Twenty: Mimicry and Recruitment", Environmental Law, vol. 20, nº 3, 1990.
- RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, J.M^a, "Los convenios entre Administraciones Públicas", Marcial Pons, Madrid, 1997.
- ROMI, R. "Chronique de Droit public de l'environnement. L'administration de l'environnement entre décentralisation et déconcentration, Revue de Droit Public, nº 6, 1992.
- ROMI, R. "Droit et administration de l'environnement", de. Montchrestein, Paris, 1994.
- ROMI, R. "Le projet Barnier et la Participation, L'Environnement Magazine, nº 1529, 1994.

- ROSA MORENO, J. "Régimen Jurídico de la Evaluación de Impacto Ambiental". Trivium. Madrid, 1994.
- SÁNCHEZ MORÓN, M. "Planificación Hidrológica y Ordenación del Territorio". R.A.P., nº123, 1990.
- SÁNCHEZ MORÓN, M. "El Derecho de Acceso a la Información en Materia de Medio Ambiente". Revista de Administración Pública, nº 137, 1995.
- SÁNCHEZ MORÓN, M. "Transposición y Garantía del Derecho de Acceso a la Información sobre el Medio Ambiente", (ponencia presentada a las Jornadas sobre la Transposición y Control del Derecho Ambiental Comunitario, celebradas en Bilbao los días 29-30/10/97, IVAP, 1998).
- SÁNCHEZ MORÓN, M. "La participación del ciudadano en la Administración Pública", Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1980.
- SÁNCHEZ MORÓN, M. "La apertura del procedimiento Administrativo a la negociación con los ciudadanos en la Ley 30/92 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común", Instituto Vasco de Administración Pública, Oñate, 1995.
- SANTAMARÍA ARINAS, R.J. "Administración pública y prevención ambiental. El régimen jurídico de la producción de residuos tóxicos y peligrosos". IVAP, Oñate, 1.996.
- SANTAMARÍA PASTOR, J.A. "Fundamentos de Derecho Administrativo" (vol. I) CEURA, Madrid, 1991.
- SELMÍ & MANASTER, "State Environmental Law", Clark Bordman Co, New York, 1990.
- SILGUERO ESTAGNAN, J. "La tutela jurisdiccional de los intereses colectivos a través de la legitimación de los grupos", Dykinson, Madrid, 1995.
- SKILLERN, F. "Environmental protection. The legal framework", McGraw-Hill Book Co., 1981
- SOSA WAGNER, F. "Las competencias ambientales en el Derecho español...", Seminario sobre instrumentos jurídicos y económicos para la protección del Medio Ambiente, Asturias, 1991
- SOSA WAGNER, F. "Espacios Naturales Protegidos y Comunidades Autónomas". R.E.D.A., nº38, 1983.
- TORNOS MAS, J. "Medios complementarios a la resolución jurisdiccional de los conflictos administrativos". RAP, nº 136, 1995.
- TORNOS MAS, J. "Administración Pública y procedimiento administrativo. Comentarios a la Ley 30/92", Bosch, Barcelona, 1994.
- TORNOS MAS, J. "Competencias de la Comunidad Europea y de las CC.AA. en materia de medio ambiente", La integración de España en las CE y las competencias de las CC.AA, Barcelona, 1985.
- VALLET, O. "L'administration de l'environnement", Berger-Levrault, 1975.
- VERNIER, J. "Rapport au nom de la Commission de la production et des échanges sur le projet de loi, adoptée par le Sénat, relatif au renforcement de la protection de l'environnement", Doc. Assemblée Nationale, nº 1722.
- VIGER, S. "Renforcement de la protection de l'environnement, Décision Environnement, nº 28, 1994.
- VILLAR PALASÍ, J.L. "Principios de Derecho Administrativo" Tomo III (Contratación administrativa) Sección de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad de la Complutense, Madrid, 1983.
- WINTER, G. "Freedom of Environmental Information". En: LOMAS, O. (Ed.), *Frontiers of Environmental Law*. Chancery Law Publishing. London, 1991.

15, 1-147, 2000
ISSN: 1138-8552

Administrative Organisation for the Environmental Protection in the Basque Autonomous Community, Navarre and the Atlantic Pyrenees. Transfer of the Administrative Model of Environmental Protection in the United States

Copying of the Bibliographic Section page is authorised

Eceizabarrena Sáenz, Javier (Corte Internacional de Arbitraje y Conciliación Ambiental. Avda. Alcalde J. Elósegui, 275; 20017 Donostia. E-mail: ciacaciv@sarenet.es): Organización Administrativa para la Protección Ambiental en la Comunidad Autónoma Vasca, Navarra y los Pirineos Atlánticos. Traslación del Modelo Administrativo de Protección Ambiental de los Estados Unidos (Administrative Organisation for the Environmental Protection in the Basque Autonomous Community, Navarre and the Atlantic Pyrenees. Transfer of the Administrative Model of Environmental Protection in the United States) (Orig. es)

In: *Azpilcueta*. 15, 1-147

Abstract: This study is materially circumscribed to the protection of the environment, as an almost unknown branch in the classic Law, if you bear in mind that such protection is basically sustained in a de facto support. Such support, which is analysed here, is the administrative organisation, without which the intended environmental protection becomes impossible, as it would otherwise lack the indispensable, technical and economic legal instruments. These are currently important problems in Administrative Law. Legislative success or failure on this matter depend, to a large extent, on its adequate application and operation.

Key Words: Environmental Law. Administrative Organisation. Content Allotment. Administrative Principles of Environmental Protection. Comparative and Sectoral Study. Transborder Cooperation. Basque Country. Navarre. Atlantic Pyrenees. United States. Horizontality of the Environment.