universidad de león

FACULTAD DE DERECHO

TESIS DOCTORAL

RESPONSABILIDAD EN EL DERECHO AMBIENTAL: ALGUNOS INSTRUMENTOS EN LA UNIÓN EUROPEA Y EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO ESPAÑOL

Doctoranda: Dña. Silvia Regina Siqueira Loureiro Oliveira

Directores: Profa. Dra. Piedad González Granda

Prof. Dr. Pedro Álvarez Sánchez de Movellán

León, 2017

“Del Señor es la tierra y todo lo que hay en ella, el mundo y todos sus habitantes, porque él la fundó sobre los mares, él la afirmó sobre las corrientes del océano.

¿Quién podrá subir a la Montaña del Señor y permanecer en su recinto sagrado?” (Salmo 24 del Rey Davi)

Dedico ese trabajo de Tesis Doctoral a mis amados padres **Teófilo Loureiro** (*in memorian)* y **Antonia Siqueira Loureiro**, por la importancia magnánima que representan en mi vida.

AGRADECIMENTOS

Ese momento es para mí de gran importancia, por reconocer el sustento moral que he recibido durante la elaboración de esa Tesis Doctoral; en diversas fases de la vida tengo en lo más íntimo la gran fuerza Divina, Dios, y sus mensajeros para fortalecerme, y por eso doy las gracias. Tengo también, el apoyo familiar, en especial de mis hijos Luan y Natan, que siempre estuvieron a mi lado en todos los momentos, y a mis padres, por el apoyo y ejemplo de toda la vida, por eso doy las gracias.

En esas tierras lejanas de mi país, también encontré el apoyo imprescindible en la Universidad de León de mi Directora de Tesis Doctoral, la profesora catedrática, Dra. Piedad González Granda, que, con sus incansables horas de orientación, y su alto nivel profesional, me indicó el camino a seguir, con amabilidad y respeto, por eso doy las gracias. Y también, a la atención recibida por los profesores, Dr. Pedro Álvarez Sánchez de Movellán (co-director de Tesis) y la tutora Dra. Eva Isabel Sanjurjo Rios.

Ese trabajo de Tesis Doctoral fue realizado con apoyo financiero de la Universidad Federal de Mato Grosso/Brasil, y también por la Coordinación de Perfeccionamiento de Persona de Nivel Superior (CAPES) - Fundación del Ministerio de Educación de Brasil, y por eso también doy las gracias.

ÍNDICE

ABREVIATURAS 4

INTRODUCCIÓN 8

INTRODUÇÃO 11

CAPÍTULO I – Derecho Ambiental en la Unión Europea 14

1.1 Normas Generales de la Unión Europea 26

1.1.1 Las fuentes 31

1.1.2 Normas originarias y normas derivadas 33

1.1.3 Procedimiento formal por incumplimiento de normas por parte los Estados miembros 38

1.1.4 Sanciones económicas por incumplimiento 39

1.2 Sistema Jurisdiccional Ambiental de La Unión Europea 47

1.2.1 Procedimiento en el Tribunal de Justicia de la Unión Europea 50

1.2.2 El derecho internacional del medio ambiente 55

1.2.3 Participación de actores no estatales 63

1.2.4 Atributos característicos del derecho internacional ambiental 65

1.3 Principios del Derecho Ambiental 68

1.3.1 Principio de precaución y prevención 68

1.3.2 Principio de “quien contamina paga” 70

1.3.3 Principio del desarrollo sostenible..... 71

1.4 Directivas Básicas de Protección Ambiental en la Unión Europea 72

1.4.1 Directiva 1992/43/CEE, de conservación de los espacios naturales y de la fauna y flora silvestre, y la Directiva 2009/147/CE, de conservación de aves silvestres 72

1.4.2 Directiva 2004/35/CE del Parlamento Europeo y Consejo, de 21/04/2004, sobre responsabilidad medioambiental en relación con la prevención y reparación de daños medioambientales (DRM)..... 88

CAPITULO II – Protección y Acceso a Justicia en Materia de Derecho Ambiental Español 106

2.1 Artículo 45 de la Constitución Española 106

2.2 Protección Jurídica Administrativa en Derecho Ambiental .. 114

2.2.1 Normas de procedimiento administrativo común 117

2.2.1.1 Las Inspecciones, regulaciones y otros instrumentos de protección ambiental..... 126

2.2.1.2 Evaluación ambiental 129

2.2.2 Normas de procedimiento contencioso-administrativo ... 136

2.2.3 Ley 26/2007, de 23 de octubre, de responsabilidad medioambiental..... 140

2.2.4 Normas de procedimiento medioambiental administrativo común/contencioso..... 149

2.2.5 Normas que modifican parcialmente la Ley 26/2007 de 23 de octubre, de responsabilidad ambiental..... 164

2.2.6 Normas de procedimiento medioambiental de las Comunidades Autónomas, los municipios y entidades locales 167

2.3 Protección Jurídica Penal en Derecho Ambiental 172

2.3.1 Derecho penal ambiental 172

2.3.2 Derecho procesal penal ambiental 197

2.4 Protección Jurídica Civil en Derecho Ambiental 201

2.4.1 Responsabilidad civil extracontractual ambiental 207

2.4.2 Tipología de las acciones civiles procedentes en la materia 209

CAPITULO III - Derecho Ambiental Italiano 215

CONCLUSIONES: 221

CONCLUSÃO: 227

BIBLIOGRAFIA 233

ANEXOS: 256

ANEXO I - NOTAS DE LEGISLACIONES 256

1. UNIÓN EUROPEA 256

2. ESPAÑA. 260

3. ITALIA. 265

4. OTRAS NORMATIVAS 266

ANEXO II – NOTAS DE JURISPRUDENCIAS: 268

1. UNIÓN EUROPEA: 268

2. ESPAÑA: 269

ANEXO III - MAPA DE LA UNIÓN EUROPEA 272

ABREVIATURAS

AAPP: Autos da Audiencia Provincial

AEMA: Agencia Europea de Medio Ambiente

ACC: Acuerdos de la Unión Europea

AJA: Asociación para la Justicia Ambiental

AP: Audiencia Provincial

Bap: Benzo (a) pireno (contaminante orgánico)

BOCyL: Boletín Oficial de Castilla y León

BOE: Boletín Oficial del Estado Español

CC: Código Civil

CE: Comunidad Europea

CECA: Comunidad Europea del Carbón y del Acero

CEE: Comunidad Económica Europea

CH_4: Metano

CO_2: Dióxido de carbono

CP: Código Penal Español

DO: Diario Oficial

DOUE: Diario Oficial de la Unión Europea

DRM: Directiva de Responsabilidad Medioambiental

EAA: Esquemas agro-ambientales

EMAS: *European Union Eco-Management and Audit Scheme* (Sistema comunitario de gestión y auditoria medioambientales)

Euratom: Comunidad Europea de la Energía Atómica

FEDER: Fondo Europeo de Desarrollo Regional

HFC: Hidrofluorocarbonos

IDM: Índice de daño medioambiental

INPA: Instituto Nacional de Investigación da Amazonia

IPPC: Permiso de prevención y control integrados de la contaminación

IUCN: Unión Internacional para la conservación de la naturaleza

IVAP: Instituto Vasco de Administración Pública

LECrim: Ley de Enjuiciamiento Criminal Español

LEC: Ley de Enjuiciamiento Civil Español

LIC: Local de interés comunitario

LP: Ley de Pesca Fluvial

LRM: Ley de Responsabilidad Medioambiental

LRPN: Ley de la Red de Parques Nacionales

MAGRAMA: Ministerio de Alimentación, Agricultura y Medio Ambiente de España.

N_2O: Óxido nitroso

NO_2: Dióxido de nitrógeno

NO_x: Óxido de nitrógeno

NH_3: Amoniaco

O_3: Ozono troposférico

OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico

OMS: Organización Mundial de la Salud.

ONG: Organización no gubernamental

Op. Cit.: Obra citada

PESC: Política exterior y de seguridad común

PFC: Perfluorocarbonos

PM: Partículas en suspensión en la atmósfera

RD: Real Decreto

SAP: Sentencia de la Audiencia Provincial

SF_6: Hexafluoruro de Azufre

SJP: Sentencia de lo Juzgado de lo Penal

SJPI: Sentencia del Juzgado de Primera Instancia

SO_2: Dióxido de azufre

STC: Sentencia del Tribunal Constitucional

STJUE: Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea

STS: Sentencia del Tribunal Supremo

STSJ: Sentencia del Tribunal Superior de Justicia

TC: Tribunal Constitucional

TFUE: Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea

TJUE: Tribunal de Justicia de la Unión Europea

TS: Tribunal Supremo

TSJ: Tribunal Superior de Justicia

TUE: Tratado de la Unión Europea

UE: Unión Europea

UICN: Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza

RVAP: Revista Vasca de Administración Pública

WWF: Fondo mundial para la protección de la naturaleza

ZEC: Zonas especiales de conservación para Directiva de Hábitats

ZEPA: Zonas especiales de protección para Directiva de Aves

INTRODUCCIÓN

El instinto de supervivencia y perpetuación de la especie humana es inherente a todos, por lo tanto, preservar el medio en que vivimos es de vital importancia.

Gran parte de los seres humanos tienen la tendencia a mirar el medioambiente como algo que les es subordinado y que existe en su función, como una fuente inagotable, lo que no es verdad, porque nosotros tenemos tempo limitado en el planeta, lo que no ocurre con el medio en que vivimos, que está vivo por miles de años y ojalá así permanezca por otros más.

Esa visión limitada de la raza humana, hizo que no se percibiese la naturaleza como ser autónomo y sin fronteras; más que merece nuestra atención, cuidado y respeto, principalmente porqué dependemos de él para nuestra sobrevivencia.

Esa falta de sensibilidad está causando estragos irreparables en el medio, que se necesita urgentemente cambiar para que se pueda tener un futuro habitable.

Estamos interconectados con todo el mundo; y los continentes, aunque tienen una separación político-geográfica, están todos bajo el mismo cielo; el hecho de que tengamos tan diversos ambientes en muchas partes del mundo, no impide la conexión por el mismo aire, tanto es así, que tiene corrientes que influyen en otros continentes, incluso separados por un océano.

Con eso, podemos ver que esta estrecha interconexión en el entorno en el que vivimos nos demuestra que no se puede trabajar su protección de forma aislada, por lo que es necesario, por lo tanto, la participación de todos

los sectores sociales, y como no podría dejar de ser, la contribución importante de la investigación académica, para llevar a una discusión científica los problemas que sufre el ambiente y consecuentemente la demostración de las formas en las que nos afectan directa o indirectamente esas transgresiones ambientales.

Investigar en el continente europeo es de vital importancia porque fue el lugar donde comenzaron las civilizaciones más importantes de los últimos milenios, y tratar de comprender la evolución de esas sociedades y entender lo que pasó ayer para analizar la actualidad, y en qué medida podemos auto regularlo para asegurar un mundo habitable para las generaciones futuras.

Ese trabajo propiamente, tiene el objetivo de demostrar algunos aspectos de la evolución del Derecho Ambiental en la Unión Europea, en las cuatro últimas décadas; y también, algunos de sus principales instrumentos de responsabilidad en Derecho Ambiental y su efectividad en la aplicación interna de normas de protección ambiental en algunos países miembros, especialmente en España.

El objeto es evidenciar, en qué aspectos jurídicos se viene dando la evolución de la protección ambiental con el pasar de las cuatro últimas décadas y cuáles son sus implicaciones en la mejora de la calidad de vida.

Ese estudio aborda conceptos doctrinales, legales y jurisprudenciales en la Unión Europea y en algunos países miembros, más específicamente en España; con método monográfico e investigación documental y bibliográfica.

En la primera parte, se abordan las principales estructuras normativas en la Unión Europea y el procedimiento formal con que las normas de protección ambiental son elaboradas, las sanciones por su incumplimiento y

cuál es el papel primordial que la Unión Europea ejerce para influenciar directamente sus países miembros en la preservación del medioambiente.

En la segunda parte se analizan, la protección y acceso a la justicia en materia de Derecho ambiental en España, en las áreas de Derecho Administrativo, Derecho Penal y Derecho Civil, mostrando la aplicabilidad interna en ese país miembro de las normas estipuladas por la Unión Europea, y en qué medida esas normas de protección están siendo efectivas en la protección y preservación ambiental.

Y al final, se hace un acercamiento a la aplicabilidad interna de normas de protección ambiental en Italia y en otros países miembros de la Unión Europea.

En este contexto, es importante destacar que, en el ámbito ambiental, en la Unión Europea y en España existe una infinidad de normas de protección y preservación ambiental; sin embargo, este trabajo se centra en algunas de las normativas más importantes y centrales, haciendo un acercamiento general, y en algunos casos, más específico. Se trata, de mostrar qué otras medidas son usadas para conseguir la efectividad de los instrumentos relacionados en el objeto de esta investigación.

INTRODUÇÃO[1]

O instinto de sobrevivência e perpetuação da espécie humana é inerente a todos, portanto, preservar o meio em que vivemos é de vital importância.

Grande parte dos seres humanos tem a tendência de olhar o meio ambiente como algo que lhe é subordinado e que existe em sua função, como uma fonte inesgotável, o que não é verdade, devido ao tempo limitado que temos no planeta, o que não ocorre com o meio em que vivemos, que permanece vivo há milhares de anos, e tomara que assim permaneça por outros mais.

Essa visão limitada da raça humana, fez com que não se percebesse a natureza como ser autônomo e sem fronteiras, mas que merece nossa atenção, cuidado e respeito, principalmente porque dependemos dele para a nossa sobrevivência.

Essa falta de sensibilidade tem ocasionando estragos irreparáveis no meio, que precisamos urgente transformar, para possa existir um futuro habitável.

Convém esclarecer que estamos interligados em todo o globo terrestre e os continentes, embora tenham uma separação político-geográfica, encontram-se todos sob um mesmo céu; o fato de termos ambientes tão diversos em muitas partes do globo, não isenta de que estamos conectados pelo mesmo ar, tanto é assim que há correntes que influenciam em outros continentes mesmo separados por um oceano.

---

[1] Versión traducida al portugués como requisito para la obtención de la Mención Internacional al Título de Doctor.

Com isso, podemos verificar que essa estreita interconexão no meio em que vivemos nos evidencia que não podemos trabalhar em sua proteção de forma isolada, fazendo-se necessário, portanto, a participação de todos os setores sociais, e como não poderia deixar de ser, a contribuição importante da investigação acadêmica, no sentido de trazer para uma discussão científica os problemas que o meio ambiente vem sofrendo e por consequências a demonstração das formas como somos afetados direta ou indiretamente por essas transgressões ambientais.

Desta forma, pesquisar no continente europeu é de suma importância porque foi o local em que iniciaram as civilizações mais importantes do derradeiro milênio. Assim, convém procurar entender a evolução dessas sociedades e compreender o ontem para analisar o hoje, e em que medida podemos nos autorregulamentar para garantir um mundo habitável para as gerações futuras.

Este trabalho, propriamente, estabeleceu como objetivo demonstrar alguns aspectos da evolução do Direito Ambiental na União Europeia nas quatro derradeiras décadas; e também, alguns de seus principais instrumentos de responsabilização em Direito Ambiental, além de sua efetividade na aplicação interna de normas de proteção ambiental em alguns países membros, e especialmente na Espanha.

Constitui como objeto deste estudo evidenciar como essa evolução jurídica vem se aprimorando com o passar das quatro últimas décadas e qual a sua implicação na melhoria de qualidade de vida.

Este estudo abordou conceitos doutrinais, legais e jurisprudenciais na União Europeia e em alguns países membros, mais especificamente na Espanha; com método monográfico e pesquisa documental e bibliográfica.

Na primeira parte, demonstram-se as principais estruturas normativas da União Europeia e o procedimento formal com que as normas de proteção ambiental são elaboradas, as sanções por seu incumprimento, e qual o papel primordial que a União Europeia exerce para influenciar diretamente seus países membros na preservação do ambiente.

Na segunda parte, analisam-se a proteção e o acesso à justiça em matéria de Direito ambiental, na Espanha, abordando as áreas de Direito Administrativo, Direito Penal e Direito Civil, procurando demonstrar a aplicabilidade interna das normas estipuladas pela União Europeia, deste país membro, e em que medida essas normas de proteção estão sendo efetivas na proteção e preservação ambiental.

E ao final, apresenta-se um pequeno resumo da aplicabilidade interna de normas de proteção ambiental na Itália e em outros países membros da União Europeia.

Importante ressaltar, que em âmbito ambiental, tanto na União Europeia, quanto na Espanha existe uma infinidade de normas de proteção e preservação ambiental; contudo, procuramos nos centrar em algumas das normativas mais importantes e basilares, fazendo um escorço geral, e também mais específicos, em alguns casos. Demonstrando assim, quais as medidas usadas para conseguir a efetividade dos instrumentos relacionados com o objeto desta pesquisa.

CAPÍTULO I – **Derecho Ambiental en la Unión Europea**

El medio en que vivimos es una preocupación general, el planeta está mostrándonos los cambios ambientales de forma muy acelerada en los últimos cincuenta años y estos están alarmando a toda la humanidad.

Por esta razón, muchos países están adoptando medidas importantes con la finalidad de preservar la naturaleza; sin embargo, estudios recientes demuestran que, si continuamos usando los recursos al ritmo actual, en 2050[2] la humanidad necesitará más de dos planetas para satisfacer nuestras necesidades y millones de personas se verían perjudicadas, sin olvidar la posibilidad de aumento de enfermedades u otras catástrofes.

No obstante, no son diferentes las opiniones sobre lo que será la población mundial en 2050 y 2100. La creencia general es que la población se concentrará en los núcleos urbanos. Aunque, cerca de la mitad de la población será urbana, con aproximadamente 60 ciudades de más de 5 millones de habitantes, de los cuales 20 están entre las ciudades más grandes de los países subdesarrollados. La urbanización masiva tendrá efectos devastadores sobre la calidad de la vida urbana, y contribuirá a empeorar la estabilidad social y política del sistema.[3]

---

[2] UNIÓN EUROPEA, Comisión. *Comprender las Políticas de la Unión Europea: Medio Ambiente*. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2015, p.8.

[3] LUCARELLI, F. y FORTE, E. *Diritto all´Ambiente Proceduro d´Impatto.* Napoli: Idelson, 1992, p. 45

La previsión es que las zonas rurales seguirán proporcionando alimentos, agua y otras necesidades del sistema urbano. No obstante, será una dura prueba para nuestro futuro si no tenemos un cambio de actitud.

Los nuevos enfoques para el fenómeno de la urbanización requieren políticas que sean técnicamente flexibles y ecológicamente racionales, así como social y económicamente posibles y practicables por el gobierno. Sin embargo, estos problemas tendrán una resolución sólo a través de nuevas formas de entender el estudio de la realidad, utilizando el enfoque ecológico para el análisis y la comprensión de los sistemas urbanos.[4]

En este siglo se ha evolucionado mucho más con el desarrollo de la tecnología. Pero, el crecimiento acelerado de la población y la necesidad mundial de un aumento del volumen de alimentos para toda la raza humana está creciendo de forma desorganizada.

Los países más desarrollados intentan definir políticas ambientales importantes para salvaguardar la perpetuación de la especie humana. Sin embargo, pocos son los resultados a nivel mundial, pues todavía prevalece el aumento de la vida confortable en detrimento de la degradación ambiental.

Algunos autores en la doctrina científica,[5] en crítica posición sobre la causa del deterioro ambiental argumentan que, en realidad, a nivel mundial muchos sectores del ambientalismo se preocupan con la cuestión ambiental, focalizando en la problemática ecológica y se olvidan de los complejos

---

[4] LUCARELLI, F. y FORTE, E. 1992, op. cit., p. 45.

[5] DIAS VERRONE, A. y MIRANDA GONÇALVES, R. *Direto Agroambiental em Disputa: A Presença do Capital Estrangeiro e a (In)Efetividade de Direitos Socioambiental no Meio Rural Brasileiro*. 2015. Vol. n. 3, p. 109. Víd. También, RIECHMANN, J. *Un Buen Encaje en los Ecosistemas.* Madrid: Catarata, 2014, p. 279-280.

procesos económicos y sociales, centrando la culpa del deterioro ambiental en el comportamiento destructivo de las relaciones humanas.

Sin embargo, esta es una fundamentación insuficiente para contener los avances negativos del capitalismo sobre el medio ambiente y la sociedad, considerando que las grandes industrias de capital del mundo comercializan recursos naturales básicos (agua, aire y tierra) en nombre de la producción, lo que no se comparte con los demás países del globo, ni con los países periféricos y ambientalmente devastados y productores de materia prima; con eso, los países centrales, en nombre del capital internacional se apropian de tierras alrededor del globo, arriendan propiedades y faltan al respeto a muchos de los límites establecidos por las legislaciones nacionales, contaminan el ambiente de esos países con el uso de agro tóxicos, estimulan y facilitan el uso de semillas transgénicas y muchas otras prácticas agresivas e infractoras.[6]

La polución y el deterioro del ambiente urbano y rural, son fenómenos ligados a las actividades de producción, transformación y circulación de los bienes y eso indica el nivel de desarrollo económico y social de una población; nadie, en efecto, es capaz de producir bienes y de proveer servicios sin causar un grado de polución o consumo de los recursos ambientales.[7]

En realidad, la preservación ambiental es una cuestión de comportamiento de los habitantes del globo que en gran parte desconocen la gravedad del cambio ambiental.

---

[6] DIAS VERRONE, A. y MIRANDA GONÇALVES, R. Op. Cit., p. 110.

[7] SOLIDORO MARUOTTI, L. *La Tutela Dell'Ambiente Nella sua Evoluzione Storica.* Torino: G. Giappichelli Editore, 2009, p.21.

Nuestra gran preocupación debería ser la transformación de la conciencia humana con la educación, en vez de crear instrumentos jurídicos ambientales sancionadores.[8]

Se trata de cambiar actitudes frente al tratamiento con la naturaleza, el mundo evalúe y nosotros tendremos que evolucionar con él. Todavía, en este siglo es cuando comenzamos a tener una comprensión mejor respecto al trato con la naturaleza y la forma de aprovecharnos de ella sin contaminar o dañarla, teniendo una comprensión de que, al hacer daño al medio ambiente, también tenemos como consecuencia un daño a la salud humana.[9]

En un informe publicado por la Agencia Europea de Medio Ambiente (AEMA),[10] se estima que la contaminación atmosférica es el mayor riesgo medioambiental individual para la salud en el continente europeo, pues reduce la esperanza de vida de las personas y contribuye a la aparición de enfermedades graves como afecciones cardíacas, problemas respiratorios y cáncer, y sigue siendo responsable de más de 430 000 muertes prematuras en Europa; estas afirmaciones están basadas en datos de estaciones oficiales de vigilancia en Europa.[11]

---

[8] SIQUEIRA LOUREIRO OLIVEIRA, S. R. *Instrumentos de Responsabilidade Civil Ambiental no Direito Brasileiro*. [Coord.] CARVALHO LEAL, V. *Derecho y sus Razones*. Madrid: budok, 2013, p. 237. Víd. También, STURMER, G. *Direitos Humanos, Meio Ambiente e Relações de Trabalho*. Madrid: Dykinson, 2015, p. 35 y ss.

[9] POZZO, B. *Danno Ambientale ed Imputazione della Responsabilità*. Milano: Giuffrè Editore, 1996, p.70.

[10] AEMA, Agencia Europea de Medio Ambiente. *El medio ambiente en Europa: Estado y perspectivas 2015 – Informe de síntesis*. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2015, p.12.

[11] AEMA, Agencia Europea de Medio Ambiente. *Air Quality in Europe - 2015*. Luxemburgo: Oficinas de Publicaciones de la Unión Europea. 2015, p. 25 y ss.

En el mismo estudio también se muestra que la mayoría de los habitantes de las ciudades siguen expuestos a unos niveles de contaminantes atmosféricos que la Organización Mundial de la Salud (OMS) considera muy peligrosos, tales como las partículas en suspensión (PM), el ozono troposférico (O_3) y el dióxido de nitrógeno (NO_2). También los animales y el ecosistema en general resultan afectados por la contaminación, tales como la eutrofización causada por el amoniaco (NH_3) y los óxidos de nitrógeno.[12]

En conclusión, el informe confirma que, aún con las mejoras ocurridas en las últimas décadas, la contaminación atmosférica sigue afectando considerablemente la salud humana y teniendo con eso un considerable impacto económico, por aumentar los costes médicos y reducir la productividad por los días de trabajo que se pierden en los distintos sectores.

---

[12] Según informaciones de la Agencia Europea de Medio Ambiente: "El **dióxido de nitrógeno** afecta directamente al sistema respiratorio y contribuye además a la formación de PM y O_3. En 2013, el 9 % de la población urbana de la UE-28 estuvo expuesta a concentraciones de NO_2 por encima de las normas de la OMS y de la UE, que son idénticas, produciéndose el 93% de todas las superaciones cerca de las carreteras. El **benzo(a)pireno** (BaP) es un contaminante orgánico que es cancerígeno. Se forma por lo general como consecuencia de la combustión de madera y la exposición a la contaminación por BaP está muy extendida, especialmente en Europa Central y del Este. Una cuarta parte de la población urbana de la UE-28 estuvo expuesta a concentraciones de BaP por encima del valor objetivo en 2013 y hasta el 91 % de esta población estuvo expuesta a concentraciones de BaP por encima del nivel de referencia estimado, que se basa en las cifras de riesgo de la OMS. Las emisiones de **dióxido de azufre** (SO_2) se han reducido significativamente en las últimas décadas como consecuencia de la legislación de la UE, que exige el uso de tecnología de depuración de emisiones y de combustibles con un menor contenido de azufre. En 2013 solo hubo unas pocas superaciones del valor límite de SO_2 en la UE. Las concentraciones atmosféricas de **monóxido de carbono**, benzeno y metales pesados (arsénico, cadmio, níquel y plomo) fueron bajas por lo general en la UE en 2013 y hubo pocas superaciones de los respectivos valores límite y valores objetivo que establece la legislación de la UE." Disponible en http://www.eea.europa.eu/es/pressroom/newsreleases/muchos-europeos-siguen-expuestos-a. Acceso en 29.02.2016. Víd. También, AEMA, Agencia Europea de Medio Ambiente. 2015. Air Quality in Europe, p. 25 y ss.

Un paquete de medidas importantes creado por la UE en diciembre de 2015[13] es sobre la economía circular para impulsar la competitividad, crear empleo y generar crecimiento sostenible. Las acciones propuestas son para que se extraiga el máximo valor y uso de todas las materias primas, productos y residuos, fomentando el ahorro energético y reduciendo las emisiones de gases de efecto invernadero, abarcando la totalidad del ciclo de vida, con la producción, consumo, la gestión de residuos y el mercado de materias primas secundarias.

La Comisión entiende que el ciclo "toma, fabrica, utiliza y tira" tiene que ser cambiado, puesto que la economía de UE no podrá sobrevivir así. La finalidad de la economía circular es reducir los residuos y proteger el medio ambiente, transformando profundamente el funcionamiento de la economía y la manera de producir, trabajar y comprar; con eso, podrán crearse nuevos puestos de trabajo y generarse nuevas oportunidades, lo que ayudará a las empresas y los consumidores, así como a las autoridades nacionales y locales, a impulsar la transformación necesaria.

Entre las medidas claves para la protección ambiental futura que la Comisión de la UE gestiona están las siguientes:

- Financiación de 650 millones de euros con cargo hasta 2020 y de 5.500 millones de euros con cargo a los fondos estructurales;

[13] UNIÓN EUROPEA. Comisión Europea, 2015. Comunicado de prensa: Cerrar el círculo: la Comisión adopta un ambicioso paquete de nuevas medidas sobre la economía circular para impulsar la competitividad, crear empleo y generar crecimiento sostenible. Disponible en: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-6203_es.htm. Acceso en 19.05.2016.

- Reducción del despilfarro de alimentos, a más tardar hasta 2030;
- Normas de calidad para las materias primas secundarias;
- Plan de trabajo sobre diseño ecológico para 2015-2017 (reparabilidad, durabilidad y reciclaje de productos);
- Revisión del Reglamento sobre abonos, reforzando el papel de los bionutrientes;
- Estrategia para el plástico en la economía circular y su reducción en los desechos marinos;
- Nuevas acciones para reutilización del agua.

Todas esas medidas avizoran el desarrollo sostenible de la protección medioambiental en la UE, la pretensión del proyecto de Reglamento presentado por la Comisión es transformar gran parte de los residuos orgánicos en recursos, reduciendo los problemas medioambientales y consecuentemente aumentando la capacidad económica de la UE. Las materias primas secundarias son importantes porque permiten cumplir el doble objetivo económico-ambiental de la economía circular, considerando que permite la reducción de residuos orgánicos y favorece la recuperación de materia orgánica del suelo, la capacidad de absorción del agua, y también económicamente puede crear una nueva materia con la que comerciar.[14]

La UE continúa implementando medidas con una visión de la protección ambiental de forma sostenible; la preocupación es grande en

---

[14] GARCÍA, S. G. *Economía circular: la unión europea impulsa reformas sobre la base de un tema crucial, la gestión de residuos, con el fin de alcanzar mejoras económicas y medioambientales*. Madrid: Actualidad Jurídicas Ambientales, 2016. n. 57, p. 3-4.

desarrollar medidas alternativas y con ese objetivo la Comisión crea ese paquete de medidas que será remitido al Parlamento Europeo y Consejo para que se convierta en realidad.

Es necesario una concientización general a nivel mundial; sin embargo, la UE hizo cambios significativos en las últimas dos décadas teniendo como foco el desarrollo ambiental.

Otra medida importante adoptada por la UE, que merece ser citada, son las redes europeas de daños en los bosques, que fue creada a principios de la década de los ochenta, porque el continuo y progresivo deterioro de los bosques de Europa empezó a preocupar la sociedad; entonces en 1985 se estableció el Programa de Cooperación Internacional para la Evaluación y Seguimiento de los Efectos de la Contaminación Atmosférica en los Bosques. Y en 1986, la Comunidad Europea (CE) aprobó el Programa de protección de los bosques contra la contaminación atmosférica (Reglamento (CEE)- Comunidad Económica Europea) n. 3528/86 del Consejo, que sentó el fundamento jurídico para desarrollar los trabajos de seguimiento y control del estado de salud de los sistemas forestales.[15]

Inicialmente, esa red tenía tres objetivos: 1 – Conocer la variación en el tiempo y en el espacio del estado de salud de los bosques y la relación de esta variación con los factores de estrés, incluso la contaminación atmosférica; 2 – Contribuir a un mejor conocimiento de las relaciones de causa/efecto de los contaminantes atmosféricos y otros agentes nocivos sobre los ecosistemas forestales; 3 – Proporcionar una integración sobre las

---

[15] ESPAÑA. Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente. Inventario de Daños Forestales. Disponible en:http://www.magrama.gob.es/es/desarrollo-rural/temas/politica-forestal/inventario-cartografia/inventario-danos forestales/default.aspx. Acceso en 16.09.2016.

interacciones entre los componentes del ecosistema sometidos a las condiciones de estrés de la contaminación atmosférica y otros.[16]

Posteriormente, esos objetivos fueron ampliados, y en el año 2003, con la entrada en vigor del Reglamento CE 2152/2003, fueron incluidos la conservación de la biodiversidad forestal, la contribución de los bosques como sumideros de carbono a la mitigación de los efectos de cambio climático y el desarrollo de prácticas de manejo sostenible que garantizaran el mantenimiento y mejora de la situación de los bosques europeos. Actualmente, la base legal y financiera de las Redes Europeas viene dada por el Reglamento CE n. 614/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo.[17]

En la actualidad 39 países del mundo participan en los trabajos que se desarrollan en el marco del Programa ICP Forests,[18] juntamente con programas de la UE. Los trabajos incluyen evaluaciones con arreglo a métodos normalizados y forman una importante plataforma para el intercambio de conocimientos sobre el estado del arbolado en los sistemas forestales europeos; los resultados de estos trabajos constituyen la base científica para las decisiones políticas sobre el control de la contaminación atmosférica y otras políticas medioambientales de protección del entorno natural.[19]

---

[16]ESPAÑA. Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente. Inventario de Daños Forestales.

[17] ESPAÑA. Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente. Inventario de Daños Forestales.

[18] ICP - FORESTS de Naciones Unidas, que desarrolló los diferentes protocolos de trabajo (manuales) para cada una de las actividades, así como los esquemas de trabajo.

[19] ESPAÑA. Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente. Inventario de Daños Forestales.

Pasaré a mostrar una parte de los resultados de los estudios científicos elaborados pelo ICP Forests, con algunas conclusiones impresionantes sobre el efecto del cambio climático en los bosques europeos y su consecuencia en la salud humana en los últimos años.

Para mantener la salud de los bosques, sería necesario una estabilidad en el clima, cosa que no sucede, considerando el impacto directo de acontecimientos meteorológicos como tormentas, la sequía extrema y la precipitación; esos cambios tienen reflejo en el aumento del daño en los bosques, porque el clima es conductor principal natural para ecosistemas forestales, e influye en la salud, la productividad, la composición de especie, el ciclismo nutritivo y ciclos fenológico[20], entre otros; el cambio climático puede también afectar la interacción de insectos en plantas, causando un desajuste entre ellas.[21]

Afirma ese estudio, que la contaminación, así como prácticas forestales inadecuadas, son amenazas para los ciclos de nutrientes del carbono y del agua, que dependen de que los suelos estén intactos; con eso, los bosques se encuentran expuestos a altos niveles de contaminación

---

[20] "Fenología: "Estudio de los fenómenos biológicos en relación con el clima, particularmente en los cambios estacionales." Diccionario de la Real Academia Española. Disponible en: http://dle.rae.es/?id=Hl5OPKj. Acceso en 30.10.2016.

[21] ICP FORESTS, International Co-operative Programme on Assessment and Monitoring of Air Pollution Effects on Forests operating under the UNECE Convention on Long-range Transboundary Air Pollution. *The Impact of Nitrogen Deposition and Ozone on the Sustainability of European Forests.* Berlin: Tessa Feller, 2014, p. 10.

atmosférica ya que las grandes superficies son muy efectivas y capturan la deposición atmosférica.[22]

Igualmente afirma que los excesos en las cargas críticas de deposición ácida están remitiendo; sin embargo, la acidificación previa del suelo es todavía una carga ya que la recuperación de los suelos forestales pode tardar décadas; y que el continuo exceso en las cargas críticas de deposición de nitrógeno indica la necesidad de reducir más las emisiones de esos gases, considerando que en el 80% de las parcelas evaluadas, la composición en especies de líquenes indica una deposición de nitrógeno insosteniblemente alta, y que es probable que en 2020 se excedan las cargas críticas en el 30% de las parcelas (comparando con 50% de 1980), considerando que la máxima reducción posible tecnológicamente, podría reducirlo a un 10% de las parcelas.[23]

De igual forma, esos desequilibrios de nutrientes en los suelos de muchas zonas forestales implican un alto riesgo también para la salud humana. En esos estudios revelan que existen claros efectos de la deposición de nitrógeno en la vegetación que cubre el suelo del bosque y se estima que las emisiones de amoníaco (NH_3) y óxidos de nitrógeno (NO_x) han reducido la biodiversidad forestal en más de un 10% en dos tercios de la superficie de Europa.[24]

---

[22] ICP FORESTS, International Co-operative Programme on Assessment and Monitoring of Air Pollution Effects on Forests operating under the UNECE Convention on Long-range Transboundary Air Pollution. *Estados de los Bosques en Europa.* Berlin: Tessa Feller, 2011, p. 10

[23] ICP FORESTS. *Estados de los Bosques en Europa*. Op. Cit, p. 13

[24] ICP FORESTS. *Estados de los Bosques en Europa*. Op. Cit, p. 17

El impacto de ozono sobre la vegetación es impresionante, incluso con síntomas foliar visibles; conforme a ese estudio, a partir de 2000 hasta 2002, un total de 65 especies, que representan 52 géneros, manifiestan los síntomas de daño de ozono en España, Italia y Suiza[25]

Otro factor importante observado por el estudio, es que el estado de los árboles forestales indica un aumento de la frecuencia del calor y la sequía en verano durante la última década en Europa Central, mostrando una disminución en la disponibilidad de agua en verano y unas condiciones de cada vez mayor humedad en invierno, estando estas condiciones fuertemente relacionadas con las reducciones en el crecimiento arbóreo.[26]

Los bosques son de gran importancia para la supervivencia del planeta, considerando que son grandes sumideros de carbonos que capturan dióxido de carbono de la atmósfera, y el cambio climático está aumentando las sequías estivales, las precipitaciones en invierno y el aumento de la temperatura del aire en Europa. La combinación de esos factores tiene efectos sustanciales sobre la disponibilidad de agua en el suelo y por tanto sobre el crecimiento de los árboles.[27]

El calentamiento en el clima de Europa está agravando los efectos hidrológicos y eso representa grave efecto sobre las especies arbóreas. Es

---

[25] ICP FORESTS, International Co-operative Programme on Assessment and Monitoring of Air Pollution Effects on Forests operating under the UNECE Convention on Long-range Transboundary Air Pollution. *30 years of monitoring the effects of long-range transboundary.* Berlin: Tessa Feller, 2015, p. 56

[26] ICP FORESTS, *Estados de los Bosques en Europa.* Op. Cit., p. 21. Víd. También, ICP FOREST, *30 years of monitoring…* Op. Cit., p. 42.

[27] ICP FORESTS. *Estados de los Bosques en Europa.* Op. Cit, p. 22.

importante que medidas urgentes sean tomadas con la finalidad de detener la pérdida de la biodiversidad.

Pero, mientras estos cambios no sucedan, o se den a un ritmo tan lento, es necesario que los gobiernos hagan normas que regulen la organización social para la protección del medio ambiente; y para eso, los instrumentos jurídicos de protección ambiental son imprescindibles para la manutención saludable de la especie humana dentro de un medio habitable.

El núcleo de ese trabajo está en comprender si algunos de los instrumentos ambientales más importantes utilizados son efectivos para la protección ambiental europea y cuales otras medidas específicas son usadas para esa efectividad.

1.1 Normas Generales de la Unión Europea

El sistema jurídico de la Unión Europea, formado por 28 países, con 24 idiomas diferentes, es una construcción de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) y de una inestimable aportación doctrinal, fundamentada también en los Tratados constitutivos, Tratado de la Unión Europea (TUE)[28], Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea

[28] UNIÓN EUROPEA. Tratado de la Unión Europea. (TUE). Disponible en: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex%3A12012M%2FTXT. Acceso en 12.05.2016.

(TFUE)[29], resultado de una larga y compleja evolución de los tratados originarios, que, cronológicamente, en síntesis, aparecieron así:[30]

1951: Seis países, Bélgica, la República Federal de Alemania, Francia, Italia, Luxemburgo y los Países Bajos, dado el fin de la segunda guerra mundial y con el objetivo de consolidar la paz entre las naciones victoriosas y vencidas de Europa, se asociaron y fundaron la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, con el Tratado de Paris, del 18 de abril.

1957: Estos seis países firmaron los Tratados de Roma, creando la Comunidad Económica Europea (CEE) y la Comunidad Europea de la Energía Atómica (Euratom).

1973: Dinamarca, Irlanda y Reino Unido entraron en la Comunidad.

1975: Introducción de nuevas políticas sociales y medioambientales y la creación del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER).

1979: Primeras elecciones directas al Parlamento Europeo.

1981: Grecia entra en la Comunidad Europea.

1986: España y Portugal se adhieren a la Comunidad.

1992: Una fortificación del mercado único europeo. La Comunidad Europea deja de existir en 07.02.1992, con el Tratado de Maastricht (Países Bajos), cambia de nombre y se crea la Unión Europea.

---

[29] UNIÓN EUROPEA. Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. (TFUE). Disponible en: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex%3A12012M%2FTXT. Acceso en 12.05.2016.

[30] UNIÓN EUROPEA. *Compreender las Políticas de la Unión Europea: Cómo Funciona la Unión Europea.* Luxemburgo : Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2014, p.4. Víd. También SARMIENTO, D. *Poder Judicial e Integración Europea.* Navarra: Aranzadi, 2004, p. 62.

1993: El 01 de noviembre entró en vigor el Tratado de Maastricht (Tratado de la Unión Europea – TUE).[31]

1995: Austria, Finlandia y Suecia se adhirieron a la Unión Europea.

1997: El Tratado de Ámsterdam[32], del 2 de octubre, (en vigor desde el 1 de mayo de 1999) revisa el Tratado de Maastricht.

2001: El Tratado de Niza[33], del 26 de febrero, (en vigor desde el 01 de febrero de 2003), revisa los Tratados anteriores de Maastricht y Ámsterdam.

2002: La moneda Euro entra en circulación.

2004: El 01 de mayo, la República Checa, Hungría, Polonia, Eslovaquia (antiguos miembros del bloque soviético), los tres Estados Bálticos que una vez formaron parte de la Unión Soviética (Estonia, Letonia y Lituania), una de las repúblicas de la antigua Yugoslavia (Eslovenia) y dos países mediterráneos (Chipre y Malta), se adhieren a la Unión Europea.

2007: Bulgaria y Rumania se adhieren a la Unión Europea.

---

[31] Ha sido la más importante reforma de los Tratados funcionales, creó la UE fundada sobre las Comunidades Europeas y las formas intergubernamentales de cooperación en la Política exterior y de seguridad común (PESC) y de Cooperación en los ámbitos de la justicia y de los asuntos de interior. Así, MANGAS MARTÍN, A. y LIÑÁN NOGUERA, D.J. *Instituiciones y Derecho de La Unión Europea.* 7ª. ed. Madrid: Tecnos, 2012, p.39. Vid. También, SÁNCHEZ ARJONA, M. L. *Las Garantías Procesales en el Espacio Europeo de Justicia Penal.* Valencia: Tirant lo Blanch, 2014, p. 31.

[32] Previo un sistema de sanciones para el Estado miembro que violase los derechos humanos, reconoció la competencia del Tribunal de Justicia en materia de violación de derechos fundamentales, reconoció la libre circulación de personas sin barreras. Así, MANGAS MARTÍN, A. y LIÑÁN NOGUERA, D.J. 2012. Instituiciones… Op. cit., p. 40.

[33] Modificó el peso de los Estados en las votaciones por mayoría cualificada, acordó reducir notablemente las votaciones por unanimidad ampliando los supuestos de mayoría cualificada, incitó en la declaración número 23, anexa al Tratado, un debate sobre el futuro de la UE. Así, MANGAS MARTÍN, A. y LIÑÁN NOGUERA, D.J. Instituiciones… Op. cit., p.41.

2007: El Tratado de Lisboa[34], 13 de diciembre, revisa los Tratados de Maastricht, Ámsterdam y Niza.

2009: El Tratado de Lisboa, del 01 de diciembre, entra en vigor cambiando el funcionamiento de la Unión Europea. (Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea – TFUE)

2013: Croacia se adhiere a la Unión Europea, entonces, el número total de miembros pasa a veintiocho países.[35]

Los demás candidatos son Islandia, Macedonia, Montenegro, Serbia y Turquía, que todavía están en fase de negociación para su adhesión a la UE.

Liechtenstein, Noruega y Suiza, a pesar de reunir las condiciones para la adhesión, no son miembros, porque la opinión pública de estos países se opone a ello.

Frente al tema de las decisiones de la UE, estas son tomadas por instituciones y organismos: Parlamento Europeo, Consejo de la Unión Europea, Consejo Europeo, Comisión Europea, Tribunal de Justicia de la Unión Europea, Tribunal de Cuentas, Banco Central Europeo, Comité Económico y Social Europeo, Comité de las Regiones.

En las decisiones más importantes de la UE participan tres de sus principales instituciones: Comisión Europea, Consejo de la Unión Europea y Parlamento Europeo.

---

[34] Simplificó los métodos de trabajo y las normas de votación, creó un presidente del Consejo Europeo e introdujo nuevas estructuras con el fin de convertir a la UE en un agente más importante en la escena mundial.

[35] POSTIGLIONE, A. *Ambiente, Giustizia e Pace - Una Polizia Internazionale, una Corte Internazionale per l'Ambiente.* Ariccia: Aracne editrice, 2015, p. 423.

La Comisión Europea es la que representa los intereses de la UE en su totalidad. Y normalmente es quien propone los actos legislativos al Consejo y Parlamento. Acto conocido como "Procedimiento legislativo Ordinario" o "Codecisión".

El Consejo de la UE está formado por los representantes de los gobiernos de cada uno de los países miembros y los representa.

El Parlamento Europeo es elegido directamente por los ciudadanos de la UE y los representa.

Los actos legislativos también pueden ser adoptados solo por el Consejo, con consulta al Parlamento, o solo por el Parlamento Europeo, con consulta al Consejo. Lo que se denomina como procedimientos legislativos especiales.

También el Consejo y el Parlamento pueden delegar en la Comisión la competencia de adoptar actos no legislativos, lo que se llama "actos delegados".

La Comisión puede adoptar medidas para garantizar que los actos de la UE sean aplicados uniformemente a todos los miembros, lo que se denomina "actos de ejecución", que son examinados por los gobiernos a través de un sistema que se llama "comitología".[36]

---

[36] EUR – Lex: Glosario de las síntesis: "El término «comitología» se refiere al conjunto de procedimientos mediante los cuales la Comisión Europea ejerce las competencias de ejecución atribuidas por el legislador de la Unión Europea (UE) con la asistencia de los comités de representantes de los países de la UE. Dichos comités de comitología están presididos por un funcionario de la Comisión y ofrecen una opinión sobre los actos de ejecución propuestos por la Comisión." Disponible en http://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/comitology.html?locale=es. Acceso en 29.02.2016.

La Unión Europea y sus países miembros han hecho leyes para garantizar el uso de los recursos naturales y minimizar los impactos ambientales adversos de la producción y el consumo para protección de la biodiversidad y los hábitats naturales.

Es interesante observar que la amplia mayoría de las normas ambientales han sido elaboradas como reacción a un accidente o catástrofe ambiental.[37]

1.1.1 Las fuentes

Para la organización social las personas establecen normas de conducta, se reúnen normalmente en grupos de intereses semejantes, como la Unión Europea, que en la posguerra se unió en un bloque de intereses económicos y sociales que la fortificó.

MANGAS MARTÍN y LIÑAN NOGUERA[38] apuntan que en la Unión Europea el Derecho, es un caso de excepcional complejidad, considerando que se trata de un orden jurídico que partió de un modelo relativamente sencillo, diseñado en normas convencionales internacionales que proporcionaban datos poco consistentes desde el punto de vista de la organización del sistema de producción de normas.

Continúan los autores explicando que la producción de normas, adviene de tratados internacionales y de una tipología de actos sin una

---

[37] GARCÍA AMEZ, J. *Responsabilidad por Daños al Medio Ambiente*. Navarra: Aranzandi, 2015, p. 79.

[38] MANGAS MARTÍN, A. y LIÑÁN NOGUERA, D.J. Instituiciones… Op. cit., p. 347-348.

relación de jerarquía, diferenciados esencialmente en función de sus efectos, su alcance respecto de la mediatización estatal y de la identificación de sus destinatarios.

La relevante labor del Tribunal de Justicia de la UE, apoyada en un importante cuadro contencioso previsto en los Tratados, ha permitido, en cierto modo, superar las lagunas de las normas. El principio de primacía del Derecho de la Unión, de construcción jurisprudencial, significa que el derecho de la Unión debe prevalecer sobre el derecho interno de los Estados miembros, independiente de la naturaleza de la norma, incluyendo las constituciones nacionales.[39]

Con respecto al ambiente, la UE también trabaja para facilitar la aplicación y comprensión de las normas de protección ambiental con otras medidas, como ejemplo, citamos la publicación de una guía del usuario,[40] en la que figuran los pasos necesarios para participar en el EMAS (*European Union Eco-Management and Audit Scheme*), con arreglo al Reglamento (CE) de la UE, n. 1221/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, relativo a la participación voluntaria de organizaciones en un sistema comunitario de gestión y auditoría medioambientales (EMAS). Este Reglamento impone a la Comisión la obligación de confeccionar documentos de referencia

---

[39] MOLINS RAMOS DE, A. El Sistema Jurisdiccional de la Unión Europea. [Coord.] RODRÍGUEZ DÍAS, B., en: *Manual de Ámbito Jurisdiccional Comunitario e Internacional.* Madrid : DYKINSON, 2015, p. 67. Víd. También, CERVERA VALLTERRA, M. *La Competencia Consultiva del TJUE para el Control de la Legalidad de los Tratados Internacionales*. [Coord.] PARDO IRANZO, V., en: *El Sistema Jurisdiccional de la Unión Europea.* Valencia : Aranzadi, 2013, p. 257 y ss.

[40] UNIÓN EUROPEA. DECISIÓN 2013/131/UE de la Comisión, de 4 de marzo 2013, por la que se establece la Guía del usuario en la que figuran los pasos necesarios para participar en el EMAS con arreglo al Reglamento (CE) nº 1221/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, relativo a la participación voluntaria de organizaciones en un sistema comunitario de gestión y auditoría medioambientales (EMAS) (DO L 76 de 19.3.2013, pp. 1-39).

sectoriales para sectores económicos específicos en consulta con los Estados miembros y otras partes interesadas; esos documentos ten la finalidad de ayudar a las organizaciones a centrarse mejor en los aspectos ambientales más importantes de un sector y permiten evaluar, notificar y mejorar el comportamiento ambiental de las organizaciones. [41]

1.1.2 Normas originarias y normas derivadas

En la UE el sistema de normas está dividido en normas originarias y derivadas, presentes desde los orígenes de la construcción europea.

Existe una identificación entre las normas originarias y los tratados constitutivos y las normas convencionales, que cambiaron con el tiempo; el último exponente general es el Tratado de Lisboa que ha modificado el TUE y el TFUE.

Para MANGAS MARTÍN y LIÑAN NOGUERA,[42] las características de las normas originarias son:

- Normas jurídico-internacionales regidas por el Derecho Internacional general aplicables a los tratados internacionales, tanto material como formal.
- Revisten de una dimensión constitucional y la garantía de su preeminencia sobre cualquier otra norma.

---

[41] UNIÓN EUROPEA. REGLAMENTO (CE) n. 1221/2009 del Parlamento europeo y del Consejo de 25 de noviembre de 2009. Disponible en: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=URISERV%3Aev0022. Acceso en 21.06.2016.

[42] MANGAS MARTÍN, A. y LIÑÁN NOGUERA, D.J. Instituiciones… Op. cit., p. 348.

- Contienen regulaciones materiales específicas, como por ejemplo las relativas a las libertades comunitarias, a las reglas de competencia o a las políticas comunes.

Continúan la explicación los citados autores, definiendo que las normas derivadas se tratan de un conjunto de modos de instrumentación jurídica con fundamento en la norma constitutiva y que también provienen del sistema de atribución de competencias que, constituyendo con la esencia misma del modelo de la Unión, otorga al sistema institucional los poderes jurídicos necesarios para la consecución de los fines y objetivos establecidos en la norma originaria.

Las competencias de los tratados se encuentran definidas en el TUE, la de PESC (Política Exterior y de Seguridad Común), que es especial y sigue manteniendo algunas peculiaridades en la producción de actos; las catalogadas en los artículos del 3 al 6 TFUE, a lo largo de los Tratados. Y que se instrumentan básicamente a través de la tipología prevista en el artículo 288 del TFUE, los cuales son los reglamentos, directivas, decisiones, recomendaciones y dictámenes.

Un **reglamento** es vinculante y de aplicación directa en todos los Estados miembros. No es necesario que sean convertidos en legislación nacional de los Estados miembros, aunque puede ser necesario modificar la normativa nacional para evitar conflictos con un reglamento. Está direccionado a destinatarios indeterminados, lo que diferencia de las decisiones, que tienen destinatarios predeterminados.[43]

---

[43] VILLANI, U. *Instituzioni di Diritto dell´Unione Europea.* Bari: Cacucci Editore, 2008, p. 224.

Una **directiva** es una norma por la que se obliga a los Estados miembros, o a un grupo de ellos, a lograr un objetivo determinado. Generalmente, las directivas deben incorporarse al ordenamiento jurídico nacional para que sean efectivas. De manera significativa, las directivas especifican los resultados que deben lograrse: corresponde a los Estados miembros decidir cómo se hace. Sin embargo, no es raro que presenten un contenido muy detallado y con eso tornen muy exiguos los márgenes de discrecionalidad de los Estados miembros.[44]

Una **decisión** puede estar destinada a los Estados miembros, grupos de personas o incluso a individuos. Es obligatoria en todos sus elementos. Las decisiones se utilizan, por ejemplo, para pronunciarse sobre las propuestas de fusión de empresas.

Las **recomendaciones** no son vinculantes, son manifestaciones de voluntad, como una recomendación de conducta a una institución que permite dar a conocer sus puntos de vista y sugerir una línea de actuación sin imponer obligaciones legales a quienes se dirigen.

Los **dictámenes** son instrumentos que permiten a las instituciones hacer declaraciones que tampoco son vinculantes,[45] y no imponen obligaciones legales a quien se dirigen. La competencia para emitirlos es de las principales instituciones de la UE, como tales: Comisión, Consejo, Parlamento, Comité de las Regiones y el Comité Económico y Social Europeo. Mientras se elabora la legislación, los comités emiten dictámenes desde su propio punto de vista, regional o económico y social.

---

[44] ADAM, R. y ANTONIO, T. *Lineamenti di Diritto Dell'Unione Europea.* Tercera. Torino: G. Giappichelli Editore, 2014, p. 159.

[45] UNIÓN EUROPEA. *Compreender las Políticas de la Unión Europea: Cómo Funciona*…, 2014**.** Op. cit. p.5.

Para que tengamos una noción de la organización general de la UE en protección ambiental más específicamente, citamos abajo como hace la subdivisión de sus normas ambientales:[46]

"1 - Protección del medio ambiente, del consumidor y de la salud (número total de actos: 1661)

1.1 Estadística (número total de actos: 12)

1.2 Medio ambiente (número total de actos: 456)

1.3 Generalidades y programas (número total de actos: 57)

1.4 Contaminación y ruido (número total de actos: 276)

1.5 Espacio, medio y recursos naturales (número total de actos: 108)

1.6 Gestión y utilización racional del espacio, el medio y los recursos naturales (número total de actos: 4)

1.7 Conservación de la fauna y de la flora (número total de actos: 52)

1.8 Gestión de residuos y tecnologías no contaminantes (número total de actos: 50)

1.9 Cooperación internacional (número total de actos: 23)

1.10 Consumidores (número total de actos: 1138)

1.11 Protección de la salud (número total de actos: 89)

1.12 Protección de los animales (número total de actos: 13)"

Hay también otros modos de instrumentación jurídica entre los que se encuentran el Derecho Internacional, con los acuerdos entre los Estados

---

[46] EUR-Lex: El Acceso al Derecho de la Unión Europea. Disponible en: http://eur-lex.europa.eu/browse/directories/consleg.html?root_default=CC_1_CODED%3D15,CC_2_CODED%3D1510,CC_3_CODED%3D151030&displayProfile=lastConsDocProfile&classification=in-force#arrow_151030. Acceso en 18.05.2016.

miembros, como es el caso de las decisiones de los representantes de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo.

Conforme el artículo 4 del TFUE, la Unión dispondrá de competencia compartida con los Estados miembros cuando los Tratados le atribuyan una competencia que no corresponda a los ámbitos mencionados en los artículos 3 y 6 del TFUE; un ejemplo de competencia compartida es el ámbito del medio ambiente. (Artículo 4, letra "e", TFUE)

Observamos que cuando se trata del medio ambiente, los Estados miembros se podrán auto administrar o compartir competencia con la UE.

Sin embargo, en el artículo 6 se afirma que la Unión dispondrá de la competencia para llevar a cabo acciones con el fin de apoyar, coordinar o complementar la acción de los Estados miembros para la protección y mejora de la salud humana (letra "a"), lo que estaría de cierta forma ligado a la protección del medio ambiente, considerando que el medio en el que vivimos afecta a la salud humana.

Podemos entonces concluir que la Unión también podrá tener injerencia con medidas efectivas en el medio ambiente para salvaguardar la salud humana.

Sin embargo, los Estados miembros tienen la responsabilidad principal de la aplicación interna de las normas de la UE, en el plazo de la ley de los Tratados, y la Comisión hace la supervisión de la aplicación del Derecho de la Unión.

Siempre que un Estado miembro no incorpore las directivas de la UE a su ordenamiento jurídico nacional y no comunique a la Comisión qué medidas ha tomado, o sea sospechoso de haber vulnerado la legislación de la UE, la Comisión puede intervenir, y si no llega a una solución, puede

iniciar un procedimiento formal de infracción y llevar al Estado miembro ante el Tribunal de Justicia de la UE.[47]

1.1.3 Procedimiento formal por incumplimiento de normas por parte los Estados miembros

Este procedimiento contiene una serie de etapas prevista por los Tratados, cada una establecida en una decisión formal:

a) Carta de emplazamiento: la Comisión solicita al gobierno del Estado miembro que presente sus observaciones sobre el incumplimiento en un plazo máximo de dos meses.

b) Dictamen motivado: si la Comisión no recibe respuesta o la respuesta es insatisfactoria, indica las razones por las que considera que le Estado miembro ha incumplido el Derecho de la UE; y el gobierno del Estado miembro deberá ajustarse al mismo. O, al contrario, la Comisión pide al Tribunal que inicie el procedimiento contencioso, aunque rara vez se llegue tan lejos, porque en los últimos años gran parte de los asuntos se solucionaron antes de la fase contenciosa.

c) Recurso ante el Tribunal de Justicia: si un Estado miembro no notifica las medidas para aplicar una Directiva, la Comisión puede solicitar

---

[47] MANGAS MARTÍN, A. *Tratado de la Unión Europea, Tratado de Funcionamento y otros actos básicos de la Unión Europea.* Décima séptima. Madrid: Tecnos, 2013, p. 92 y 97.

al Tribunal de Justicia que imponga el pago de una suma a tanto alzado o de una multa coercitiva.[48]

1.1.4 Sanciones económicas por incumplimiento

Es posible que el asunto vuelva a remitirse al Tribunal de Justicia si el Estado miembro sigue sin cumplir el Derecho, entonces la Comisión envía otra carta de emplazamiento y si no obtiene respuesta o es insatisfactoria puede nuevamente solicitar al Tribunal que imponga el pago de una suma a tanto alzado o de una multa coercitiva.

La **multa** es una medida intermedia, entre las de carácter preventivo y las de tipo represivo, que actúa sobre la voluntad del sujeto pasivo persuadiéndole para que realice la prestación a la que está obligado, tiene una finalidad disuasoria, no pretende imponer una pena que castigue el incumplimiento, ni indemnizar el daño causado, sino conducir al condenado hacia el cumplimiento efectivo de la obligación. En cambio, **la suma a tanto alzado** es una medida represiva consistente en el pago de una única cantidad, que no es para persuadir al deudor, sino precisamente a sancionarle por el incumplimiento. Sin embargo, la diferente naturaleza y finalidad de ellas hace que no sean incompatibles entre sí.[49]

---

[48] MANGAS MARTÍN, A. *Tratado… Op. cit.,* Artículos 258, 259, 260.2 y 260.3 del TFUE, p. 223.

[49] PARDO IRANZO, V. *El Recurso de Incumplimiento*. [Coord.] PARDO IRANZO, V., en: *El Sistema Jurisdiccional de la Unión Europea.* Navarra : Thomson Reuters Aranzadi, 2013, p. 152.

La desobediencia a las Directivas conlleva también a sanciones económicas, como la multa o incluso devolución de subvenciones que la Unión Europea hace a los Estados miembros.[50]

Al igual que el amplio margen de instrumentos ambientales que la UE posee, el control de la aplicación del Derecho comunitario del medio ambiente es muy complejo. Además, algunas directivas y reglamentos de medio ambiente tienen un ámbito de aplicación más amplio que otros sectores, ejemplo de eso, son las directivas de hábitats y aves que someten a un estricto régimen de protección más de 15% del territorio de toda la Unión Europea.[51]

Para que tengamos una idea de las sentencias por incumplimiento de las normas en ámbito de la Unión Europea, sigue una estadística del posicionamiento por parte de Estados miembros en el período de 2010 hasta 2014.[52]

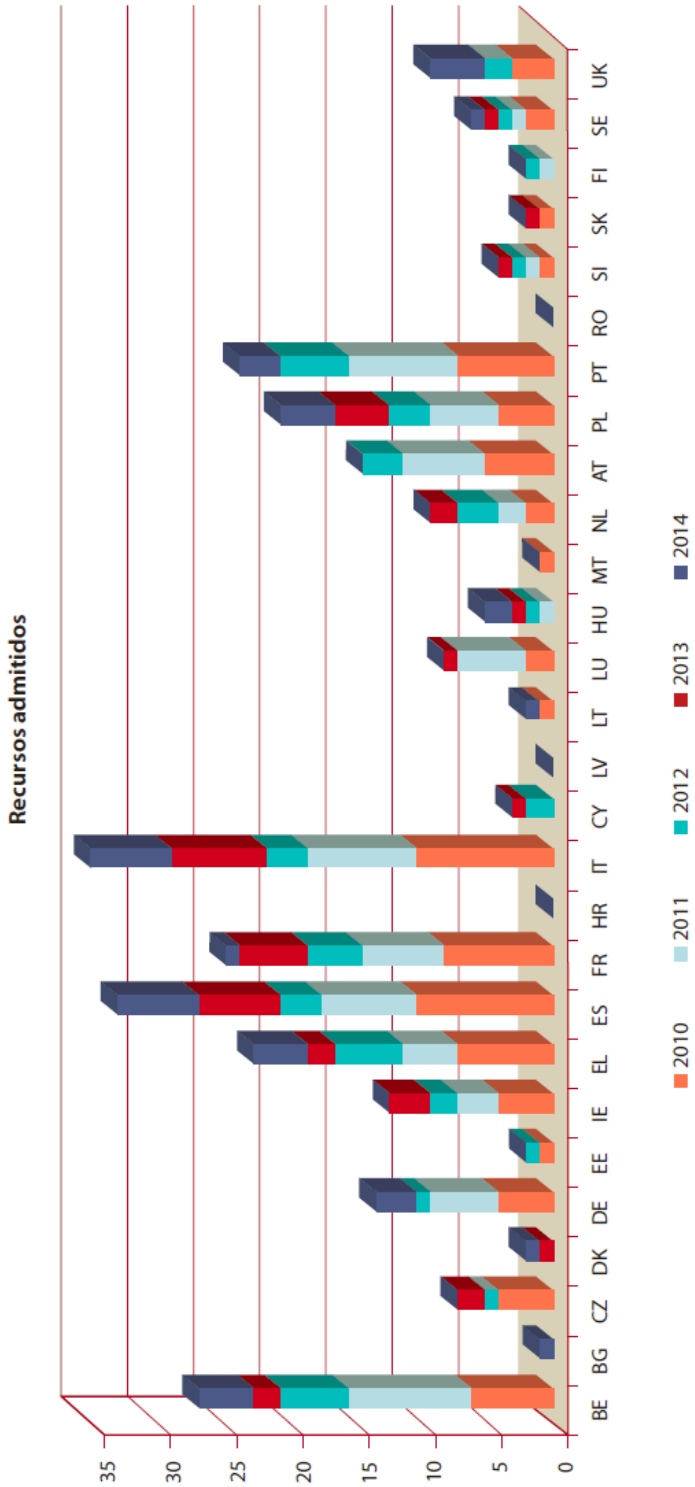
---

[50] MARTÍN DELGADO, I. *El Procedimiento por Inejecución en la Justicia Europea.* Madrid: Centro de Estudios Politicos y Constitucionales, 2004, p. 66.

[51] GARCÍA BURGUÉS, J. *Derecho Europeo Medioambiental: La Protección del Medio Ambiente en la Unión Europea*. [Coord.] VERCHER NOGUERA, A., en: *Derecho Europeo Medioambiental: La Protección del Medio Ambiente en la Unión Europea. Aspectos Críticos.* Madrid : Consejo General del Poder Judicial, 2008, p. 24.

[52] UNIÓN EUROPEA, Tribunal de Justicia.. *Informe Anual 2014.* Luxemburgo : Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2015, p. 112.

11. *Asuntos terminados* — Sentencias por incumplimiento de Estado: sentido de la resolución (2010-2014)[1]



Existe crítica de la doctrina[53] con respecto a la aplicabilidad de sanciones por incumplimiento de los Estado miembros, que apunta como causa del incumplimiento la falta de transposición de algunas Directivas al ordenamiento interno y no tanto sobre los incumplimientos ejecutivos y que, hasta el momento, en realidad, no se ha producido casi ninguna sanción por falta de transposición de Directivas. En España, puede afirmarse que el Real Decreto 515/2013[54] se mostró útil en sus aplicaciones iniciales porque permitió el traslado de la sanción satisfecha por el Estado a las comunidades autónomas responsables del incumplimiento. Sin embargo, hay que reconocer que parte de la Administración central tiene su parte de responsabilidad en incumplimientos autonómicos.

Sin embargo, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea sigue condenando los países miembros por el incumplimiento, incluso con aplicaciones de multa muy grandes. Pasaremos en seguida a la citación de algunas jurisprudencias de condena en el ámbito medioambiental:

Reino de España sufrió condena del TJUE [55] por incumplimiento de las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 4 de la Directiva

---

[53] MARTÍN DELGADO, I. *La Repercusión de la Responsabiidad por Incumplimiento del Derecho de la Unión Europea en el Contexto del Estado Autonómico.* Madrid : Revista de Administración Pública. Vol. Enero/abril. 2016, p. 90.

[54] ESPAÑA. REAL DECRETO 515/2013, de 5 de julio, por el que se regulan los criterios y el procedimiento para determinar y repercutir las responsabilidades por incumplimiento del Derecho de la Unión Europea.

[55] STJUE de 10 de marzo de 2016, en el asunto C-38/15. Disponible en: http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=medio%2Bambiente&docid=174933&pageIndex=0&doclang=es&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=852800#ctx1. Acceso en 29.04.2016.

91/271/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1991, sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas, en su versión modificada por el Reglamento (CE) n. 1137/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de octubre de 2008, en lo que a la aglomeración de Pontevedra-Marín-Poio- Bueu, y, por otra parte, en virtud del artículo 5, apartados 2 y 3, de la mencionada Directiva, en lo que respecta a las aglomeraciones de Berga, Figueres, El Terri (Banyoles) y Pontevedra-Marín- Poio- Bueu, al no haber garantizado el tratamiento adecuado de todas las aguas residuales urbanas vertidas en zonas sensibles procedentes de ciertas aglomeraciones.

Grecia, en la STJUE de 4 de julio de 2000 (asunto C-387/1997), fue condenada a abonar una multa coercitiva por importe de **20.000 Euros** por cada día de retraso en la ejecución de las medidas necesarias para cumplir una Sentencia, en la que se declaraba el incumplimiento de sus obligaciones de derecho comunitario por la no adopción de las medidas materiales necesarias para la aplicación de dos directivas sobre el tratamiento de residuos, lo que propició que este país cumpliese finalmente con los deberes que le correspondían.

Bulgaria, en la STJUE (Sala Tercera) de 13 de enero de 2016 (Asunto C-141/14), fue condenada al no haber incluido la totalidad de los territorios de las zonas importantes para la conservación de las aves en la zona de protección especial que cubre la región de Kaliakra. No ha clasificado como zona de protección especial los territorios más adecuados en número y en superficie para la conservación, por un lado, de las especies biológicas contempladas en el anexo I de la Directiva 2009/147/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de noviembre de 2009, relativa a la

conservación de las aves silvestres, y, por otro lado, de las especies migratorias no contempladas en el citado anexo, pero cuya llegada es regular en la zona geográfica marítima y terrestre en que se aplica esta Directiva, incumpliendo por tanto las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 4, apartados 1 y 2, de la citada Directiva.

República de Eslovenia, en la STJUE (Sala Tercera) de 24 de marzo de 2011 (Asunto C-365/10) sufrió condena porque ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 5, apartado 1, de la Directiva 1999/30/CE del Consejo, de 22 de abril de 1999, relativa a los valores límite de dióxido de azufre, dióxido de nitrógeno y óxidos de nitrógeno, partículas y plomo en el aire ambiente, al superar en los años 2005 a 2007 los valores límite aplicables a las concentraciones anuales y horarias de PM10 en el aire ambiente.

Francia, en STJUE (Gran Sala) de 9 de diciembre de 2008 (Asunto C-121/07) sufrió condena a pagar a la Comisión de las Comunidades Europeas, en la cuenta «Recursos propios de la Comunidad Europea», una suma a tanto alzado de **10 millones de euros**; por tener incumplidas las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 228 CE, apartado 1, al no haber adoptado, en la fecha de expiración del plazo establecido en el dictamen motivado, todas las medidas necesarias para dar ejecución a la sentencia de 15 de julio de 2004, Comisión/Francia (C-419/03), relativa a la no adaptación del Derecho interno francés a las disposiciones de la Directiva 2001/18/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de marzo de 2001, sobre la liberación intencional en el medio ambiente de organismos modificados genéticamente y por la que se deroga la Directiva 90/220/CEE del Consejo, que divergen o van más allá de las disposiciones de la Directiva 90/220/CEE del Consejo, de 23 de abril de 1990, sobre la liberación intencional en el medio ambiente de organismos modificados genéticamente.

Irlanda, en la STJUE (Sala Cuarta) de 19 de diciembre de 2012 (Asunto C-279/11) sufrió condena a pagar a la Comisión Europea, mediante abono en la cuenta «Recursos propios de la Unión Europea», una cantidad a tanto alzado de **1 500 000 euros**; por tener incumplidas las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 260 TFUE al no adoptar las medidas necesarias para ejecutar la sentencia de 20 de noviembre de 2008, relativa a la infracción de los artículos 2, apartado 1, y 4, apartados 2 a 4, de la Directiva 85/337/CEE del Consejo, de 27 de junio de 1985, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente (DO L 175, p. 40; EE 15/06, p. 9), en su versión modificada por la Directiva 97/11/CE del Consejo, de 3 de marzo de 1997.

Italia, en la STJUE (Sala Cuarta) de 4 de marzo de 2010 (Asunto C-297/08) fue declarado que ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 4 y 5 de la Directiva 2006/12/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de abril de 2006, relativa a los residuos, al no haber adoptado, en relación con la región de Campania, todas las medidas necesarias para garantizar que los residuos se valoricen o se eliminen sin poner en peligro la salud del hombre y sin perjudicar el medio ambiente y, en particular, al no haber creado una red integrada y adecuada de instalaciones de eliminación.

República Checa, en la STJUE (Sala Octava) de 10 de junio de 2010 (Asunto C-378/09) fue declarado que ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de lo dispuesto en la Directiva 85/337/CEE del Consejo, de 27 de junio de 1985, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente, en su versión modificada por la Directiva 2003/35/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de mayo de 2003, al no haber adoptado, en el plazo

señalado, las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para cumplir lo establecido en el artículo 10 bis, párrafos primero a tercero, de dicha Directiva.

Reino da Suecia, en la STJUE (Sala Quinta) de 4 de diciembre de 2014 (Asunto C-243/13) fue condenado a abonar a la Comisión Europea, en la cuenta «Recursos propios de la Unión Europea», una suma a tanto alzado de **2 000 000 de euros,** por tener incumplidas las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 260 TFUE, apartado 1, al no haber adoptado las medidas necesarias para ejecutar la sentencia Comisión/Suecia (C-607/10, EU:C:2012:192). Para el caso de que el incumplimiento declarado en la sentencia subsistiese en la fecha de su pronunciamiento, el Reino de Suecia fue condenado también a abonar a la Comisión Europea, en la cuenta «Recursos propios de la Unión Europea», una multa coercitiva de **4.000 euros por día** de demora en la aplicación de las medidas necesarias para dar cumplimiento a la sentencia Comisión/Suecia (EU:C:2012:192), desde la fecha del pronunciamiento de la sentencia hasta la fecha de ejecución de la citada sentencia. El asunto en ese caso fue de Prevención y control integrados de contaminación ambiental.

Rumanía, en la STJUE (Sala Novena) de 21 de julio de 2016 (Asunto C- 104/15) que declaró el incumplimiento de las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 4 y del artículo 13, apartado 2, de la Directiva 2006/21/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de marzo de 2006, sobre la gestión de los residuos de industrias extractivas y por la que se modifica la Directiva 2004/35/CE, al no adoptar las medidas apropiadas para impedir la dispersión del polvo desde la superficie de la balsa minera de Boşneag.

Para LOZANO CUTANDA y CRUZ ALLI TURRILLAS[56], el ejercicio da función de control por la Comisión y el Tribunal de Justicia de la UE en los Estados Miembros, no ha podido impedir un altísimo grado de incumplimiento de normativas ambientales, y las posibles causas pueden ser conforme a esa doctrina: 1 – La resistencia de las autoridades nacionales al cumplimiento por temor de que las medidas ambientales hagan peligrar el empleo, incrementen la inflación o afecten a la competitividad de los agentes económicos, 2 – La falta de sistema administrativos de inspección a nivel nacional, regional o local de puedan informar sobre aplicación del derecho ambiental a la Comisión; 3 – La falta de legitimación de los particulares para acciones directas por incumplimiento, al no existir bienes o intereses propios lesionados, aunque, la legitimación de la competencia de las asociaciones ecologista puedan ayudar.

1.2 Sistema Jurisdiccional Ambiental de La Unión Europea

La protección ambiental se manifiesta en los más diversos sectores del ordenamiento jurídico, por su incidencia en los más variados ámbitos de la actividad humana. La doctrina considera el Derecho Ambiental tanto público como privado[57].

---

[56] LOZANO CUTANDA, B. y CRUZ ALLI TURRILLAS, J. *Administración y Legislación Ambiental.* Septima . Madrid : Dykinson, 2013, p. 169-170.

[57] Así la definición de ALONSO GARCÍA, E. y LOZANO CUTANDA, B. en *Diccionario de Derecho Ambiental*. Madrid: Iustel, 2006, p.18: “A su vez, es un Derecho tanto público como privado ya que la norma ambiental de detalle no es sólo un mandato ejecutable mediante sistemas clásicos de Derecho administrativo o penal, sino un valor paramétrico al que los actores ajustan su conducta mediante acuerdos colectivos, contratos individuales y otras técnicas civiles y mercantiles basadas por entero en la

Es una visión más amplia de los conceptos tradicionales de Derecho que algunos quieren moldear, ofreciendo una visión más holística a nuevas ramas del Derecho que abarcan muchas ramas, con una interdisciplinariedad que es favorable y nos aleja de los principios más anticuados y rígidos del Derecho.

Así es el Derecho Ambiental, con sus finalidades múltiples que atiende a la sociedad como un todo, y por esto, su concepto de Derecho difuso.

Sin embargo, posee principios jurídicos que le son propios sobre los cuales trataremos más adelante.

También presenta algunas especificidades, como la regulación sectorial de los problemas ecológicos, separándolos de forma aislada en sus tratamientos; así con el agua, aire, fauna, flora, mar, ríos, florestas. Destacándose su aspecto multidisciplinar, en la medida que toma de otras ciencias conocimientos para elaborar sus normas. Eso hace que las cuestiones ambientales sean muy complejas para los juristas.[58]

Ese tratamiento de las cuestiones ambientales de forma aislada también va de contra mano a lo que se presenta en la naturaleza, no podemos pensar la preservación ambiental de forma separada porque la naturaleza es una, no se puede negar el sentido de su interconexión.

---

autonomía de la voluntad y la libertad de contratación y de imputación de responsabilidades en una sociedad de mercado, creándose incluso negocios jurídicos especiales, en el sentido de que sólo existe en este campo de Ordenamiento: sistemas integrados de gestión, cambios de deuda por naturaleza, tráfico de emisiones, acuerdos de transferencia de material genético… etc…"

[58] SILVA OLIVEIRA, L. P. y RODRIGUES BERTOLDI, M. *A Importância do Soft Law na Evolução do Direito Internacional*: Revista do Instituto do Direito Brasileiro - RIDB, 2012, Vol. n. 10, 2012, p. 6282.

Hoy tenemos una enorme variedad de técnicas jurídicas de protección ambiental, que por su naturaleza pluridisciplinar van del Derecho público al privado y del Derecho internacional al local, comunitario y el nacional y/o autonómico, y eso conforma un ordenamiento complejo y de muchos matices que merecen un análisis más proficuo, y con esto encontrar una forma de garantizar una menor degradación de la naturaleza.

La UE el TFUE en su título XX, trata más específicamente sobre la política en ámbito del medio ambiente en sus artículos 191 al 193. En el art. 191, propiamente, dispone que tiene el objetivo de conservar, proteger y mejorar la calidad del ambiente, de la protección de la salud humana, de la utilización prudente y racional de los recursos naturales, y también, fomentar medidas destinadas a hacer frente a los problemas regionales o mundiales del medio ambiente, principalmente la lucha contra el cambio climático.

Considerando las distintas regiones de la UE, tiene el objetivo también de alcanzar un nivel de protección elevado, basándose en los principios de cautela y de acción preventiva, de corrección de los atentados al medio ambiente y en el principio de quien contamina paga. Tomando todas las medidas necesarias de armonización para responder a las exigencia de la protección del medio ambiente, incluyendo en los casos en que se necesite, una cláusula de salvaguardia que autorice a los Estados miembros a adoptar, en casos medioambientales no económicos, medidas provisionales de protección ambiental con el control de la UE.

Para la elaboración de la política ambiental la UE tendrá en cuenta datos científicos y técnicos disponibles, las condiciones del medio ambiente, considerando las diversidades de las regiones, las ventajas y las cargas que procedan de las acciones o su omisión, el desarrollo económico y social de la UE y sus Estados miembros.

En consonancia, la UE y sus Estados miembros se proponen en el TFUE la cooperación con terceros países y las organizaciones internacionales, y con eso, firmar acuerdos internacionales con los interesados.

En el art. 192· del TFUE, dispone sobre las acciones a ser emprendidas por la UE para realización de los objetivos fijados en el art. 191. Adoptando disposiciones esencialmente de carácter fiscal y medidas que afecten a la ordenación territorial, gestión cuantitativa de los recursos hídricos, utilización del suelo, de forma significativa a la elección por un Estado miembro entre diferentes fuentes de energía y a la estructura general de su abastecimiento energético, y también adoptaran programas de acción de carácter general que fijen los objetivos prioritarios que hayan de alcanzarse.

Los Estados miembros tendrán a su cargo la financiación y la ejecución de las políticas en materia de medio ambiente, recibiendo de la UE subsidios, para salvaguardar el medio, en caso de que se necesite.

Todas las medidas de protección que puedan ser adoptadas por un Estado miembro no serán obstáculo para el mantenimiento y la adopción de otras medidas mayores de protección, desde que sean compatibles con los Tratados y se notifique a la Comisión. (art. 193 TFUE).

1.2.1 Procedimiento en el Tribunal de Justicia de la Unión Europea

El Tratado de París (1952), creó el Tribunal de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA), que se transformó en 1957 en Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas. Con el Tratado de Lisboa (TFUE),

en 2009, pasó a denominarse Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE).

El TJUE es una institución única, con sede en Luxemburgo, la cual está integrada por tres órganos diferentes: Tribunal de Justicia (instancia superior); Tribunal General (instancia intermedia) y los Tribunales Especializados, que hoy lo único es el Tribunal de la Función Pública, creado en 2004, (instancia inferior). Contó con una única instancia hasta 1988; en consecuencia, con el aumento de cuestiones contenciosas y para mejorar la protección judicial de los justiciables y reducir el volumen de trabajo del Tribunal de Justicia, hubo la necesidad de crear una nueva instancia, que inició su funcionamiento en 31.10.1989.[59]

Aún más, el Tratado de Niza (2003) reforzó la posición del Tribunal de primera instancia atribuyéndole competencia general para conocer de todos los asuntos, con excepción de aquellos cuyo conocimiento se atribuyó a la segunda instancia. A continuación, fue creada también una tercera instancia para atender cuestiones de contenciosos específicos, cuyo conocimiento pasó a atribuirse a las Salas Jurisdiccionales y que hoy se denomina Tribunal de la Función Pública.[60]

El TJUE en su competencia garantiza el respeto del Derecho en la interpretación y aplicación de los Tratados, el equilibrio institucional, delimita competencias entre la Unión y sus Estados, protege los derechos

---

[59] MOLINS RAMOS DE, A. *El Sistema Jurisdiccional de la Unión Europea*. [Coord.] RODRÍGUEZ DÍAS, B., en: *Manual de Ámbito Jurisdiccional Comunitario e Internacional.* Madrid : DYKINSON, 2015, p. 19-20.

[60]MOLINS RAMOS DE, A. Op. cit., p.21. Vid. También IGLESIAS BUHIGUES, J. L. *El Papel del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en el Proceso de Integración.* [Coord.] PARDO IRANZO, V., en: *El Sistema Jurisdiciccional de la Unión Europea.* Valencia: Aranzadi, 2013, p. 20-24.

fundamentales, ejerce control preventivo de la constitucionalidad de los acuerdos de la Unión con terceros países, a través de los Dictámenes; es un órgano de suprema importancia en el ámbito de la Unión Europea considerando que ha obtenido importantes logros en materia de unificación del Derecho. Se puede pensar que se ha convertido, de facto, en un verdadero Tribunal Constitucional en el ámbito de la Unión Europea.[61]

La sentencia del Tribunal de Justicia decide después de una media de dos años si el Estado miembro en cuestión ha infringido el Derecho de la UE. Entonces, el gobierno del Estado miembro es responsable de adaptar su legislación o sus prácticas y de resolver la disputa inicial lo antes posible, teniendo esa sentencia eficacia de cosa juzgada.[62]

La deliberación tiene carácter reservado y participan los jueces que tienen como objetivo dictar sentencia. No existe la forma del voto particular, las conclusiones son adoptadas por una mayoría de jueces que, tras el debate final, determinan la decisión del Tribunal.[63]

El procedimiento está regulado por un Reglamento y se sigue en dos fases, escrita y oral[64]:

---

[61] MARTÍN BRAÑAS, C. *El Control de la Legalidad ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea*. Pamplona: Aranzadi - Thomson Reuters, 2012, p. 20-22.

[62] GIMÉNEZ SÁNCHEZ, I. *La Eficacia de las Sentencias Dictadas por el TJCE*. Navarra: Aranzadi, 2004, p. 82.

[63] DESANTES REAL, M. *El Sistema Jurisdicicional de la UE: Aspectos Orgánico y Procedimental*. [Coord.] PARDO IRANZO, V., en: *El Sistema Jurisdiccional de la Unión Europea.* Valencia : Aranzadi, 2013, p. 56. Vid. También RAMOS MOLINS DE, A. Op. cit., p.31.

[64] MARTÍN BRAÑAS, C. Op. cit., p. 213-248. Vid. También DESANTES REAL, M. Op. cit., p. 57.

1 – Escrita

a) Notificación de la Demanda
b) Comunicación el recurso al Diario Oficial de la Unión Europea (DOUE)
c) Atribución del asunto a una formación
d) Contestación de la Demanda
e) Posible inadmisibilidad
f) Posible réplica y dúplica
g) Informe preliminar
h) Reunión de Jueces

2 – Oral

a) Informe para la vista
b) Deliberación de los jueces
c) Sentencia

Este procedimiento sigue algunos principios y caracteres, tales como: uniformidad y ausencia de formalismo; multilingüismo; principios de oportunidad e investigación oficial; principio de contradicción; predominio del principio de escritura sobre el de oralidad; principio de publicidad; inexistencia de tasas judiciales. En la fase escrita, los actos procesales han de tener lugar en el momento procesal oportuno, sin que se puedan presentar con posteridad nuevos hechos o pruebas (principio de preclusión). La fase oral es en una única audiencia (principio de concentración).[65]

[65] MARTÍN BRAÑAS, C. Op. cit., p. 182-183.

Un ejemplo de condena del TJUE a uno de sus Estados miembros fue el incumplimiento de las obligaciones por parte del Estado Español que no observó la Directiva 91/271, sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas.[66]

La Comisión Europea solicitó al TJUE la declaración de incumplimiento de obligaciones por parte del Reino de España, al no haber garantizado el tratamiento adecuado de todas las aguas residuales urbanas vertidas en zonas sensibles procedentes de ciertas aglomeraciones, que fue, por una parte, aceptado por el Tribunal.[67]

Otro ejemplo de condena del TJUE, como decisión relevante en Derecho de emisión, fue la Sentencia[68] que anuló el factor de corrección

---

[66] STJUE de 10 de marzo de 2016, en el asunto C-38/15. Disponible en: http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=medio%2Bambiente&docid=174933&pageIndex=0&doclang=es&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=852800#ctx1. Acceso en 29.04.2016.

[67] En comentario de REVUELTA PÉREZ, I. Actualidades Jurídicas Ambientales [En línea] 21 de 04 de 2016. [Citado el: 29 de 04 de 2016.] en: http://www.actualidadjuridicaambiental.com/jurisprudencia-al-dia-union-europea espana-aguas-residuales-urbanas/: "El TJUE declara que España ha incumplido el art. 5, apartados 2 y 3, de la Directiva 91/271, por no haber garantizado que el 24 de junio de 2014 (plazo fijado en el dictamen motivado de la Comisión), los vertidos procedentes de cuatro aglomeraciones de más de 10.000 habitantes (Berga, Figueres, El Terri (Banyoles); y, Pontevedra-Marín-Poio-Bueu) cumplieran los requisitos exigidos para las "zonas sensibles" así como, en el caso Pontevedra, el incumplimiento adicional del art. 4, que exige someter el influente a "tratamiento secundario o proceso equivalente"… Por último, considera infundadas las acusaciones respecto de las aglomeraciones de Bollullos Par del Condado; Abrera; y, Capellades, ya que, respecto de las dos primeras, se presentaron suficientes pruebas analíticas que acreditaban el cumplimiento de los requisitos aplicables; y, en cuanto a la de Capellades, la Comisión no aportó suficientes datos que demostraran el incumplimiento."

[68] STJUE (Sala segunda), en el asunto cumulados C- C-191/14, C-192/14, C-295/14, C-389/14 y C-391/14 a C-393/14 de 28 de abril de 2016. Disponible en: http://curia.europa.eu/juris/document/document_print.jsf;jsessionid=9ea7d2dc30d5d6ab8f395e534cb59034edda1810c239.e34KaxiLc

fijado por la Comisión y aplicado por los Estados en la asignación de derechos de emisión. Esa Sentencia, que anula el artículo 4 y el anexo II de la Decisión 2013/448/UE de la Comisión, de 5 de septiembre de 2013, relativa a las medidas nacionales de aplicación para la asignación gratuita transitoria de derechos de emisión de gases de efecto invernadero con arreglo al artículo 11, apartado 3, de la Directiva 2003/87.

1.2.2 El derecho internacional del medio ambiente

En realidad, los países de una forma general, en las últimas décadas, están más atentos al medio ambiente y sus consecuencias dañinas para la salud humana, y por este motivo están siendo creadas normas más efectivas para la seguridad de todos.

Para llegar a una estructuración de las normas tal y como es hoy en día, el derecho ambiental pasó por un camino que fue influenciado por factores económicos y políticos internacionales, tales como:[69]

- **Estocolmo, 1972**, entre el 5 y 16 de junio fue una Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente, celebrada en la ciudad de Estocolmo (Suecia), cuyo lema fue "sólo tenemos una Tierra". Como

---

3qMb40Rch0SaxuTahz0?doclang=ES&text=&pageIndex=0&part=1&mode=DOC&docid=177348&occ=first&dir=&cid=1317702. Acceso en 23.06.2016.

[69] SCOVAZZI, T. *Diritto Internazionalle e Ambiente*. [Coord.] STEFANO NESPOR y ADA LUCIA DE CESARIS., en: *Codice Dell´Ambiente - I testi fondamentali commentati con la dottrina e annotati con la giurisprudenza.* Tercera. Milano: Giuffrè Editore, 2009, p. 3. Víd. También FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D. *Sistema Jurídico-Administrativo de Protección del Medio Ambiente.* Tercera. Salamanca : Ratio Legis, 2014, p. 42 y ss.

consecuencia de esos trabajos, muchos Estados comenzaron a aprobar Leyes ambientales, lo que convirtió el medio ambiente en un tema de relevancia internacional. También fue aprobada la Declaración de Estocolmo, integrada por varios principios en materia ambiental, con la adopción de un Plan de Acción para el Medio, con 109 recomendaciones, con medida de carácter general y sectorial para luchar contra la degradación ambiental. La Conferencia declaró el día 5 de junio como "Día Mundial del Medio Ambiente", que todavía se celebra por todo el mundo; y fue un marco de concienciación mundial de la importancia de los problemas ambientales.

- **Rio de Janeiro, 1992**, entre 3 y 14 de junio fue una Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, celebrada en la ciudad de Rio de Janeiro (Brasil), que hizo la Declaración de Río y la Agenda 21 (Programa Global para el Desarrollo Sostenible en el siglo XXI). Fueron reiterados algunos principios de Estocolmo, también girando sobre el concepto del desarrollo sostenible e incorporó otros nuevos con relación a la participación y acceso a la información ambiental, la adecuación y efectividad de las normas y leyes, la responsabilidad por daños ambientales, la precaución y evaluación ambiental, entre otros. Los efectos prácticos de esa conferencia fueron muy importantes, sin embargo, su transcendencia fue más política que práctica, considerando que no estableció calendario alguno de ejecución ni mecanismos de control.[70]

- **Protocolo de Kioto[71], 1997,** del 11 de diciembre, fue un acuerdo internacional firmado en Kioto (Japón), en el ámbito de las Naciones

---

[70] FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, Sistema Jurídico... D. Op. Cit., p. 44.

[71] PROTOCOLO DE KIOTO, 1997. Disponible en: http://unfccc.int/resource/docs/convkp/kpspan.pdf. Acceso en 27.06.2016.

Unidas con el objetivo de reducir las emisiones de seis gases de efecto invernadero, dióxido de carbono (CO_2); metano (CH_4); óxido nitroso (N_2O); hidrofluorocarbonos (HFC); perfluorocarbonos (PFC); hexafluoruro de azufre (SF_6), que tienen gran impacto en el fenómeno de calentamiento global, a un nivel inferior en no menos de un 5% al de 1990, en el período de 2008 a 2012. En la **Conferencia de Doha**[72] (Qatar), en diciembre de 2012, se hizo una enmienda al Protocolo de Kioto, para el próximo período de 2013 a 2020, que incluye una lista revisada de los gases de efecto invernadero para el segundo período de compromiso.

- **Johannesburgo, 2002,** entre los días 26 de agosto y 4 de septiembre, fue una Conferencia de Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible, celebrada en la ciudad de Johannesburgo (Sudáfrica), que conforme la doctrina[73] se firmó una Declaración general, abstracta, retórica a veces y solemne, y de naturaleza política, más semejante a una declaración de intenciones que una declaración de principios. El eje central es el compromiso con el desarrollo sostenible; en Plan de Aplicación de las Decisiones de la Cumbre es frente a la responsabilidad de los Estados participantes con la erradicación de la pobreza, modificación de las modalidades insostenibles de producción y consumo, la protección y gestión de la base de recursos naturales, la salud, el desarrollo sostenible en el mundo globalizado, entre otros. Se aprobaron también los compromisos privados, ente empresas, ONG (Organización no gubernamental), Gobiernos y otros grupos, para llevar a cabo proyectos de desarrollo sostenible.

---

[72] CONFERENCIA DE DOHA. Disponible en: http://unfccc.int/kyoto_protocol/doha_amendment/items/7362.php. Acceso en 28.06.2016.

[73] FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, *Sistema Jurídico…* D. Op. Cit., p. 45-46.

- **Rio + 20, 2012,** entre los días 20 y 22 de junio de 2012, fue una Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible, celebrada en la ciudad del Rio de Janeiro (Brasil). Como resultado se redactó un documento final titulado "El futuro que queremos", con un texto muy amplio, que está en un término medio entre una declaración final y un plan de acción, se inicia con la visión común, recordando el compromiso de los jefes de Estado y de Gobierno, a favor del desarrollo sostenible y la promoción de un futuro económico, social y ambientalmente sostenible, la erradicación de la pobreza, entre otros objetivos. También en un segundo apartado hace una renovación del compromiso político, reafirmando los principios de las Cumbres anteriores de Estocolmo (1972), Río (1992) y Johannesburgo (2002), entre otros, reafirma también el papel de los Gobiernos y de los órganos legislativos de los Estados en la promoción del desarrollo sostenible, con la participación amplia del público **y el acceso a la información y los procedimientos administrativos y judiciales**, con la participación indispensable de la sociedad, con los sectores públicos y privados, comunidad científica y tecnológica para el desarrollo sostenible. En la tercera parte, el documento de dedica a la economía ecológica o verde, manteniendo la idea que el desarrollo debe estar acompañado del funcionamiento saludable de los ecosistemas del globo y que para eso deben ser cumplidas una serie de condiciones. En la cuarta parte del documento, se refiere al marco institucional para el desarrollo sostenible, destacando el fortalecimiento de tres pilares (económico, social y ambiental) para el desarrollo sostenible.[74]

[74] FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D. *Sistema Jurídico*… Op. Cit., p. 58 y ss.

Algunos autores en la doctrina científica,[75] apuntan que los problemas ambientales poseen dimensiones múltiples en distintos planos: científico, económico, político y jurídico. Y el Derecho aparece como el principal medio de acción a disposición de los gobernantes para traducir las decisiones políticas. El Derecho internacional, los sistemas regionales de integración y el Derecho nacional de cada Estado son las áreas en las que los gobiernos pueden situarse para llevar a cabo acciones de protección del medio ambiente. Las normas ambientales establecidas en el Derecho internacional poseen una precedencia histórica, lógica y jerárquica sobre las otras, esto es así porque las cuestiones ambientales poseen generalmente dimensiones transfronterizas y cada vez más globales.

Y considerando esa dimensión global del Derecho ambiental, y también por la creciente multipolaridad y competitividad entre las principales economías mundiales por el acceso a las materias primas y recursos naturales es importante destacar el importante analice que CARDES SALZMANN[76] hace sobre el acceso a los Tribunales de los Estados miembros de la UE para reclamar por daño ambiental causado en terceros países; conforme ese autor, se constata un número cada vez mayor de situaciones de violación de derechos humanos relacionadas con daños ambientales resultantes de las operaciones de las empresas multinacionales, con proyectos extractivos a gran escala que se ejecutan en países en

---

[75] JUSTE RUIZ, J. y CASTILLO DAUDÍ, M. *La Protección del Medio Ambiente en el Ámbito Internacional y en la Unión Europea.* Valencia: Tirant lo Blanch, 2014, p.33.

[76] CARDESA SALZMANN, A. *Acceso a los Tribunales de los Estados Miembros de la UE para Reclamar por Daño Ambiental Causado en País Tercero.* (Coord.) PIGRAU SOLÉ, A. y VILLAVICENCIO CALZADILLA, P. M., en: *El Acceso a la Justicia de las Víctimas de Daños Ambientales*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2016, p. 295 y ss.

desarrollo con insuficientes normas de protección ambiental y escasa infraestructura institucional para asegurar su aplicación.

Continua el autor explicando que normalmente se la matriz de estas multinacionales está en países de la UE, y la filial está situada en los países donde se han producido los daños, se trata de personas jurídicas con personalidad jurídicas propias que también están bajo a las leyes nacionales en esos países. Sin embargo, estas empresas tienden a constituir sociedades filiales en asociación con empresas locales, con lo cual, la sociedad matriz participa en los beneficios comerciales de las sociedades filiales o subsidiarias que operan en terceros países, asumiendo gran parte del riesgo financiero en sus operaciones, pero, de este modo consiguen evitar las reclamaciones de responsabilidad directa por los actos de la filial, y con eso, en algunos casos, buscan beneficiarse de la baja protección del medio ambiente y de la baja condición institucional para aplicar las normas medioambientales existentes en esos países; siendo una perspectiva histórica el hecho que los estados occidentales han visto en sus ciudadanos corporativos un medio valioso para proyectar y ampliar su poder económico en todo el mundo.[77]

Otra afirmación destacable del autor es que la eficacia de la tutela de los Tribunales de esos terceros países depende en gran medida de la fortaleza institucional y la independencia de los poderes judiciales nacionales, y no tiene sentido plantear litigios en esos países débiles de institucionalización en su infraestructura de Estado, con conflictos internos y con aparato judicial perjudicado por la política interna, que puede conducir a una frustración sistemática de las aspiraciones de los demandantes para el reconocimiento y

[77] CARDESA SALZMANN, A. Op. Cit., p. 310.

las compensaciones debidas. Con eso, sin descartar las medidas judiciales en el Tribunal de origen, el autor afirma que, con respecto a ese tipo de demanda para protección ambiental (responsabilidad civil extracontractual) por hechos acontecidos fuera de la UE, puede citar dos reglamentos: el primero es el Reglamento (CE) n. 44/2001[78], relativo a la competencia judicial, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones judiciales en materia civil y mercantil (refundido por el Reglamento (UE) n. 1215/2012[79], del Parlamento Europeo y del Consejo); y el segundo, el Reglamento (CE) n. 864/2007[80], relativo a la ley aplicable a las obligaciones extracontractuales, ley aplicable a las demandas por daño ambiental producido en terceros países; que son los marcos jurídicos en el que se desenvuelven este tipo de demanda ante los tribunales nacionales europeos.[81]

El Reglamento (CE) n. 44/2001, atribuye competencia internacional a los Tribunales de los Estados miembros en materia civil y mercantil para conocer demandas dirigidas contra personas (y empresas) con domicilio en el territorio de un Estado miembro de la UE; sin embargo, afirma el autor que esas vías no son utilizadas con asiduidad, por su extraordinaria

---

[78] UNIÓN EUROPEA. Reglamento (CE) n. 44/2001, del Consejo, de 22 de diciembre de 2000, relativo a la competencia judiciaria, al reconocimiento y a la ejecución de decisión en materia civil y comercial. Disponible en: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:2001R0044:20081204:PT:PDF Acceso en 11.11.2016.

[79] UNIÓN EUROPEA. Reglamento (UE) n. 1215/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2012, relativo a la competencia judicial, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones judiciales en materia civil y mercantil (refundición). Disponible en: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A32012R1215 Acceso en: 11.11.2016.

[80] UNIÓN EUROPEA. Reglamento (CE) n. 864/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de julio de 2007, relativo a la ley aplicable a las obligaciones extracontractuales. Disponible en: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A32007R0864 Acceso en 11.11.2016.

[81] CARDESA SALZMANN, A. Op. Cit., p. 314.

complejidad: y presenta un ejemplo, de demanda presentada contra una multinacional europea, que se pasa a describir a continuación.

Ante un Tribunal neerlandés, se propuso una reclamación de indemnización por daño ambiental causado en el territorio de país tercero (Nigeria), que aceptó su jurisdicción extraterritorial en una serie de reclamaciones presentadas contra la matriz de Shell y su filial en Nigeria por los daños causados por derrames de petróleo en varias comunidades locales en el delta del Níger ente 2004 y 2006. Fue solicitado que el Tribunal declarase la responsabilidad civil extracontractual por los daños sufridos en sus propiedades y en el medio ambiente, y que fuese ordenado a la empresa que limpiase los espacios contaminados y las fuentes de agua, así como la aplicación de un plan para mantener las tuberías y prevenir los vertidos, e indemnización económica para las víctimas. Se invocó negligencia de la matriz de Shell al no asegurar que su filial llevase a cabo sus actividades de conformidad con los estándares técnicos más avanzados. Al final la sentencia del Tribunal exoneró de responsabilidad a la empresa matriz, con la fundamentación que el Derecho nigeriano no impone a las empresas ninguna obligación de velar por que sus subsidiarias no causen daños a terceros en el desarrollo de su actividad comercial. Y también, exoneró de responsabilidad a la filial de Nigeria, por considerar probado que los daños fueron causados por sabotaje de oleoductos subterráneos.[82]

Al final, concluye el autor que, pesar del fracaso de las pretensiones de las partes, la decisión del Tribunal neerlandés constituye un hito en la litigación transnacional contra empresas multinacionales. Y que siempre que no ocurra *bis in ídem*, el recurso simultáneo o sucesivo a las distintas vías de

[82] CARDESA SALZMANN, A. Op. Cit., p. 318.

acceso a la justicia en los diferentes países, tanto en el país donde se produce el daño, cómo en el país donde esté domiciliada la empresa matriz, en los que las empresas responsables tienen activos confiscables, es la mejor estrategia para obtener indemnización económica.[83]

Como podemos observar, las normas europeas se están flexibilizando poco a poco y abriendo espacio a una justicia más global, y esa apertura puede proporcionar también políticas más generales de protección ambiental.

1.2.3 Participación de actores no estatales

Los Estados y las Organizaciones internacionales de carácter gubernamental son los sujetos principales del Derecho Internacional Ambiental. Sin embargo, las organizaciones no gubernamentales (ONG) tienen un papel preponderante en la protección al medio ambiente. Entre las más conocidas en el plano internacional, tenemos la Unión internacional para la conservación de la naturaleza (IUCN), el Fondo mundial para la protección de la naturaleza (WWF), o *Greenpeace internacional.*

Las actuaciones de las ONG en los problemas ambientales son preponderantes y también en la potenciación de los instrumentos jurídicos de control y de tutela. Se trata de personas jurídicas privadas sin ánimo de lucro, asociaciones y fundaciones, que tienen como finalidad principal da protección del medio ambiente. En el ámbito interno de los países miembros

[83] CARDESA SALZMANN, A. Op. Cit., p. 322.

hay un reconocimiento legal de esas organizaciones; en España, por ejemplo, la Ley 27/2006, reconoce, con carácter general, la legitimación de las ONG para actuar ante la Administración y los Tribunales en defensa del medioambiente.[84]

Alemania y Eslovaquia también plantean la incidencia del acceso a la tutela judicial reconocido por el Derecho de la Unión Europea a las asociaciones ambientales sobre los ordenamientos nacionales. Ejemplo de eso es la sentencia[85]en cuestión prejudicial planteada por el Tribunal administrativo *Oberverwaltungsgericht* – del *Land* de *Nordrhein-Westfalen* – Alemania.

La petición de decisión prejudicial, con interpretación del artículo 10 *bis* de la Directiva 85/337/CEE del Consejo, de 27 de junio de 1985, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente, en su versión resultante de la Directiva 2003/35/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de mayo de 2003, por la que fueron establecidas medidas para la participación del público en la elaboración de determinados planes y programas relacionados con el medio ambiente y por la que se modifican, en lo que se refiere a la participación del público y el acceso a la justicia.

Esa norma se permite a las organizaciones no gubernamentales interponer recursos contra las decisiones de autorización de proyectos que puedan tener repercusiones importantes en el medio ambiente, pudiendo

---

[84] LOZANO CUTANDA, B. y CRUZ ALLI TURRILLAS, J. *Administración y Legislación Ambiental*. Madrid : Dykinson, 2013, p. 198.

[85] STJUE de 12 de mayo de 2011(Sala cuarta), en el asunto C – 115/09. Disponible en: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A62009CA0115#ntr1C_2011204ES.01000601-E0001. Acceso en 13.06.2016.

invocar todas las disposiciones pertinentes o únicamente las basadas directamente en el Derecho comunitario, incluidas las que protegen sólo el interés general, y no los derechos individuales.

1.2.4 Atributos característicos del derecho internacional ambiental

El Derecho internacional ambiental comparte con el Derecho internacional general y conforme a la doctrina de Ruiz, J. J.[86] sus principales elementos estructurales que son: funcionalidad, multi-dimensionalidad, amplia presencia de las normas de *soft law* y protección de intereses generales.

Funcionalidad: se trata de un *corpus* jurídico nacido para satisfacer un objetivo perentorio de la comunidad internacional, para que el desarrollo de las actividades humanas y la explotación de los recursos naturales del planeta se lleve a cabo en un contexto de respeto al medio humano y preservación del equilibrio ecológico.

Multidimensionalidad: es debido a la realidad indivisible del fenómeno del que se ocupa, el entorno global o medio humano, que constituye un ámbito multifacético en el que confluyen valores, elementos e intereses de signo diferente. Valores relativos a la protección de los derechos humanos y, en particular, el derecho a la vida y a la salud. También el Derecho internacional es dependiente de las exigencias de la economía, que condicionan poderosamente la voluntad política de los Estados.

---

[86] JUSTE RUIZ, J. y CASTILLO DAUDÍ, M. *Op. cit.*, p. 37-39.

Presencia de las normas *soft law:* el contexto flexible de las normas del Derecho internacional del medio ambiente, donde la reglamentación está todavía en gestación, sin haber culminado definitivamente el proceso formal de consolidación de las mismas; por ejemplo, los convenios de codificación que no han entrado todavía en vigor o de las normas consuetudinarias cuyo proceso de formación no ha alcanzado un estado final de cristalización. Esta contextura blanda se muestra también en instrumentos que no poseen fuerza jurídica vinculante, tales como, Resoluciones, Declaraciones, Planes de Acción, Programas, Estrategias, Códigos de conducta, Informes de Grupos de Expertos.

Los Tratados son considerados *hard law*, y como *soft law*, las normas jurídicas con contenido vago o genérico.[87]

Las normas de *soft law* cumplen una función importante porque sirven de fundamentación para otras normas de derechos obligatorios. Las políticas ambientales tienen ciertamente mucho que ver con la idea de un derecho *soft*, que orienta antes que prescribir, que habla una lengua diferente de la autoridad y del poder.[88] .

Ese adjetivo *soft* es diferente del concepto usual de *hard law*, principalmente en lo que dice respecto a su no obligatoriedad, es un derecho diferenciado con normas blandas y sus reglamentaciones se aplican en el campo no jurídico.[89]

---

[87] SILVA OLIVEIRA, L. P y RODRIGUES BERTOLDI, M. Op. cit., p. 6273, 6274.

[88] FEOLA, M. *Ambiente e Democrazia.* Torino: G. Giappichelli Editore, 2014, p. 74.

[89] SILVA OLIVEIRA, L. P y RODRIGUES BERTOLDI, M. Op. cit., p. 6269.

También, como ejemplo de normas *soft law,* tenemos los citados en instrumentos convencionales o aquellas que se convirtieron en costumbres internacionales; encontramos también, algunas reglas y principios, como el de intercambio regular de información, la notificación previa de las actividades que conllevan riesgo ecológico para otros países, el seguimiento de procedimientos de valoración del impacto medioambiental, la no discriminación entre las normas a aplicar en el propio Estado y los demás países o zonas no sometidas a jurisdicción nacional.[90]

En el campo de derecho ambiental es mejor la adopción de normas flexibles, incluso instrumentos jurídicos que estimulen una conducta sobre la base de la ética, la solidaridad y la cooperación internacional y la motivación en los ideales comunes para la conservación y protección del medio en que vivimos.[91]

La adopción de muchas normas ambientales en la UE, no ha conducido al grado de protección del medio ambiente que se esperaba, sin embargo, se ha prestado como una vía para mitigar, en parte, los problemas relacionados con la ejecución coherente y eficaz del Derecho ambiental en los países miembros.[92]

---

[90] CHICHARRO, A. *El carácter de soft law de los instrumentos internacionales*. [En línea] [Citado el: 28 de 04 de 2016.] http://congresoreedes.unican.es/actas/PDFs/69.pdf.

[91] SILVA OLIVEIRA, L. P y RODRIGUES BERTOLDI, M. Op. cit., p. 6285.

[92] LOZANO CUTANDA, B. *Infracciones y Sanciones. Comentarios a la Ley de Responsabilidad Ambiental*. Navarra : Aranzadi, 2008, p. 426.

1.3 Principios del Derecho Ambiental

La búsqueda de un concepto jurídico de "medio ambiente" se revela un falso problema, porque el papel del Derecho en este campo se lleva a cabo con más propiedad en la solución de otros dos problemas: la naturaleza jurídica del interés en la protección del medio ambiente y el de la posterior identificación de los principios que deben regir todas las formas de legalización de dichos intereses.[93] Seguidamente pasaremos a la descripción de algunos de los principales.

1.3.1 Principio de precaución y prevención

El principio de precaución (o de cautela), (art. 191 TFUE)[94] figura como el principio 15 de la Declaración de Río de 1992, entre los principios de los derechos y obligaciones generales de las autoridades nacionales, que así dispone: «Con el fin de proteger el medio ambiente, los Estados deben

---

[93] CECCHETTI, P. *Principi e Strumenti Giuridici di Tutella Dell'Ambiente: La Responsabilità Ambientale.* Urbino: Edizioni Quattro Venti, 2009, p. 6.

[94] UNIÓN EUROPEA: Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, art. 191, 2: "La política de la Unión en el ámbito del medio ambiente tendrá como objetivo alcanzar un nivel de protección elevado, teniendo presente la diversidad de situaciones existentes en las distintas regiones de la Unión. Se basará en los principios de cautela y de acción preventiva, en el principio de corrección de los atentados al medio ambiente, preferentemente en la fuente misma, y en el principio de quien contamina paga. En este contexto, las medidas de armonización necesarias para responder a exigencias de la protección del medio ambiente incluirán, en los casos apropiados, una cláusula de salvaguardia que autorice a los Estados miembros a adoptar, por motivos medioambientales no económicos, medidas provisionales sometidas a un procedimiento de control de la Unión."

aplicar ampliamente el criterio de precaución conforme a sus capacidades. Cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza científica absoluta no debe utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente.»[95]

El principio de cautela es un principio general del Derecho de la Unión Europea, que impone a las autoridades competentes la obligación de adoptar las medidas apropiadas con vistas a prevenir ciertos riesgos potenciales para la salud pública, la seguridad y el medio ambiente, otorgando a las exigencias ligadas a la protección de estos intereses primacía sobre los intereses económicos[96]

Como concepto más específico[97] la precaución hace referencia a una gestión del riesgo según la cual, en caso de que una política o acción pudiera causar daños al medio ambiente, y no existiera consenso científico al respecto, la política o acción en cuestión debería abandonarse. Y deberá revisarse conforme se disponga de nueva información científica.

Así que el consenso científico al respecto de la posibilidad del daño ambiental es condición *sine qua non* para la diferenciación de precaución de prevención.

---

[95] LEME MACHADO, P. A. *Direito Ambiental Brasileiro.* 22a. Edición. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 96.

[96] REVUELTA PÉREZ, I. Actualidades Jurídicas Ambientales. [En línea] 21 de 04 de 2016. [Citado el: 29 de 04 de 2016.] http://www.actualidadjuridicaambiental.com/jurisprudencia-al-dia-union-europea-espana-aguas-residuales-urbanas/, p. 33.

[97] EUR- Lex. El Acceso al Derecho de la Unión Europea. http://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/precautionary_principle.html?locale=es. Acceso en 16.02.2016.

En **precaución**, **no existe consenso científico** sobre la posibilidad de daño ambiental, entonces se tomarán medidas para que la acción que amenaza el ambiente sea abandonada.

Ya en la **prevención, se tiene certeza científica** del daño ambiental, no obstante, se tomarán medidas para evitar o reducir el daño.

En un concepto más amplio podemos entender la prevención, como uso de los procesos, prácticas, materiales o productos que evitan, reducen o controlar la contaminación y que pueden incluir el reciclaje, tratamiento, cambios en los procesos, mecanismos de control, uso eficiente de los recursos y la sustitución de materiales.[98]

1.3.2 Principio de "quien contamina paga"

Los orígenes de este principio están en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo en Europa (1972), que tenía un objetivo de localizar los costes de la prevención de la contaminación y las medidas de control de las mismas, para asegurar un uso racional de los recursos naturales, de manera que el contaminador se encontrase obligado a adoptar medidas y cumplir con sus obligaciones, configurándose este principio en un instrumento de reacción ante un menoscabo ambiental y de imputación de costes.[99]

---

[98] CHIARA, G. *Dizionario Delle Definizioni Normative in Campo Ambientale.* Castello : Edizioni Ambiente, 2009, p. 163.

[99] GARCÍA AMEZ, J. *Responsabilidad por Daños al Medio Ambiente.* Navarra : Aranzandi, 2015, p. 40

Es un principio que se desarrolló en el Derecho de la UE siguiendo la evolución de la tutela del ambiente en el derecho internacional.[100]

El hecho de estar mencionado en el artículo 191 del Tratado de la Unión Europea muestra la importancia de ese principio, que expone muy claramente en su enunciado la transferencia del costo a quién causó el daño. [101]

1.3.3 Principio del desarrollo sostenible

Los objetivos y principios de la política ambiental de la UE tienen como base el principio del desarrollo sostenible, como está dispuesto en el artículo 3 del Tratado de Maastricht y posteriormente confirmado por el Tratado de Ámsterdam[102], como también al principio tercero[103] de la Declaración de Río/1992 sobre el Medio Ambiente y Desarrollo.

El principio de uso sostenible de los recursos naturales, encuentra su síntesis justo en reconocer que un recurso natural tenga un valor que va más allá de su valor de uso extrínseco-instrumental. Este principio en tal sentido

---

[100] MOSCHELLA, G. y CITRIGNO, A. M. *Tutela Dell'Ambiente e Principio "Chi inquina paga".* Milán: Giuffrè Editore, 2014, p. 21.

[101] CECCHETTI, P. Op. cit., p. 41.

[102] NASCIMBENE, B. y GAROFALO, L. *Studi su Ambiente e Diritto. Il Diritto Dell'Unione Europea.* Bari: Cacucci Editore, 2012, p. 54.

[103] Principio 3°: "El derecho al desarrollo debe ejercerse en forma tal que responda equitativamente a las necesidades de desarrollo y ambientales de las generaciones presentes y futuras."

puede ser representado como un compromiso entre el derecho al uso de los recursos naturales y el derecho en materia de sostenibilidad.[104]

Ese concepto de desarrollo sostenible alberga algunos debates, pues no tiene un significado único y la interpretación depende de las relaciones de poder existentes. El llamado ecodesarollo o desarrollo al amparo de las exigencias ambientales es un enfoque que insta al planificador a modificar su visión y concepciones tradicionales de proceso de desarrollo, donde el desarrollo sostenible tiene hincapié en tres parámetros: nivel de vida + calidad de vida + medio ambiente.[105]

1.4 Directivas Básicas de Protección Ambiental en la Unión Europea

1.4.1 Directiva 1992/43/CEE, de conservación de los espacios naturales y de la fauna y flora silvestre, y la Directiva 2009/147/CE, de conservación de aves silvestres

Existen dos normas jurídicas básicas en materia de biodiversidad en la Unión Europea, la Directiva 1992/43/CEE, de conservación de los espacios naturales y de la fauna y flora silvestre (Directiva Hábitats), y la Directiva 2009/147/CE, de conservación de aves silvestres (Directiva Aves).

---

[104] ETTORE GRASSO, M. *Lineamenti di Etica e Diritto della Sostenibilità.* Milano: Giuffrè Editore, 2015, p. 226.

[105] ARLUCEA RUIZ, E. *Conceptos Ambientales Básicos de la Constitución de 1978.* Bilbao: Instituto Vasco de Administración Pública - IVAP, 2008, p. 115-119.

Para contribuir mejor con el mantenimiento de la biodiversidad en todos los Estados miembros de la UE, se creó una red ecológica, Natura 2000, prevista en el artículo 3 de la Directiva de Hábitats, inserta dentro del capítulo sobre "Conservación de los hábitats naturales y de los hábitats de especies". Dentro de este capítulo, el artículo 6[106] establece las disposiciones que regulan medidas de conservación y gestión de los espacios de la red Natura 2000 y dentro de los veinticuatro artículos de la directiva es considerado uno de los más importantes por ser de los más determinantes respecto a la relación entre conservación y usos de suelo.[107]

Con la creación de esa Red, se evidencia que la Unión Europea considera que la conservación de los hábitats y especies no puede asegurarse a largo plazo si los espacios naturales están protegidos de forma aislada.[108]

La gran preocupación es con la degradación continua de los hábitats naturales y la amenaza de extinción de determinadas especies, por eso la Directiva de Hábitats establece zonas especiales de conservación (ZEC) designadas por los Estados miembros, que en función de la representación que tuvieran en su territorio, designarán lugares y zonas especiales de

---

[106] UNIÓN EUROPEA. DIRECTIVA 92/43/CEE. *Artículo 6:* "1. Con respecto a las zonas especiales de conservación, los Estados miembros fijarán las medidas de conservación necesarias que implicarán, en su caso, adecuados planes de gestión, específicos a los lugares o integrados en otros planes de desarrollo, y las apropiadas medidas reglamentarias, administrativas o contractuales, que respondan a las exigencias ecológicas de los tipos de hábitats naturales del Anexo I y de las especies del Anexo II presentes en los lugares."

[107] UNIÓN EUROPEA. *Gestión de espacios Natura 2000. Disposiciones del artículo 6 de la Directiva 92/43/CEE.* Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 2000, p.11.

[108] PÉREZ, J. J. *Obligaciones de los Estados miembros en materia de gestión de los Espacios Natura 2000 derivadas de los apartados 1 y 2 del artículo 6 de la Directiva Hábitats.* Revista Vasta de Administración Pública - *IVAP.* mayo-diciembre de 2014, p. 2454.

conservación atendiendo al procedimiento señalado en el art. 4 de la Directiva 92/43/CEE. Y la Directiva de Aves incorpora zonas de Especial Protección (ZEPA).[109]

Sin embargo, el comité de representantes de los Estados miembros, con la debida justificación, puede desclasificar estos espacios protegidos, con manifestación de la Comisión, lo que no es unánime.[110]

Importante resaltar que los Estados miembros no pueden autorizar ninguna medida que altere con significancia las características de una zona, como, por ejemplo, que reduzca de forma importante una superficie o provoque la desaparición de especies imprescindibles del medio.

Un ejemplo de incumplimiento de la Directiva de aves fue la condena que sufrió Bulgaria en la sentencia del TJUE[111] por no haber incluido la totalidad de los territorios de las zonas importantes para la conservación de las aves en la zona de protección especial que cubre la región de Kaliakra.

---

[109] COSTATO, L. y MANSERVISI, S. *Profili di Diritto Ambientale nell'Unione Europea.* Padova: Casa Editrice Dott. Antonio Milani, 2012, p. 184.

[110] En palabras de GARCÍA URETA, A. In *Natura 2000: deterioro, desclasificación de lugares de importancia comunitaria y derecho de propiedad*. Revista Vasca de Administración Pública - *RVAP.* 2014. Vols. Mayo-Diciembre, p.1510; así argumenta: "Estas afirmaciones resultan cuestionables a la luz de la Directiva. En efecto, como el propio TJUE reconoce (también el abogado general) ninguna de sus disposiciones prevé expresamente la desclasificación de un lugar que figure en la lista de LIC. Sin embargo, obviando la literalidad de la Directiva, el TJUE entiende que tal eventualidad es posible, en la medida en que los LIC se deben clasificar necesariamente como ZEC y que el art. 9 permite la desclasificación de una ZEC."

[111] STJUE (Sala tercera) En el asunto C-141/14 de 14 de enero de 2016. Disponible en:http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=173520&pageIndex=0&doclang=ES&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=514223. Acceso en 11.05.2016.

En la Directiva de Hábitats, en los Anexos I y II[112] se recogen los tipos de hábitats y las especies cuya conservación requiere la designación de zonas especiales de conservación, incluso algunos tipos de hábitats o especies en peligro de desaparición. El anexo IV enumera las especies animales y vegetales que requieren una protección estricta.

Conforme los criterios establecidos en los anexos, la designación de las zonas especiales de conservación se hace en las etapas que siguen: primero, cada Estado miembro prepara una lista de lugares con hábitats naturales y especies de fauna y flora silvestres. Después, basada en esta lista, la Comisión elabora otra lista de lugares de importancia comunitaria para cada una de las nueve regiones biogeográficas de la UE. Y los Estados miembros tienen seis años como máximo para designar el lugar como zona especial de preservación.

Las nueve regiones biogeográficas de la UE, que comparten características distintas, distinguibles desde un punto de vista ecológico son la región alpina, la región atlántica, la región del Mar Negro, la región boreal, la región continental, la región macaronésica, la región mediterránea, la región panónica y la región estépica.[113]

Los Estados miembros deben adoptar todas las medidas necesarias para garantizar la conservación de los hábitats y evitar su deterioro y las

---

[112] "*ANEXO I* - Tipos de hábitats naturales de interés comunitario cuya conservación requiere la designación de zonas de especial conservación. *ANEXO II* – Especies animales y vegetales de interés comunitario para cuya conservación es necesario designar zonas especiales de conservación."

[113] ESPAÑA. Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medioambiente. Disponible en: http://www.magrama.gob.es/es/biodiversidad/temas/espacios-protegidos/red-natura-2000/m_pres_const_reg_biogeo_y_marinas.aspx. Acceso en 19.10.2016.

alteraciones significativas que afecten a las especies. Son varias las competencias de los Estados miembros, entre las cuales podemos destacar: 1) fomentar la gestión de los elementos del paisaje que consideren esenciales para la migración, la distribución y el intercambio genético de las especies silvestres; 2) instaurar sistemas de protección especialmente estrictos para determinadas especies animales y vegetales amenazadas (Anexo IV) y estudiar la conveniencia de reintroducir dichas especies en su territorio; 3) prohibir la utilización de medios no selectivos de recogida, y la captura y sacrificio de determinadas especies animales y vegetales (Anexo V).[114]

Es cierto que el área debe ser escogida basándose mucho más en las características ecológicas que en las cuestiones político-administrativas.[115]

Las Directivas de hábitats y aves son consideradas como dos de los instrumentos jurídicos internacionales más fuertes para la protección de la naturaleza, y como resultado de su ejecución, la creación de la Red Natura 2000 fortificó su efectividad junto a todos los Estados miembros de la UE.[116]

---

[114] UNIÓN EUROPEA. DIRECTIVA 92/43/CEE. *Artículo 12:* "1. Los Estados miembros tomarán las medidas necesarias para instaurar un sistema de protección rigurosa de las especies animales que figuran en la letra a) del Anexo IV, en sus áreas de distribución natural, prohibiendo: a) cualquier forma de captura o sacrificio deliberados de especímenes de dichas especies en la naturaleza; b) la perturbación deliberada de dichas especies, especialmente durante los períodos de reproducción, cría, hibernación y migración; c) la destrucción o la recogida intencionales de huevos en la naturaleza; d) el deterioro o destrucción de los lugares de reproducción o de las zonas de descanso."

[115] AMIRANTE, D. *La Conservazione della Natura in Europa - La Direttiva Habitat ed il processo di construzione della reta "Natura 2000".* Milano: Franco Angeli s.r.l., 2003, p. 31.

[116] ESPAÑA. Medio Ambiente de Castilla y León: "En España, el proceso de designación de ZEPA es llevado a cabo por las Comunidades Autónomas al formar parte de sus competencias de conservación de la naturaleza. En el 2003 ya se habían designado 416 ZEPA en España, que ocupan casi 8 millones de hectáreas, más del 15 % del territorio nacional; y este proceso todavía no ha concluido. En **Castilla y León** se han designado, en la actualidad, 70 ZEPA con una superficie total de casi dos

Sin embargo, en una investigación académica[117], donde se revisaron un total de 572 artículos y resúmenes de congresos publicados entre 1996 y marzo de 2014, fue observado "que este resultado pone de relieve el hecho de que a pesar de su cohesión aparente, los esfuerzos de investigación han sido en gran medida singular dentro de las disciplinas con poca información compartida a través de los campos de estudio, y que en la investigación de la Red Natura 2000 puede faltar la interdisciplinariedad (incluso en países donde Natura 2000 se ha abordado la mayor parte: España, Italia y el Reino Unido)."

Y que la mayor parte de la investigación realizada sobre Natura 2000 es más reactiva que proactiva, en la medida que se centra en los sistemas ecológicos, faltando una visión holística que integra la sociedad y los sistemas ecológicos; considerando que muchas de las regiones de la UE cubiertas por la normativa de Natura 2000 son paisajes culturares, y se necesitarían con urgencia futuras comisiones de investigación que abordasen los objetivos económicos, sociales, con su voluntad de conservar la biodiversidad en Natura 2000. La investigación académica, debería ser integrada a través de campos de estudios, que tuvieran lugar junto con la colaboración de las agencias de protección de la naturaleza, y que fuese difundido más eficazmente fuera del ámbito académico.[118]

---

millones de hectáreas que suponen el **21,20 %** del total del territorio de la Comunidad. Diez de estas ZEPA se encuentran en la provincia de Burgos". Disponible en: http://www.medioambiente.jcyl.es/web/jcyl/MedioAmbiente/es/Plantilla100/1141304448058/_/_/_. Acceso en 05.10.2016.

[117] POPESCU, V. D. y ROZYLOWICZ, L. *Species, Habitats, Society: An Evaluation of Research Supporting EU's Natura 2000 Network*. [En línea] 21 de noviembre de 2014. [Citado el: 11 de 11 de 2015.] http://journals.plos.org/plosone/article?id=10.1371/journal.pone.0113648#s2.

[118] POPESCU, V. D. y ROZYLOWICZ, L. *Species, Habitats, Society*...Op. cit.

No obstante, a inicios de 2015,[119] la Comisión Europea hizo una consulta pública para recopilar la opinión de los ciudadanos europeos sobre las Directivas de Aves y de Hábitats, con la intención de determinar si el actual marco regulador se adecúa a los objetivos, donde contestaron más de medio millón de personas con las siguientes conclusiones:

- 93% dijeron que las Directivas resultan efectivas o muy efectivas para proteger la naturaleza;
- 93% dijeron que las Directivas aportan un importante valor añadido por encima del que podría alcanzarse a través de la legislación nacional o regional;
- 98% reconocieron la importancia de más legislación en la UE para proteger las especies y los hábitats.
- 77% entendieron que no hay suficiente financiación para aplicar las Directivas.
- 87-90% entendieron que la correcta aplicación, una coordinación nacional eficaz, la cooperación internacional, la sensibilización y la orientación pública tienen cierto impacto en el éxito de las Directivas.
- Algunos factores limitan el progreso de las Directivas, tales como: insuficiencia de participación de las partes interesadas; inefectiva coordinación local; las lagunas en el conocimiento científico de las especies y los hábitats; la formulación ambigua de las directivas; ineficaz coordinación a nivel de la UE.

---

[119] UNIÓN EUROPEA, Comisión. *Revisión Intermédia de la Estratégia de la UE sobre Biodiversidad*. Boletín de Información Naturaleza - Natura 2000. Oficina de Publicaciones Oficiales, 2016, Vol. enero, n. 39, p. 4.

- Las interacciones con otras Leyes y políticas de la UE han provocado cierta ineficiencia.
- En general el conjunto de las empresas expresó una opinión más negativa de las Directivas.

También, en octubre de 2015, la Comisión UE hizo un otro informe[120] al Parlamento Europeo y al Consejo, en revisión intermedia de la Estrategia de la UE sobre la Biodiversidad hasta 2020 (esa estrategia tiene el objetivo de detener hasta 2020 la pérdida de la biodiversidad y la degradación de los servicios ecosistémicos de la UE, y restaurarlos en la medida de lo posible), donde también hizo importantes evaluaciones más actuales que pasamos a mostrar:

- Que hubo una estabilización de las poblaciones de algunas aves comunes; por otra parte, otras especies ligadas a los frágiles ecosistemas agrícolas, costeros y de agua dulce redujeron, y 70% de las especies de la UE están amenazadas por la pérdida de hábitats.
- La biodiversidad de la UE sigue teniendo pérdida de especies y de hábitat por las principales amenazas, como: la expansión de los núcleos urbanos, intensificación de la agricultura, abandono de tierras y explotación intensiva de bosques, contaminación, sobreexplotación pesquera, especies exóticas invasoras y cambio climático, lo cual conlleva la degradación de los ecosistemas y una menor resiliencia de ellos.

---

[120] UNIÓN EUROPEA. Comisión. *Informe en Revisión Intermedia de la Estrategia de la UE sobre la Biodiversidad hasta 2020*. Disponible en: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:52015DC0478. Acceso en 03.11.2016. P. 4.

- Los Estados miembros avanzaron a ritmos distintos en relación al desarrollo y ejecución de los planes de los espacios de Natura 2000; en 2012 sólo 58% de los espacios contaban con planes de gestión o los tenían en desarrollo. Todavía faltan más iniciativas e inversiones para completar la red Natura 2000 en el medio marino hasta alcanzar el objetivo total de 10%. Aún queda mucho por hacer para detener la pérdida de biodiversidad ordinaria en el 80% del territorio de la UE situado fuera de la red Natura 2000.
- En el medio marino, la biodiversidad en los mares regionales de Europa sigue declinando; 80% de las especies y los hábitats incluidos en la Directiva marco sobre estrategia marina se clasifican como desconocidos y solo 4% de los hábitats se documenta como poseedor de un buen estado medioambiental. Los cambios climáticos y la acidificación agravan los efectos negativos de la sobrepesca, la contaminación y los desechos marinos, la destrucción de los hábitats y las especies exóticas invasoras.

Posteriormente, el Parlamento europeo aprobó la Resolución n. 2015/2137[121], de 2 de febrero de 2016, sobre la revisión intermedia de la Estrategia de la UE sobre la Biodiversidad; conjuntamente con todas las conclusiones de la Comisión anteriormente citadas, y con una serie de medidas tomadas en la UE, tales como: el informe de la Comisión de 20 de mayo de 2015, titulado "Estado de la naturaleza en la Unión Europea", informe sobre la consulta pública abierta realizada en el marco del control de adecuación de las Directivas de Aves y de Hábitats; informe de la Agencia

[121] UNIÓN EUROPEA. Resolución del Parlamento n. 2015/2137, de 2 de febrero de 2016, sobre la revisión intermedia de la Estrategia de la UE sobre la Biodiversidad. Disponible en: http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P8-TA-2016-0034&language=ES&ring=A8-2016-0003 Acceso en 03.11.2016.

Europea de Medio Ambiente titulado “El medio ambiente europeo – Situación y perspectivas 2015”; Comunicación de la Comisión, de 7 de febrero de 2014, sobre la estrategia de la UE contra el tráfico de especies silvestres; informes sobre la economía de los ecosistemas y la biodiversidad (TEEB), una iniciativa mundial destinada a dar visibilidad a los valores de la naturaleza; Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES) y la Convención sobre la Conservación de las Especies Migratorias (CMS); el Reglamento (UE) n. 1143/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, del 22 de octubre de 2014, sobre la prevención y la gestión de la introducción y propagación de especies exóticas invasoras; Informe Forest Europe sobre el estado de los bosques 2015; y muchas otras acciones, que fueron primordiales para que el Parlamento Europeo aprobase la Resolución.

En esa Resolución, n. 2015/2137, el Parlamento acoge favorablemente la revisión intermedia de la Estrategia de la UE sobre la Biodiversidad y los informes “Estado de la naturaleza” , haciendo hincapié en la importancia estratégica que revisten esos informes para el cumplimiento de los objetivos de la UE en materia de biodiversidad; también expresa una gran preocupación por la pérdida continuada de biodiversidad, y reconoce que el estado de la naturaleza de Europa sería peor sin los efectos positivos de las Directivas de Aves y Hábitats de la UE; que la destrucción de los hábitats es el factor más importante de la pérdida de biodiversidad y que es primordial dar prioridad a medidas concretas para evitar esta pérdida y reducir la degradación; señala que la fragmentación, degradación, destrucción de los hábitats, debidas al cambio de uso de la tierra, el cambio climático, las pautas de consumo insostenible y el uso de los mares son algunos de los principales factores y causantes de la pérdida de biodiversidad en la UE; destaca que en la UE, cerca de una cuarta parte de las especies silvestres

estén en peligro de extinción, con mucha degradación de los ecosistemas, lo que acarrea enormes perjuicios sociales y económicos para la UE; sostiene que deben aliarse crecimiento económico y sostenible y se deben tomar medidas proactivas para proteger, recuperar y gestionar mejor el medio ambiente; destaca que en la UE cada seis puestos de trabajo dependen en alguna medida de la naturaleza y la biodiversidad y que eso puede ayudar a fomentar la toma de conciencia y, a mejorar la utilización de los recursos disponibles. Además de esas observaciones generales el Parlamento traza algunos objetivos a ser alcanzados.

Como objetivos principales el Parlamento pide a la Comisión y a los Estados miembros que den una mayor prioridad al cumplimiento de los objetivos para 2020, siendo fundamental la financiación y una mayor toma de conciencia y comprensión públicas de la protección de la biodiversidad; y que la UE reduzca su huella sobre la biodiversidad a escala mundial, se espera también que ayude a los países en desarrollo en sus esfuerzos por conservar la biodiversidad y asegurar su uso sostenible. Traza también otros objetivos: insta a los líderes de la UE a que escuchen al medio millón de ciudadanos que han pedido el mantenimiento y una mejor aplicación de la legislación en materia de protección de la naturaleza; que teniendo en cuenta la jurisprudencia existente, la Comisión mejore las directrices para facilitar la plena aplicación y ejecución de las Directivas, dando mayor prioridad al diálogo con los Estados miembros y todas las partes interesadas; pide esfuerzos adicionales a la Comisión y a los Estados miembros para poner fin a toda matanza, captura y comercio ilegales de aves, y que se creen nuevas herramientas para la detección de actividades ilegales en lugares Natura 2000; reconoce los efectos negativos que tiene la contaminación atmosférica para la biodiversidad y para los servicios ecosistémicos, con cargas criticas de nutrientes de nitrógeno y acidez; propende que la Comisión fomente una

gestión sostenible de los bosques del mundo, garantizando procesos ecológicos, la biodiversidad de los bosques y la productividad y para que se respeten los derechos de la población indígena a mantener los recursos forestales, y que la Comisión prohíba la destrucción de bosques naturales y proteja las especies amenazadas, prohibiendo los plaguicidas tóxicos y la plantación de árboles modificados genéticamente; que se mejores la calidad medioambiental de los mares a través de proyectos destinados a reducir la contaminación química, física y microbiológica, optimizando la sostenibilidad de las actividades de tráfico marítimo y protegiendo la biodiversidad, considerando que cada año, 12, 7 millones de toneladas de plásticos (el 5% de la producción total) acaban en los océanos a través de las redes de alcantarillado, los cursos de agua y los vertederos situados en la costa dañando el medio ambiente.

También traza otros objetivos importantes y señala que, a escala mundial, la UE contribuye de manera significativa a la lucha contra la pérdida de biodiversidad, siendo, con los demás países miembros, los principales donantes de fondos para la conservación de la biodiversidad, así como el mayor donante de ayuda oficial al desarrollo en materia de biodiversidad.

El Parlamento reconoce que Natura 2000 es una red relativamente joven y que aún dista mucho de haber alcanzado todo su potencial, y considera que las Directivas relativas a la naturaleza siguen siendo pertinentes y que las buenas prácticas en la materia están demostrando su eficacia, ofreciendo una gran flexibilidad; y sostiene que la cooperación internacional es fundamental para alcanzar los objetivos en materia de biodiversidad.

Al final de la Resolución, el Parlamento traza etapas futuras para la UE, y considera que la pérdida de biodiversidad fuera de las zonas naturales protegidas constituye una laguna de la estrategia de protección, debiendo los Estados miembros desarrollar marcos adecuados para evitar la fragmentación de hábitats y perdidas de biodiversidad; destaca la importancia de la innovación, la investigación y el desarrollo para alcanzar los objetivos de las Directivas relativas a la naturaleza; destaca el indisociable vínculo existente entre las cuestiones relacionadas con la biodiversidad, el cambio climático y la escases de materia primas y que mantener el cambio climático en un nivel muy debajo de 2º. C en comparación con los niveles preindustriales será esencial para impedir la pérdida de biodiversidad; que la Comisión y Estados miembros estén plenamente integrados en la posición de la UE en las negociaciones sobre un nuevo acurdo internacional sobre el clima, primordialmente porque la protección de la biodiversidad forma parte de la solución al cambio climático, su mitigación y la adaptación al mismo, **especialmente habida cuenta de que las selvas tropicales tienen el potencial de mitigar el 25% de las emisiones totales de gases de efecto invernadero;** y que en futuros acuerdos internacionales, integre las cuestiones relativas al medio ambiente y el cambio climático, y que la Comisión realice un seguimiento de las conclusiones extraídas de un estudio sobre la “Determinación y mitigación de los efectos negativos en la biodiversidad de terceros países de la demanda por parte de la UE de determinados productos básicos”, y proponer formas de contribuir a la prevención o minimización de la pérdida de biodiversidad a escala mundial causada por determinados modelos de producción y consumo en la UE.

Esas, entre otras muchas preocupaciones que se perciben en el Parlamento Europeo con países extranjeros a la UE, demuestran que las

nuevas políticas mundiales están se clarificando en el sentido de que el medio en que vivimos no es un compartimiento estanco, y que necesitamos unos de los otros para mantener el planeta habitable en el futuro.

En esa Resolución del Parlamento europeo podemos observar la gran preocupación con los cambios que ya están ocurriendo en el planeta y que necesitan ser desarrolladas aún más políticas ambientales urgentes para evitar un estrago todavía mayor en el medio ambiente.

Desde milenios, prácticamente la mitad de las tierras europeas están bajo manejo agrícola y también muchas especies y ecosistemas que deben ser conservados en Europa dependen del manejo agrícola y presentan posibilidades de extinción por mostrar una declinación continua. Los esquemas agro-ambientales (EAA), son una gran fuente de financiación dentro de la UE y pueden ser efectivos para la conservación de la vida silvestre en tierras de cultivos, pero son caros.[122]

Sin embargo, la protección jurídica del suelo en la UE no contiene en una normativa directa como otros bienes naturales, tales como el agua o el aire, lo que se supone una falta de definición del concepto jurídico de suelo en la normativa europea y eso dejó dudas sobre ese concepto, haciendo que la doctrina se contraponga; algunos afirman la no consideración del suelo como un bien ambiental en sí mismo y otros han puesto en duda la calificación del suelo como elemento ambiental a pesar de sus peculiaridades.[123]

---

[122] BATARY, P. y DICKS, L. V. *The role of agri-environment schemes in conservation and environmental management*. Agosto de 2015. Vol. 29, 04, p. 1006-1016.

[123] BOLAÑO PIÑEIRO, M. C. *La Necesidad de una Protección Ambiental Específica del Suelo en el Derecho de la Unión Europea*. Revista Vasca de Administración Pública - IVAP, 2014, mayo-diciembre, p. 625-646.

La razón, por ese trato jurídico diferenciado, en la doctrina de PIÑERO BOLAÑO, es la dificultad de determinar los efectos negativos que produce el deterioro del suelo en relación al agua y aire, considerando que la protección ambiental se ha basado históricamente en la protección de la salud de la humanidad "el suelo ha despertado un menor interés al no verse reflejado de forma tan explícita el daño que causa el deterioro del suelo en la salud de las personas."[124]

Esa afirmación, *data máxima venia*, no coincide con la realidad, no podemos entender la contaminación ambiental de forma aislada, tanto el aire, tierra y agua son los elementos de una misma naturaleza. Como ejemplo de esa integración de los elementos de la naturaleza podemos citar el "polvo de hadas" de la floresta amazónica, que afecta todo el globo.

El investigador del Instituto Nacional de Investigación da Amazonia (INPA), DONATO NOBRE habla sobre ese "polvo de hadas" y alerta sobre el peligro de la desforestación de la floresta amazónica y su impacto en el planeta y por consecuencia en la salud de las personas de todo el globo terrestre.[125]

Afirma ese investigador brasileño que la floresta amazónica produce un gas (polvo de hadas) que sale de los árboles y que se oxida en la atmosfera húmeda para precipitar un polvo fino que es muy eficiente para formar las lluvias y que esos árboles son semejantes a bombas que lanzan en el aire 1.000 litros de agua al día; la retiran de la tierra, la evaporan y la transfieren para la atmósfera, poniendo 20 mil millones de toneladas de agua en la

---

[124] BOLAÑO PIÑEIRO, M. C., op. cit., p. 630.

[125] DONATO NOBRE, A. O pó de fadas da Amazônia: entrevista com Antônio Nobre. [En línea] 2014. [Citado el: 11 de 05 de 2016.] http://brasil.elpais.com/brasil/2014/08/14/sociedad/1408010925_555437.html.

atmósfera todos los días. El río Amazonas es el más voluminoso del mundo, deposita 17 mil millones de toneladas del agua en Océano Atlántico en el mismo intervalo del tiempo.[126] Mostrando con eso la perfecta integración de los elementos de la naturaleza, tierra, agua y aire.

Continua el investigador, afirmando la calidad de la transferencia de esa humedad para otras regiones y de la gran importancia para el mundo porque la atmósfera tiene una cosa llamada "tele conexiones", que mediante un modelo climático permite mostrar que los cambios en la floresta amazónica pueden afectar los huracanes en la Indonesia.[127]

De eso, podemos concluir que los elementos de la naturaleza están entrelazados en sí y nosotros humanos formamos parte de ellos, por tanto, una contaminación en la tierra, sí que puede afectar todo el sistema ambiental del cual hacemos parte.

Por otro lado, la Unión Europea está en el empeño de reestructurar sus políticas de protección ambiental, gracias a políticas como el Séptimo Programa de Acción en materia de Medio Ambiente; el Paquete de medidas sobre clima y energía para 2030; la estrategia «Europa 2020» y el Programa de investigación e innovación Horizonte 2020. Estas y otras políticas comparten objetivos y adoptan distintas estrategias para tratar de equilibrar los intereses sociales, económicos y medioambientales.[128]

---

[126] DONATO NOBRE, A. 0p. cit.

[127] En palabras de DONATO NOBRE, A., op. cit. La floresta amazónica: "É o pulmão, o fígado, o coração... É tudo! Essa bomba natural da qual falei é um coração que pulsa constantemente. O pó de fadas também funciona como uma vassoura química contra substâncias poluentes, como o óxido de enxofre. O melhor ar é o da Amazônia"

[128] AEMA, Agencia Europea de Medio Ambiente. *El medio ambiente en Europa: Estado y perspectivas 2015 – Informe de síntesis.* Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2015, p. 7.

1.4.2 Directiva 2004/35/CE del Parlamento Europeo y Consejo, de 21/04/2004, sobre responsabilidad medioambiental en relación con la prevención y reparación de daños medioambientales (DRM)

En la Unión Europea se publica el 14 de mayo de 1993, el libro verde[129] sobre reparación del daño ecológico, que se supone el primer acercamiento directo del legislador europeo a la materia, pretendiendo instaurar un régimen de responsabilidad por daños ambientales común para toda la Unión Europea, que se quedó en un intento; sin embargo, tuvo que esperar hasta el año 2000 cuando se publicó el libro blanco de responsabilidad ambiental, que es el documento clave para el vigente régimen de responsabilidad, dando inicio a los trabajos para elaborar una Directiva sobre daños ambientales que alcanzó su objetivo con la aprobación de la Directiva 2004/35, que obliga a que los Estados miembros aprueben un régimen específico de responsabilidad por daños ambientales diferente del tradicional régimen de Derecho Privado, considerando que debe centrarse única y exclusivamente en el medio ambiente como bien objeto de protección.[130]

---

[129] EUR – Lex: "Los Libros Verdes son documentos publicados por la Comisión Europea cuyo objetivo es estimular una reflexión a nivel europeo sobre un tema concreto. Los Libros Verdes invitan a las partes interesadas (organismos y particulares) a participar en un proceso de consulta y debate sobre las propuestas que presentan, y pueden dar origen a desarrollos legislativos que se reflejan en Libros Blancos." Disponible en: http://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/green_paper.html?locale=es. Acceso en 15.06.2016.

[130] GARCÍA AMEZ, J. Op. Cit., p. 33.

El régimen de responsabilidad ambiental buscado por la Comisión al elaborar la Directiva, se caracterizó por su propósito compensatorio y no sancionador. Por esta razón, los criterios de evaluación de los daños ambientales deben estructurarse de manera que se limitan a representar el valor de los recursos naturales y la pérdida de servicios.[131]

En la opinión de ALONSO GARCIA[132], el sistema de la DRM es muy diferente del norteamericano de responsabilidad ambiental que es mundialmente más extendido, por su influencia de los países anglosajones y latinoamericanos. La Directiva no impone un sistema concreto de responsabilidad por daño, sino un sistema de mínimo, y permite la coexistencia de su sistema con otros que obedezcan otros principios, dejando a los Estados miembros la libertad para mantener o introducir otros principios distintos siempre que obedezcan lo mínimo dispuesto en la DRM.

La Directiva 2004/35/CE, tiene veintiún artículos y seis anexos así dispuestos:

Anexo I: criterios a que se refiere la letra a) del punto 1 del artículo 2.[133]

---

[131] POZZO, B. *La Direttiva 2004/35/CE e Il suo Recepimento in Italia.* Rivista Giuridica dell' Ambiente*, vol. I.* Milano: Giuffrè Editore, 2010, p. 38.

[132] ALONSO GARCÍA, E. *La Ley de Responsabilidad Medioambiental a Vista de Pájaro, desde el Prisma de la Comparación del Sistema Europeo con el Norteamericano.* [Coord.] LOZANO CUTANDA, B., en: *Comentarios a la Ley de Responsabilidad Medioambiental.* Navarra: Aranzadi, 2008, p. 15.

[133] UNIÓN EUROPEA. DIRECTIVA 2004/35/CE, art. 2, punto1: "Daño medioambiental: a) los daños a las especies y hábitats naturales protegidos, es decir, cualquier daño que produzca efectos adversos significativos en la posibilidad de alcanzar o de mantener el estado favorable de conservación de dichos hábitats o especies. El carácter significativo de dichos efectos se evaluará en relación con el estado básico, teniendo en cuenta los criterios expuestos en el Anexo I;"

Anexo II: establece un marco común que habrá de seguirse a fin de elegir las medidas más adecuadas para garantizar la reparación del daño medioambiental en las aguas o a las especies y hábitats naturales protegidos y daños al suelo.

Anexo III: actividades a las que hace referencia el apartado 1 del artículo 3[134], como por ejemplo si el operador realiza una actividad profesional (con ánimo de lucro o no) y esta actividad: exige un permiso de prevención y control integrados de la contaminación (IPPC); exige una licencia o permiso de gestión de residuos; implica vertidos en el agua; implica el uso o transporte de sustancias peligrosas, como productos químicos; se relaciona con captaciones de agua; implica el uso, transformación, liberación, etc., de sustancias o preparados peligrosos, productos fitosanitarios o biocidas; implica la liberación deliberada en el medio ambiente de organismos modificados genéticamente; implica el transporte de residuos; implica la gestión de residuos mineros; implica la captura y almacenamiento de carbono.[135]

---

[134] UNIÓN EUROPEA. DIRECTIVA 2004/35/CE, art. 3º., apartado 1: "Se aplicará la presente Directiva: a) a los daños medioambientales causados por alguna de las actividades profesionales enumeradas en el Anexo III y a cualquier amenaza inminente de tales daños debido a alguna de esas actividades; b) a los daños causados a las especies y hábitats naturales protegidos por actividades profesionales distintas de las enumeradas en el Anexo III y a cualquier amenaza inminente de tales daños debido a alguna de esas actividades, siempre que haya habido culpa o negligencia por parte del operador"

[135]UNIÓN EUROPEA, Comisión. *Directiva sobre Responsabilidad Medioambiental*. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la UE, 2014, p. 2.

Anexo IV: trata de las excepciones, de acuerdo con lo firmado en los convenios internacionales a que hace referencia el apartado 2 del artículo 4.[136]

Anexo V: también trata de excepciones, no aplicándose a ciertos casos de los instrumentos internacionales[137] a que hace referencia el apartado 4 del artículo 4.

Anexo VI: sobre información y datos a los que se refiere el apartado 1 del artículo 18,[138] que estableció que los Estados tendrían hasta abril de 2013 para presentar informes a la Comisión sobre la aplicabilidad interna de la Directiva de Responsabilidad Ambiental, sin embargo, esta fecha no fue cumplida por todos los Estados miembros.

De ahí que esa Directiva, mismo con su extensión, no establece una regulación cerrada, resolviendo todas las cuestiones que se suscitan, sino que deja un gran margen para que todos los Estados miembros puedan introducir concreciones propias y desarrollos adicionales en diversos aspectos

---

[136] UNIÓN EUROPEA. DIRECTIVA 2004/35/CE, art. 4º., apartado 2: "2. La presente Directiva no se aplicará a los daños medioambientales, ni a la amenaza inminente de tales daños, que surja de un incidente con respecto al cual la responsabilidad o indemnización estén reguladas por alguno de los convenios internacionales enumerados en el Anexo IV, incluidas sus eventuales modificaciones futuras, que esté vigente en el Estado miembro de que se trate."

[137] UNIÓN EUROPEA. DIRECTIVA 35/2004/CE. Art. 4º., apartado 4: "La presente Directiva no se aplicará a los riesgos nucleares, ni a los daños medioambientales, ni a la amenaza inminente de tales daños, que pueda causar el desempeño de las actividades contempladas en el Tratado por el que se establece la Comunidad Europea de la Energía Atómica o un incidente o actividad con respecto al cual la responsabilidad o indemnización estén reguladas por alguno de los instrumentos internacionales enumerados en el Anexo V, incluidas sus eventuales modificaciones futuras."

[138] UNIÓN EUROPEA. DIRECTIVA 35/2004/CE. Art. 18º., apartado 1: "Los Estados miembros informarán a la Comisión de la experiencia adquirida en la aplicación de la presente Directiva a más tardar el 30 de abril de 2013. Los informes nacionales incluirán los datos e información mencionados en el Anexo VI."

relevantes. Esa directiva establece un régimen de responsabilidad para prevenir y reparar los daños a la biodiversidad en la naturaleza causados en la UE, que culmina en la Red Natura 2000 integrada por aproximadamente 22.000 sitios.

Define la responsabilidad medioambiental en relación con la prevención y reparación de daños medioambientales, basado en el principio de “quien contamina paga”, para prevenir y remediar los daños ambientales.

La definición "daño ambiental"[139] en esa directiva abarca daños a las especies y hábitats naturales protegidos, daños a las aguas y daños al suelo. Los operadores que llevan a cabo actividades peligrosas enumeradas en el anexo III, caen bajo la responsabilidad objetiva. Los operadores que llevan a cabo otras actividades profesionales distintas de las enumeradas en el anexo III son responsables de los daños con base en la culpa.

Aunque el legislador europeo no consideró directamente el daño a la atmósfera, la DRM establece que el daño ambiental incluye la lesión causada por elementos dispersos en el aire, en la medida que tenga consecuencias sobre el agua, sobre el terreno, sobre las especies y los hábitats naturales protegidos.[140]

También estimula a las autoridades competentes y operadores de los Estados miembros a colaborar para mejorar su conocimiento de los riesgos operativos, adoptar medidas cautelares para evitar daños medioambientales y determinar las garantías financieras necesarias.

---

[139] GARCÍA AMEZ, J. Op. Cit., p. 91 y ss.

[140] CINGANO, V. *Bonifica e Responsabilità per Danno All'Ambiente nel Diritto Amministrativo*. Milán: Casa Editrice Dott. Antonio Milani - CEDAM, 2013, p. 34.

Y aborda un enfoque administrativo para asegurar que un operador cuyas operaciones causen daño ambiental sea el responsable de remediar tales daños.

En cambio, ese daño es distinto del derecho de daños de la responsabilidad civil, que son específicos para el sistema legal de cada Estado miembro. La intención es inducir a los operadores a adoptar medidas para minimizar los daños al medio ambiente de conformidad con el principio de desarrollo sostenible.

Importante observar que los daños a las personas y a sus bienes con ocasión de daños al medio ambiente quedan fuera del ámbito de aplicación de la DRM (apartado 3 del artículo 3 de la DRM), su ámbito de aplicación es restringido a lo que ella denomina "daños medioambientales", limitado a los elementos naturales (flora y fauna, agua y suelo).[141]

Pretende establecer en el ámbito de la responsabilidad ambiental un marco común, mediante la identificación de los criterios y principios a los que el legislador nacional debe seguir en la regulación de los daños ambientales.[142]

Ofreció también elementos nuevos al panorama legislativo internacional europeo que proporcionaron subsidios al ordenamiento interno de cada estado miembro. De allí que, sin duda tiene algunos elementos nuevos en comparación con las disposiciones de los convenios internacionales que instituyen sistemas de responsabilidad civil.

---

[141] GOMIS CATALÁ, L. La Ley de Responsabilidad Medioambienal en el Marco del Derecho de la Unión Europea. [Coord.] LOZANO CUTANDA, B., en: *Comentarios a la Ley de Responsabilidad Medioambiental.* Navarra: Aranzadi, 2008, p. 102.

[142] POLI, S. *La Responsabilità Per Danni da Inquinamento Transfrontaliero nel Diritto Comunitario e Internazionale.* Milano: Giuffrè Editore, 2006, p.282.

Presenta una definición de daño ambiental en contraposición con otros instrumentos internacionales, esto es, proporciona una base legal para la compensación, en primer lugar, de los daños tradicionales, tales como daños a la propiedad, la lesión de la vida y de la salud, pérdidas económicas. E impone al responsable el deber de reparar o compensar los daños ambientales. Por otro lado, es clara la falta de previsiones específicas para la reparación de los recursos ecológicos sin valor económico y la compensación por las pérdidas temporales de los recursos y servicios ambientales.[143]

La noción de daño tomada en consideración de la directiva no se extiende a todas las posibles alteraciones nocivas producidas sobre el entorno, también porque, como se ha dicho, no es fácil llegar a una definición unánime.[144]

La doctrina de GOMIS CATALÁ[145] presenta aspectos negativos y positivos de la DRM para la UE y por consecuencia, a sus Estados miembros. apuntando como positivo la armonización de las legislaciones al permitir el ejercicio de actividades económicas en igualdad de condiciones, evitando el falseamiento de la competencia y la distorsión del mercado único en el territorio de la UE, también la DRM ofrece respuestas concretas ante la especificidad del daño ambiental, que es una oportunidad para los Estados miembros de poder contar con un sistema autónomo de responsabilidad por daños al medio ambiente que contemple la protección de una categoría de intereses colectivos que supera las limitaciones de la responsabilidad civil,

---

[143] ALBERTON, M. *La Quantificazione e la Riparazione del Danno Ambientale nel Diritto Internazionale e Dell´Unione Europea.* Milano: Giuffrè Eitore, 2011, p. 224.

[144] GIUFFRIDA, R. *Diritto Europeo Dell'Ambiente*. Torino: G.Giappichelli Editore, 2012, p. 128.

[145] GOMIS CATALÁ, L. Op. Cit., p. 139.

los condicionantes de la responsabilidad penal y desligado del anterior régimen administrativo sancionador.

En cuanto a los aspectos negativos de la DRM, la autora continúa presentando los siguientes: la abstención de la DRM sobre algunos aspectos, incluso en lo que difiere al legislador nacional, esos déficits de regulación desvirtúan el efecto positivo de la armonización imprescindible para el establecimiento del mercado único en un marco de competencia leal; la política de indicar "norma de mínimos" delega a los Estados miembros la definición de algunos de los temas claves del régimen jurídico, tales como, la posibilidad de ampliar el ámbito material y subjetivo de la responsabilidad ambiental, por ejemplo, otros hábitats declarados a nivel nacional u otras actividades, a otros sujetos distintos a los que contempla la DRM.[146]

En una lectura crítica de la directiva 2004/35/CE, los Estados miembros han puesto en evidencia algunas problemáticas derivadas de su actuación. Una de ellas es el cumplimiento del principio de "quien contamina paga", que solo es posible si el responsable del daño dispone de recursos patrimoniales suficientes para cubrir los costes de la reparación. Mientras que en los casos en los que una persona que cause graves daños ambientales no tenga los medios para remediarlo, como sucede en el caso de actividades peligrosas realizadas por pequeñas empresas con un capital social limitado, el principio pierde su finalidad.[147]

En el informe 581 de 12.10.2010, de la Comisión al Consejo, al Parlamento europeo, al Comité Económico y Social europeo y al Comité de

---

[146] GOMIS CATALÁ, L. Op. Cit., p. 140.

[147] GIAMPIETRO, F. *Comento al Testo Unico Ambientale.* s.l. : Wolters Kluwer Italia - IPSOA Editore, 2006, p. 458.

las Regiones, de conformidad con el artículo 14, apartado 2, de la Directiva 2004/35/CE, sobre responsabilidad medioambiental en relación con la prevención y reparación de daños medioambientales, fue analizada la eficacia de la Directiva en cuanto a sus resultados reales en la reparación de daños medioambientales, y también la disponibilidad, a un coste razonable, de garantías financieras para las actividades recogidas en el anexo III, así como las condiciones de aquellas.

En este informe se afirma que sólo Italia, Lituania, Letonia y Hungría cumplieron la fecha límite de transposición al ordenamiento interno de la Directiva de 30.04.2007. Entonces, la Comisión tuvo que iniciar procedimientos de infracción contra 23 Estados miembros y por eso el número de Estados infractores se redujo, aunque la Comisión tuvo que llevar ante el Tribunal Europeo de Justicia a algunos de ellos. En 2008 y 2009, el Tribunal dictaminó contra siete Estados miembros.

Importante observar que la Directiva de Responsabilidad Ambiental permite a los Estados miembros introducir en su ámbito interno un sistema de garantía financiera obligatoria para los daños ambientales y hasta 2014, ocho Estados habían instaurado esta garantía: Bulgaria, Portugal, España, Grecia, Hungría, Eslovaquia, Chequia y Rumanía, los otros Estados miembros sólo han instaurado garantías financieras voluntarias.

También en 2014 tuvo lugar otro estudio,[148] sobre la eficacia de la Directiva y Ámbito de aplicación y excepciones; un largo trabajo en que se hicieron numerosas constataciones y conclusiones referentes a la

[148] BIO INTELLIGENCE SERVICE *ELD Effectiveness: Scope and Exceptions, Final Report prepared for European Commission – DG Environment. 2014. Study on ELD Effectiveness: Scope and Exceptions.* Paris: Bio by Deloitte, 2014, p. 9.

aplicabilidad y efectividad de la Directiva de Responsabilidad Ambiental en los Estados miembros, sobre las cuales nos detendremos.

Considera este estudio, el sistema de responsabilidad objetiva doble[149] para la Directiva de Responsabilidad Ambiental, puesto que en algunos Estados miembros las "actividades peligrosas" se basan en el concepto de responsabilidad objetiva (sin culpa) y en otros, las "actividades no peligrosas", están sujetas a la responsabilidad por culpa. Y que las actividades que más dañan el medio son la agricultura, la silvicultura, la pesca y las especies exóticas invasoras.

En cuanto al análisis del alcance de los daños ambientales en la DRM, el estudio continúa afirmando que, en ella, el daño ambiental se divide en tres categorías: tierra, agua y daños a la biodiversidad y que la legislación administrativa por daños ambientales en la mayoría de los Estados miembros, sin embargo, no establece ninguna diferencia entre el daño a la tierra, el agua, la flora y la fauna (o biodiversidad). En lugar de eso, se impone la responsabilidad para la prevención y reparación del daño.

Está demostrado que la mayoría de Estados miembros exigen responsabilidad para la reparación de suelos contaminados, así como el agua, particularmente el agua subterránea. Algunos Estados miembros imponen responsabilidad para remediar los daños ambientales en general, incluyendo la tierra, el agua y la fauna y la flora. Sin embargo, un número limitado de Estados miembros exigen responsabilidad para la reparación de la flora y la fauna que dependan del medio acuático. Estados miembros exigen responsabilidad para la restauración de las especies y hábitats naturales protegidos si están dañados por un actor ilegal después de una condena. Sólo

[149] BIO INTELLIGENCE SERVICE. Op. cit., p. 12.

Alemania exige la responsabilidad de la reparación complementaria, pero sólo para la biodiversidad, no para daños al agua.[150]

En lo que se refiere a España, en la aplicación interna de la DRM, aplica la responsabilidad objetiva[151] a las actividades del anexo III, extendiéndola también para medidas preventivas y emergentes que no están previstas en ese anexo. Sin embargo, algunos Estados miembros, entre ellos: Austria, Bulgaria, República Checa, Chipre, Dinamarca, Estonia, Alemania, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Malta, Países Bajos, Portugal, Rumania, Eslovaquia, Eslovenia, y el Reino Unido no extendieron la responsabilidad objetiva más allá de las actividades previstas en el anexo III de la DRM.[152]

Algunos expertos consideran que la DRM no fue tan eficaz como podría, debido al hecho de que las actividades previstas en su anexo III son muy limitadas, debiendo ser incluidas más actividades, como por ejemplo actividades que ya han causado daños al medio ambiente, tales como el transporte de sustancias peligrosas por tubería.[153]

A la continuación, es importante observar que la responsabilidad por daños a la biodiversidad es aplicada de formas diversas en los Estados miembros, viendo que pocos han promulgado legislación que imponga la responsabilidad por daños a la biodiversidad, se han restringido a la responsabilidad para la restauración de especies protegidas y hábitats naturales dañados por las actividades ilegales, lo que es limitado porque no

---

[150] BIO INTELLIGENCE SERVICE BIO. Op. cit, p. 13.

[151] Entre los partidarios de postura contraria, víd., GARCÍA AMEZ, J. Op. Cit., p. 245.

[152] BIO INTELLIGENCE SERVICE BIO. Op. cit., p. 42.

[153] BIO INTELLIGENCE SERVICE BIO. Op. cit., p. 53

incluye la reparación compensatoria, aunque, Alemania sí incluye esta última forma de reparación.[154]

También es raro que en ese régimen de responsabilidad para prevenir y remediar el daño ambiental, sean consideradas en la DRM solamente actividades específicas, siendo importante que fuese aplicada a todas las actividades que causasen daños al ambiente; el hecho de excluir actividades acaba favoreciendo ciertos sectores en detrimento de otros, llevando al favorecimiento de determinados sectores, lo que es una forma de no aplicar con justicia la DRM, no amparando uno de los preceptos bases de la Directiva que es reducir la pérdida de biodiversidad en la Unión Europea.

Los expertos también, como recomendación a la próxima modificación de la DRM, sugieren la ampliación de la responsabilidad a las partes del entorno, como el aire, pantanos (y el sedimento, si ya no está incluido), que actualmente no están cubiertos por la DRM. Y también, que cualquier extensión de responsabilidad ambiental tendría que considerar las implicaciones sobre el seguro y otros instrumentos de seguridad financieros.155

Otro punto a resaltar es la falta de armonización entre los Estados miembros en relación a la aplicabilidad interna de la DRM, pues en algunos, la legislación nacional de transposición de la DRM es más estricta que en otros. Por ejemplo, en Polonia y Hungría, con referencia a los daños a la tierra, la legislación de transposición no requiere el límite de "crear riesgos significativos para la salud humana"; por lo tanto, la DRM se puede aplicar respecto a cualquier daño causado a la tierra. En Italia, el régimen de

---

[154] BIO INTELLIGENCE SERVICE. Op. cit., p. 63.

[155] BIO INTELLIGENCE SERVICE. Op. cit., p. 87

responsabilidad ambiental se aplica a los "daños al suelo", incluso cuando no tienen impactos significativos ni mensurables en la salud humana.[156]

En Polonia, en la mayoría de los casos, la responsabilidad ocurre por daños al suelo. Sin embargo, el gobierno polaco está planeando implementar enmiendas que podrían restar efectividad a las directrices: una enmienda que ha estado pendiente durante más o menos un año pretende reducir el alcance de la DRM transpuesta, al utilizar la definición de daño al suelo de la DRM y no ampliar la definición polaca porque hasta ahora, hay daño en el suelo cuando los estándares (valores límites) establecidos bajo la legislación nacional han sido rebasados; si eso pasa, sería más difícil evaluar el daño bajo la DRM y también los efectos adversos en la salud humana, considerando que las autoridades polacas competentes no tienen mucha competencia avaluando ese tipo de daño.157

En Bélgica, en particular en la zona flamenca, no ha habido casos de daño al suelo bajo las políticas de la DRM, y es poco probable que lo haya en el futuro, ya que la legislación de la zona flamenca provee para cada una de las políticas de contaminación de tierra que ha habido, según consta, medidas más severas y más detalladas que la de la DRM (aunque no todas las provisiones de las legislaciones pre-existentes son consecuentemente más estrictas que la DRM).158

En Eslovaquia, para evaluar sitios contaminados, la geología y la sección de recursos naturales del Ministerio de medio ambiente han preparado una pauta metodológica para preparar un análisis del riesgo de la

---

[156]BIO INTELLIGENCE SERVICE. Op. cit., p. 116.

[157] BIO INTELLIGENCE SERVICE. Op. cit., p. 116.

[158] BIO INTELLIGENCE SERVICE. Op. cit., p. 116.

tierra contaminada, su objetivo es evaluar el riesgo de un entorno contaminado mineral y el suelo contaminado, el aire y aguas subterráneas.[159]

En cuanto a los efectos de la DRM en la ayuda a la detención de la pérdida de biodiversidad en la Unión Europea, la comisión que realizó el estudio entendió que si uno de los principales motivos de la adopción de la DRM fue la detención de la pérdida de biodiversidad en la Unión Europea, eso no fue alcanzado, considerando a que la transposición de la DRM en las leyes nacionales de los estados miembros no ha resultado en la efectividad de las legislaciones nacionales en conseguir este objetivo, debido a la falta de ámbitos de responsabilidad en el anexo III, sobre actividades que dañan las especies protegidas y sus hábitats naturales.

Además, esa comisión hizo una recomendación para 2020, para que se considerase como prioridad una posible revisión de la DRM, ampliando su responsabilidad. Esa ampliación sería para asegurar una igualdad de condiciones para aquellas actividades que ya están sujetas a una estricta responsabilidad en muchos de los estados miembros (por ejemplo, el transporte a través de gaseoductos u oleoductos de sustancias peligrosas) y nuevas actividades que planteen un riesgo para el medio ambiente.[160]

Extender las actividades estrictas del anexo III sería importante, principalmente para mejorar la pérdida de biodiversidad de la Unión Europea, también el control de introducción y propagación de las especies invasoras exóticas. Ello no sólo ayudaría en la intermitencia de la pérdida de diversidad biológica, sino también a la prevención del daño a la salud humana debido a que algunas especies invasoras exóticas son vector de

---

[159] BIO INTELLIGENCE SERVICE. Op. cit., p. 116.

[160] BIO INTELLIGENCE SERVIC. Op. cit., p. 257

enfermedades o directamente causan problemas de salud como el asma, dermatitis y alergias, así como el daño a la propiedad y el daño a la silvicultura y la agricultura.[161]

Un ejemplo de eso pasó en España con la sentencia[162] del Tribunal Supremo, que amplía el catálogo de especies invasoras. En esa ampliación se incluye al Catálogo al hogo Quitridio, que es una de las especies exóticas invasoras más dañinas del mundo y que causa una enfermedad responsable por la mortalidad en la población mundial de los anfibios.[163]

No obstante, el alcance de daño ambiental bajo el DRM, que basa su clasificación en la tierra, agua y biodiversidad, contrasta con los regímenes de responsabilidad medioambiental de los estados miembros y otras legislaciones medioambientales de la Unión Europea, las cuales están basadas sobre todo en el daño a la salud humana y al medio ambiente.

---

[161] BIO INTELLIGENCE SERVICE. Op. cit., p. 258

[162] STS (Sala tercera) n. 296/2013 de 16 de marzo de 2016. Roj: STS 1274/2016 - ECLI:ES:TS: 2016:1274. Disponible en:http://www.poderjudicial.es/search/doAction?action=contentpdf&databasematch=TS&reference=7634681&links=cat%C3%A1logo%20de%20especies%20invasoras&optimize=20160406&publicinterface=true. Acceso en 11.05.2016.

[163] Como dice LOZANO CUTANDA, B. *En: El Tribunal Supremo amplía el catálogo de especies invasoras (Comentario a la sentencia de 16 de marzo de 2016).* Actualidad Jurídica Ambiental. Acceso en 28.04.2016. Disponible en http://www.actualidadjuridicaambiental.com/wpcontent/uploads/2016/04/2016_04_28_Lozano-Cutanda_Comentario_TS-amplia-cat%C3%A1logo-especies-invasoras.pdf: "Así ocurre con el alga Wakame, que no solo es comestible sino muy apreciada en la cocina japonesa (se utiliza para elaborar la conocida sopa de Miso), por lo que se explota con fines comerciales, especialmente en la costa de Galicia. Se trata, sin embargo, de un alga incluida en la lista de las cien especies exóticas invasoras más dañinas del mundo de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN), y la Sentencia considera injustificada y declara nula su exclusión del Catálogo atendiendo a esta calificación internacional, a que ya figuraba en el Catálogo anterior y al hecho de que la Administración no aportase argumentos científicos que justificasen su exclusión."

A todo eso, concluyó el estudio que es imprescindible una reforma en la DRM, para su simplificación, racionalización y armonización, cambiando el régimen de responsabilidad en cuanto al daño a la salud humana y al medio ambiente; eso promovería la concienciación de los países contaminantes ya que extendería la responsabilidad a partes del medio ambiente como, por ejemplo, la tierra que no está sujeta a la presencia humana, y al aire, que actualmente no está cubierto por la DRM. A propósito, cualquier extensión de responsabilidad ambiental, y cualquier revisión a la DRM, tendría que considerar las implicaciones sobre el seguro y otros instrumentos de seguridad financiera, porque la legislación de los Estados miembros y el anexo III de la Directiva sobre emisiones industriales, sobre las cuales los instrumentos ya se aplican, incluye tal daño. También, algunos países miembros ampliaron la responsabilidad a edificios culturales y monumentos antiguos, o el paisaje marino, lo que los expertos no aconsejan, puesto que eso podría dificultar la simplificación, armonización y racionalización de la aplicación de la DRM.[164]

Por otra parte, concluye el estudio que deben tenerse en consideración los factores desencadenantes de un riesgo inminente y llevar a cabo medidas correctoras para la prevención y la emergencia, incluso con la notificación del operador si la actividad puede causar daño al medio ambiente. Con la disminución de los factores desencadenantes, se permitiría estimular a los principales países contaminantes, bajo el principio de quien contamina paga, a la protección del daño real, obedeciendo los principios de prevención y precaución.

[164] BIO INTELLIGENCE SERVICE. 2014. Op. cit., p. 258-259.

Por otro lado, en 10.02.2016, fue publicado en el Diario Oficial de la Unión Europea el Dictamen (2016/C 051/10)[165] del Comité de las Regiones Europeo — Contribución al control de la adecuación de la Directiva relativa a la conservación de las aves silvestres y la Directiva relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres, que hizo algunas observaciones[166] importantes con el objetivo de colaborar con el freno de la pérdida de la biodiversidad y de los hábitats naturales y detener la degradación de los servicios ecosistémicos, así como su restauración.

Podremos observar que este Dictamen es contrario al estudio presentado por la comisión anterior, BIO INTELLIGENCE SERVICE, que opina por la reforma de la DRM. En ese Dictamen se argüí una serie de motivos, entre los más destacados está en que la ineficiencia en protección ambiental en la Unión Europea está a cargo de los Estados miembros que deberían supervisar mejor y hacer cumplir las Directivas, y no en las Directivas de protección, y por eso, no considera recomendable la revisión

---

[165] UNIÓN EUROPEA. DICTAMEN 2016/C 051/10, del Comité de las Regiones Europeo - Contribución al control de la adecuación de la Directiva relativa a la conservación de las aves silvestres y la Directiva relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres. Disponible en: http://eurlex.europa.eu/legalcontent/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015IR2624&from=ES. Acceso en 07.03.2016.

[166] "Observaciones finales: …46. Manifiesta su preocupación por la destrucción de varios espacios Natura 2000 y por los niveles actuales de caza y captura ilegales de aves y otras especies animales, y está convencido de que es necesario realizar un mayor esfuerzo a todos los niveles de gobierno para supervisar y hacer cumplir los requisitos de las Directivas de conservación de la naturaleza; 47. Por consiguiente, considera fundamental que la Comisión Europea desempeñe su función de guardiana del Derecho de la Unión y le pide, en este contexto, que tenga debidamente en cuenta las denuncias relativas a la aplicación del Derecho de la Unión e incoe los procedimientos de infracción correspondientes; 48. Recomienda a la Comisión Europea que utilice el procedimiento de control de la adecuación para destacar la importancia de aplicar mejor las Directivas de conservación de la naturaleza por parte de los Estados miembros y celebra cualquier iniciativa de los Estados miembros que permita asociar a los entes locales y regionales en la aplicación de las Directivas."

de las Directivas de protección del medioambiente, considerando también que ciertas incertidumbres iniciales en la interpretación están siendo disipadas por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, y también que los entes regionales y locales necesitan tiempo para aplicar las medidas.

Continúa ese estudio argumentando que la revisión de las Directivas de protección ambiental podría provocar un largo debate entre los agentes sociales y nuevamente un período de incertidumbre jurídica que podría durar varias décadas. Total, que estimula a los Estados miembros para que incite a los entes locales y regionales en la aplicación de las Directivas Europeas destacando la importancia de la conservación de la naturaleza.

CAPITULO II – **Protección y Acceso a Justicia en Materia de Derecho Ambiental Español**

2.1 Artículo 45 de la Constitución Española

En España, en un primer momento, la norma ambiental vendría constituida por legislación sanitaria, donde el ambiente se encontraba ligado a un determinado grado de sanidad y salubridad pública. Posteriormente, en 1961, ya se concebía con entidad propia, aunque fragmentaria y parcial, con otro reglamento de actividades molestas, nocivas, peligrosas e insalubres. Y finalmente, en 1972, basado en la Ley de protección del ambiente atmosférico, fruto de la declaración de Estocolmo, culmina con la Constitución vigente de 1978.[167]

La legislación máxima, a la cual se someten todas las otras, principalmente tratándose de materia del medio ambiente, empieza en el artículo 45 de la Constitución española, que traza el norte general de su aplicación en ámbito interno.

El texto constitucional deja claro que la tutela del medio ambiente debe ser presupuesto o prerrequisito del ejercicio de los derechos fundamentales establecidos en la Constitución española.

---

[167] ARLUCEA RUIZ, E. *Conceptos Ambientales Básicos de la Constitución de 1978.* Bilbao: Instituto Vasco de Administración Pública, 2008, p. 34.

En el capítulo tercero de los principios rectores de la política social y económica, el artículo 45[168] reconoce a todos los derechos a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona y también el deber de conservarlo. En su parágrafo segundo impone al poder público el deber de velar por su utilización, y en el parágrafo tercero, reconoce la responsabilidad de quien viole el medio ambiente.

También otros preceptos constitucionales salvaguardan el acceso a la justicia en materia medioambiental, como el principio fundamental del Estado de Derecho, artículo 1.1 CE; la sumisión plena de la Administración a la ley y al derecho y su control judicial (artículos 9.3, 103.1 y 106.1 CE) y el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva (artículo 24.1 CE) que exige que la defensa de los derechos e intereses legítimos pueda hacerse valer de forma efectiva ante jueces y tribunales independientes.[169]

Estas vías de reparación están divididas en tres clases[170]: la apertura de un procedimiento **penal** o **civil**; sanciones **administrativas**, o con la aplicación de las indicaciones que derivan de la Ley 26/2007, del 23 de octubre.

---

[168] CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA. "Artículo 45. 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."

[169] ESPAÑA. Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente. *Estudio sobre acceso a la justicia en materia medioambiental en cumplimiento de la decisión iv/9(f) de la reunión de las partes del convenio de Aarhus*. P.6. Disponible en: http://www.magrama.gob.es/es/ministerio/servicios/participacionpublica/Borrador_estudio_acceso_justicia_medioambiental_tcm7-303662.pdf. Acceso en 24.05.2016.

[170] GUERRERO ZAPLANA, J. *La Responsabilidad Medioambiental en España.* Madrid : La Ley, 2010, p. 21.

En los últimos treinta años el derecho ambiental español ha tenido un crecimiento espectacular, LOZANO CUTANDA[171] encuadra en dos tipos básicos la larga cadena de leyes en ese período, en: 1) **Leyes ambientales de carácter horizontal o transversal**, que introducen instrumentos de protección ambiental aplicables en diversos sectores o ámbitos de actividad, como ejemplo, la normativa de evaluación ambiental. 2) **Leyes ambientales sectoriales**, para la protección de distintos medios, como ejemplo, aire, agua espacios naturales, etc… O para la regulación de los agentes contaminantes y de los problemas ambientales concretos, como ejemplos, los residuos, sustancias tóxicas o peligrosas, suelos contaminados y otras.

Se puede calificar el derecho ambiental como "procedimentales, en lo cual mediante ellos lo que se hace es configurar como un derecho la legitimación de los ciudadanos para actuar administrativa o judicialmente en defesa del bien o interés colectivo en favor al medio ambiente."[172]

También la Constitución Española divide la materia del medio ambiente mediante el reparto de competencias entre Estado y Comunidades Autónomas, conforme los artículos 148 y 149.[173]

---

[171] LOZANO CUTANDA, B. *Derecho Ambiental Administrativo.* 11ª. ed. Madrid: La Ley, 2010, p. 48.

[172] LOZANO CUTANDA, B. *Derecho Ambiental Administrativo.* 10ª. ed. Madrid: Dykinson, S. L., 2009, p.81.

[173] CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA. Artículo 148: "1. Las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en las siguientes materias: 9. La gestión en materia de protección del medio ambiente." Artículo 149: "1. El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias: 23. Legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección. La legislación básica sobre montes, aprovechamientos forestales y vías pecuarias." AMEZ GARCÍA, J. 2015. *Responsabilidad por Daños al Medio Ambiente.* Navarra : Aranzandi, p. 55.

Un ejemplo de ese reparto de competencias está en la Sentencia del Tribunal Supremo español[174], en que se juzga un recurso de casación interpuesto contra la sentencia dictada por el TSJ de Castilla y León que resolvía recurso contencioso-administrativo contra la Orden HAC/112/2012, de 7 de marzo, de la Consejería de Hacienda de la Junta de Castilla y Leon, por la que se aprobó el Modelo de autoliquidación y las Normas de Gestión del Impuesto sobre la Afección Medioambiental causada por Determinados Aprovechamientos del Agua Embalsada, por los Parques Eólicos y por las Instalaciones de Transporte de Energía Eléctrica de Alta Tensión.

Podemos observar con eso que las Comunidades Autonómicas en España tienen autonomía para auto aplicar internamente las Directivas ambientales europeas, observando las características de cada región. En ese caso, incluso, se discutió la cuestión de inconstitucionalidad de la Ley de Castilla y León 1/2012, de 28 de febrero, de Medidas Tributarias, Administrativas y Financieras, publicada en el BOCyL de 29 de febrero de 2012.

Las Comunidades Autonómicas son independientes, pero se someten a la Constitución española y a las normas emanadas de la Unión Europea, y también tienen que estar en consonancia con las normas generales europeas. Así, al Estado solo se reserva la legislación básica, y el desarrollo legislativo, la ejecución y las normas adicionales de protección pueden corresponder a las comunidades autónomas, conforme sus estatutos. Aunque, el alto

---

[174] STS (Sala tercera) n. 3270/2014 de 25 de noviembre de 2015. Disponible en: http://www.poderjudicial.es/search/doAction?action=contentpdf&databasematch=TS&reference=7551587&links=&optimize=20151211&publicinterface=true Acceso en 10.05.2016.

.

Tribunal también ha reivindicado su papel en la definición concluyente de cuáles son esos principios o criterios básicos que forman el contenido de las bases.[175]

Desde una visión general, se puede afirmar que España viene se adecuando a las normas ambientales europeas, aunque tenga un largo camino por recorrer.

Otro ejemplo de esa adecuación y obediencia de España a las normativas europeas es la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid[176] del 9 de diciembre de 2015 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2), donde se analizó el recurso interpuesto por una asociación contra una Resolución de Director General de Urbanismo y Estrategia Territorial de la Consejería de Medio Ambiente de la Comunidad de Madrid en que se denegó la calificación urbanística solicitada para la legalización de unas instalaciones y construcción de una sala lúdico-deportiva y multiusos en Madrid.

Esa calificación urbanística era para unas parcelas ubicadas en suelo no urbanizable de protección que se encuadraban en una Zona de Especial Protección (ZEC), integradas en la Red Natura 2000. Eso evidencia que los Tribunales españoles están atentos a las determinaciones de la Unión

---

[175] OLIVERAS JANÉ I. N. y ROMÁN MARTÍN, L.. *El Encaje de la Ley 27/2006, de 18 de Julio, por la que se Regulan los Derechod de Acceso a la Información, de Participación Pública y de Acceso a la Justicia en Materia de Medio Ambiente en el Sistema Constitucional de Reparto de Competencias*. [Coord.] PIGRAU SOLÉ, A., en: *Acceso a la Información, Participación Pública y Acceso a la Justicia en Materia de Medio Ambiente: Diez Años de Convenio de Aarhus.* Barcelona: Atelier, 2008, p. 171 y ss.

[176] STSJ de Madrid (Sala Contencioso-administrativo), n. 936/2015 de 09 de diciembre. Roj: STSJ M 13784/2015 - ECLI:ES:TSJM:2015:13784. Disponible en: http://www.poderjudicial.es/search/doAction?action=contentpdf&databasematch=AN&reference=7575752&links=&optimize=20160115&publicinterface=true. Acceso en 11.05.2016.

Europea, lo que constituye un buen ejemplo de la aplicación interna de las normas europeas.

En caso de conflicto de competencias también podemos citar una Sentencia reciente del Tribunal Constitucional,[177] que resolvió el caso planteado por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña contra el último párrafo del art. 3.1 y contra los arts. 3.3 e), 8, 9.2, 12 y 24.4 del Real Decreto 102/2011, de 28 de enero, relativo a la mejora de la calidad del aire, que centra la controversia en el encuadramiento material de la regulación a la que se refieren los preceptos impugnados y en la justificación de la atribución al Estado de funciones ejecutivas y de coordinación.

Sobre la aplicación de Leyes penales en blanco en Derecho penal, en que el Estado tendría que utilizar normas de una Comunidad Autónoma, por ejemplo, es posible que haya un conflicto de competencias entre normas, porque la atribución competencial en materia de protección del medio ambiente a las Comunidades Autónomas (art. 148.1.9ª. y 149.1.23ª.)[178] va a entrar en contradicción con el artículo 149.1 6ª.[179], que atribuye al Estado la

---

[177] STC (Pleno) n. 53/2016, de 17 de marzo. Disponible en: https://www.boe.es/boe/dias/2016/04/22/pdfs/BOE-A-2016-3906.pdf. Acceso en 31.05.2015.

[178] CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA. "Artículo 148: 1. Las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en las siguientes materias: … 9.ª La gestión en materia de protección del medio ambiente. Artículo 149: 1. El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias: … 23.ª Legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección. La legislación básica sobre montes, aprovechamientos forestales y vías pecuarias."

[179] CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA. "Artículo 149: 1. El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias: … 6.ª Legislación mercantil, penal y penitenciaria; legislación procesal, sin perjuicio de las necesarias especialidades que en este orden se deriven de las particularidades del derecho sustantivo de las Comunidades Autónomas."

competencia exclusiva en materia de legislación penal; sobre eso, el Tribunal Constitucional se posiciona afirmando que está constitucionalmente proscrita la acción del legislador autonómico en materia penal.[180]

Todavía así, si la norma de la Comunidad Autónoma no diverge irrazonable y desproporcionadamente con lo dispuesto en el artículo 25.1 CE u otra norma superior aplicable en otra parte del territorio, la doctrina entiende que si podrá hacer la complementación del tipo penal por medio de la legislación autonómica.[181]

También otras medidas normativas para la protección ambiental en el ámbito interno de España fueron tomadas, como la preocupación con la creación de nuevos espacios de conservación (ZEC), con el Decreto que designa nueva Zonas de Especial Conservación Arkamo-Gibijo-Arrastaria en el territorio de la Comunidad Autónoma del país Vasco[182] y se aprueban sus medidas de conservación y las de la Zona de Especial Protección para las Aves Sierra Salvada.

Otra norma importante a nivel nacional es la relativa a la protección de los espacios naturales, la Ley de 30/2014[183], del 3 de diciembre, de Parques Nacionales, que destaca por sus referencias a la educación ambiental

---

[180] SESSANO GOENAGA, J. C. *La Protección Penal del Medio Ambiente*. [En línea] Revista Eletrónica de Ciencias Penal y Criminología, 11 de 2002, p. 10.

[181] SESSANO GOENAGA, J. C. Op. Cit., p. 12.

[182] ESPAÑA. Decreto 230/2015 de 15 de diciembre del país Vasco. Disponible en: http://www.irekia.euskadi.eus/es/orders/201600298?track=1. Acceso en 11.05.2016.

[183] ESPAÑA. Ley de 30/2014, de 3 de diciembre, de Parques Nacionales. Disponible en: https://www.boe.es/boe/dias/2014/12/04/pdfs/BOE-A-2014-12588.pdf. Acceso en 25.08.2016.

como sus objetivos y principios, que deberían inspirar la acción de los poderes públicos en materia de protección ambiental.

La legitimación procesal es importantísima en la defensa en el Derecho ambiental, la capacidad de actuar ante los Tribunales es esencial para la efectividad de dichos derechos, las participaciones en el proceso de toma de decisiones también dependen en gran parte de la actuación de las personas, tanto personas físicas como jurídicas.[184]

La contaminación ecológica es uno de los asuntos más preocupantes de la humanidad, todas las actitudes de la población que intervenga en la naturaleza de forma negativa puede desequilibrar los sistemas naturales. Como por ejemplo, la contaminación de los ríos por los vertidos de las aguas residuales de las grandes urbes y de las fábricas; el tráfico automovilístico que produce gases que contaminan el aire; las centrales eléctricas y nucleares que perturban el equilibrio biológico; las playas que son invadidas por mareas negras producto de la pérdida de petróleo y de los naufragios de los petroleros. El mar se convierte en un gigantesco basurero atómico y todo ello produce incomodidad, mala calidad de vida, desaparición de especies de animales, enfermedades y a veces hasta la muerte.[185]

Por algunos, este siglo es considerado "siglo del medio ambiente". De igual forma hay optimismo al pensar que podremos arreglar todo el deterioro ambiental y las causas principales que lo generan; es un siglo, por lo tanto,

---

[184] JARIA MANZANO, J. I. *El Fundamento Constitucional de los Derechos de Participación en Materia de Medio Ambiente y su Desarrollo en la Ley 27/2006.* [Coord.] PIGRAU SOLÉ, A., en: *Acceso a la Información, Participación Pública y Acceso a la Justicia en Materia de Medio Ambiente: Diez Años de Convenio de Aarhus.* Barcelona: Atelier, 2008, p. 143.

[185] MUÑOZ CONDE, F., LÓPEZ PEREGRÍN, C. y GARCÍA ÁLVAREZ. Op. Cit., p. 126.

de elección. Las decisiones *in dubio, pro ambiente* pasan ser una necesidad.[186]

2.2 Protección Jurídica Administrativa en Derecho Ambiental

El Estado en el ejercicio de su poder cuenta con muchos medios normativos con la finalidad de alcanzar la organización administrativa; teniendo la protección del medioambiente como una protección pública, también cuenta con sujetos activos de poder que ejerzan las potestades previstas en las leyes y en otras normas, cumpliéndolas y ejecutándolas, como es necesario en un Estado democrático de derecho.[187]

En los antecedentes normativos de protección ambiental más antiguos en España, podemos citar en la Edad Media, redactadas en el siglo XIII, del rey Alfonso X, el sabio, las disposiciones de las Cortes castellanas en materia de agua, aire, el mar y su ribera. También las normas de los reyes católicos, Fernando VI y Carlos III regulando el recto aprovechamiento de los bosques y de Carlos IV, en 1796, la regulación de la salubridad pública. No obstante, fue en los años sesenta del siglo XX que se aprobó la que se puede considerar

---

[186] ARLUCEA RUIZ, E. *Conceptos Ambientales Básicos de la Constitución de 1978.* Bilbao: Instituto Vasco de Administración Pública - IVAP, 2008, p. 174.

[187] FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ , D. *Sistema Jurídico*… Op. cit., p. 130. Víd también CONDE ANTEQUERA, J. *El Deber Jurídico de Restauración Ambiental.* Granada : Comares, 2004, p. 321 y ss.

la primera norma[188] ambiental de cierta envergadura, con el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas, con la finalidad de justificar la necesidad de dar respuestas jurídicas a la consolidación de la sociedad industrial y al desarrollo e impacto de los procesos industriales.[189]

También, de ordenes generales, con la Ley de 31 de diciembre de 1881[190], base para el procedimiento de las reclamaciones económico administrativas y el Real Decreto de 17 de abril de 1890[191]. Esas normas fueron vehículos para que la Administración llevase a cabo su objetivo de servir los intereses sociales y se han ido perfeccionando en su elaboración y aplicación hasta la presente fecha.[192]

Hay que tener en cuenta que los principios democráticos de derecho tienen que estar presentes para una eficiente y correcta aplicación del Derecho administrativo, tales como el principio da transparencia, seguridad jurídica, presunción de inocencia, juridicidad, legalidad, confianza legítima,

---

[188] ESPAÑA. Decreto 2414/1961, de 30 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas. Disponible en: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-1961-22449. Acceso en 03.06.2016.

[189] FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D. *Sistema Jurídico*… Op. cit., p.130.

[190] ESPAÑA. Ley de 31 de diciembre de 1881. Disponible en: https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE/1881/345/A00607-00608.pdf. Acceso en 03.06.2016.

[191] ESPAÑA. Real Decreto de 17 de abril de 1890. Disponible en: https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE//1890/107/A00142-00143.pdf. Acceso en 03.06.2016.

[192] RIVERO YSERN, E. Obligación de Resolver y Silencio Administrativo. [Coord.] ORTEGA RIVERO, R., SÁNCHEZ CALVO, M. D., y PABLO FERNANDO, M., en: *Instituciones de Procedimiento Administrativo Común: Novedades de la Ley 39/2015.* Lisboa : Juruá, 2016, p. 153.

igualdad, eficacia y eficiencia, responsabilidad de la Administración y de sus empleados públicos.[193]

En palabras de PEÑALVER CABRÉ,[194]la justicia administrativa tiene una incapacidad para cumplir su función pública a causa de la enorme lentitud de los procesos judiciales y se suma a eso, la falta de pretensiones adecuadas de los ciudadanos, los costes del litigio, y también la falta de formación específica de los jueces y magistrados en el derecho ambiental. Como consecuencia de eso, tiene huida de muchos conflictos ambientales del contencioso administrativo a otros órdenes jurisdiccionales, así, algunas infracciones administrativas que tendrían que tramitar por el contencioso administrativos, se plantean mediante denuncia a las fiscalías de los TSJ que hayan creado una fiscalía ambiental, o directamente ante el orden jurisdiccional penal.

La administración actúa como principal defensora del interés colectivo medioambiental, y al mismo tiempo, conforme LOZANO CUTANDA y CRUZ ALLI TURRILLAS[195], puede aparecer también, como potencial agresor del mismo; esa doble condición de la Administración, constituye una singularidad del derecho ambiental, que hace que no sólo los particulares sino también las Administraciones públicas deben quedar sujetas a los postulados ambientales cuando llevan a cabo cualquier actividad o proyecto potencialmente lesivo del entorno y someterse a las normas.

---

[193] RIVERO YSERN, E. Op. cit., p. 153.

[194] PEÑALVER CABRÉ, A. I. Novedades en el Acceso a la Justicia y a la Tutela Administrativa en Asuntos Medioambientales. [Coord.] PIGRAU SOLÉ, A., en: Acceso a la Información, Participación Pública y Acceso a la Justicia en Materia de Medio Ambiente: Diez Años del Convenio de Aarhus. Barcelona : Atelier, 2008, p.355.

[195] LOZANO CUTANDA, B. y CRUZ ALLI TURRILLAS, J. Op. Cit., p. 143

También, como piensan MUÑOZ CONDE, LÓPEZ PEREGRÍN, y GARCÍA ÁLVAREZ[196] el Derecho administrativo cumple una función más que sancionadora y preventiva, delimitando en cada actividad el marco de lo permitido, que no se trata de sancionar más de armonizar los intereses económicos y ecológico para evitar una sobre utilización de los recursos naturales; más que preventivo, también compatibiliza la protección del medio ambiente y el desarrollo económico y regulando la materia ambiental y prohibiendo determinados comportamientos que pueden perjudicar el equilibrio ecológico. Para ese autor, también presenta una serie de desventajas: lentitud en el sistema de control y sanción; posibilidad de repercutir las sanciones económicas en los precios de los productos; posibilidades de que la inflación medioambiental termine siendo rentable económicamente**.**

2.2.1 Normas de procedimiento administrativo común

Las normativas estructurales en derecho administrativo de procedimiento común en España son las leyes **n. 39/2015**[197], de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas,

---

[196] MUÑOZ CONDE, F., LÓPEZ PEREGRÍN, C. y GARCÍA ÁLVAREZ, P. *Manual de Derecho Penal Medioambiental.* Segunda. Valencia : Tiranta lo Blanch, 2015, p. 54 y 66.

[197] ESPAÑA. Ley n. 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de la Administraciones Públicas. Disponible en: https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565#ddunica. Acceso en 13.05.2016.

y **n. 40/2015**[198], de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, que entraron en vigor en 02.10.2016.

La Ley 39/2015 tiene por objeto, conforme su artículo 1: "Regular los requisitos de validez y eficacia de los actos administrativos, el procedimiento administrativo común a todas las Administraciones Públicas, incluyendo el sancionador y el de reclamación de responsabilidad de las Administraciones Públicas, así como los principios a los que se ha de ajustar el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria."

Y la Ley 40/2015 tiene por objeto, conforme su artículo 1: "La presente Ley establece y regula las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas, los principios del sistema de responsabilidad de las Administraciones Públicas y de la potestad sancionadora, así como la organización y funcionamiento de la Administración General del Estado y de su sector público institucional para el desarrollo de sus actividades."

Esas dos Leyes derogaron la Ley 30/1992[199], de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Y regularan de forma separada y completa la organización administrativa; por un lado, el procedimiento administrativo común, y por otro, distintas materias en las que coexisten disposiciones en ambas Leyes.

El artículo 149.11 8ª. de la Constitución Española atribuye al Estado la competencia para regular el procedimiento administrativo común, sin

---

[198] ESPAÑA. Ley n. 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. Disponible en: https://boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10566. Acceso en 01.06.2016.

[199] ESPAÑA. Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Púbicas y del Procedimiento Administrativo Común. Disponible en: https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1992-26318. Capturado en 18.05.2016.

detrimento de la competencia delegada a las Comunidades Autónomas y de los demás órganos de las Administraciones Públicas.

La Ley 39/2015 regula los derechos y garantías mínimas de los ciudadanos respecto de la actividad administrativa, tales como ejercicio de las potestades de autotutela y reglamentaria y la iniciativa legislativa. En su exposición de motivos, ese nuevo ordenamiento expone que tiene el objetivo de simplificación de los procedimientos administrativos y su integración como especialidades en el procedimiento administrativo común, con la finalidad de aumentar la seguridad jurídica, regulándose más aspectos orgánicos que procedimentales.

El ámbito subjetivo de aplicación de esa ley está delimitado en el artículo 2, en sus respectivas competencias a la Administración General del Estado, las Administraciones de la Comunidades Autónomas, las entidades que integran la Administración local y el sector público institucional.[200]

Las principales alteraciones, en relación al ordenamiento antiguo, son la regulación de un nuevo procedimiento abreviado, el cómputo de los plazos por horas, la extensión al sábado de la condición de día inhábil a efectos de

---

[200] ESPAÑA. Ley 39/2015, Artículo 2, apartado 2: "El sector público institucional se integra por: a) Cualesquiera organismos públicos y entidades de derecho público vinculados o dependientes de las Administraciones Públicas. b) Las entidades de derecho privado vinculadas o dependientes de las Administraciones Públicas, que quedarán sujetas a lo dispuesto en las normas de esta Ley que específicamente se refieran a las mismas, y en todo caso, cuando ejerzan potestades administrativas. c) Las Universidades públicas, que se regirán por su normativa específica y supletoriamente por las previsiones de esta Ley. 3. Tienen la consideración de Administraciones Públicas la Administración General del Estado, las Administraciones de las Comunidades Autónomas, las Entidades que integran la Administración Local, así como los organismos públicos y entidades de derecho público previstos en la letra a) del apartado 2 anterior. 4. Las Corporaciones de Derecho Público se regirán por su normativa específica en el ejercicio de las funciones públicas que les hayan sido atribuidas por Ley o delegadas por una Administración Pública, y supletoriamente por la presente Ley."

cómputo de plazos, la eliminación del plazo de 3 meses para la impugnación de actos presuntos, y la regulación de un procedimiento de elaboración de normas.[201]

Y también, incorpora a las fases de iniciación, ordenación, instrucción y finalización del procedimiento el uso generalizado y obligatorio de medios electrónicos, que fue un logro pues uniformizó la regulación en materia electrónica y sentó las bases o requisitos mínimos para regir las relaciones entre el ciudadano y la administración.[202]

En cuanto a la capacidad para obrar, el artículo 3 de la Ley 39/2015, dispone que la tendrán las personas físicas o jurídicas con capacidad, los menores de edad cuya actuación esté permitida por el ordenamiento jurídico sin la asistencia del que ejerza la patria potestad, tutela o curatela y cuando la Ley lo declare, a los grupos de afectados, las uniones y entidades sin personalidad jurídica y los patrimonios independientes o autónomos.

También como novedad, esa nueva Ley, en su artículo 96, incorpora una tramitación simplificada del procedimiento administrativo común, que deberá permitir la resolución del conflicto en treinta días y puede iniciarse

---

[201] COMPANYS ALET, A. *Principales Novedades Introducidas por las Leyes 39/2015 y 40/2015 en Materia de Procedimiento Administrativo y Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas*. s.l. : V LEX - Actualidades Jurídicas, 2015. Vols. n. 41, p. 85-95.

[202] SÁNCHEZ SÁNCHEZ, Z. *Las Nuevas Leyes de Régimen Jurídico y Procedimiento Administrativo: Afianzamiento de la Administración Electrónica en las Relaciones Internas de la Administración y con Los Ciudadanos*. [Coord.] RIVERO ORTEGA, R., CALVO SÁNCHEZ, M.D., y FERNANDO PABLO, M., en: *Instituciones de Procedimiento Administrativo Común: Novedades de la Ley 39/2105.* Lisboa : Juruá, 2016, p. 65. Como sostiene también FORTES GONZÁLEZ, A. I. *De la Iniciativa Legislativa y de la Potestad Reglamentaria. En Especial la Mejora Regulatoria*. [Coord.] RIVERO ORTEGA, R., CALVO SÁNCHEZ, M.D., y FERNANDO PABLO, M., en: *Instituciones de Procedimiento Administrativo Cómun.* Lisboa : Juruá, 2016, p. 351.

de oficio o a solicitud del interesado. Conforme entendimiento doctrinario[203] esa alteración puede ser valorada positivamente, pero, se hace preciso una clarificación por vía reglamentaria o jurisprudencial de los supuestos en los que procede su aplicación, toda vez que la norma se pronuncia en unos términos algo genéricos, en casos de interés público o falta de complejidad del procedimiento. El doctrinador fundamenta esa crítica por el hecho de que no se haga referencia alguna a la necesidad de motivación por parte de la Administración en los supuestos en los que decida rechazar la solicitud del interesado.

Frente al procedimiento, este puede iniciarse de oficio o por solicitud del interesado y también el órgano responsable puede tomar medidas provisionales para asegurar la eficacia de la medida.[204]

El artículo 62 de la Ley 39/2015, introduce otra novedad cuando incorpora en su apartado 4 el procedimiento de clemencia o *leniency,*[205] al disponer que cuando el denunciante haya participado en la comisión de la

---

[203] RASTROLLO SUÁRES, J.J. *La Estructura del Procedimiento Administrativo*. [Coord.] RIVERO ORTEGA, R., CALVO SÁNCHEZ, M.D., y FERNANDO PABLO, M., en: *Instituciones de Procedimiento Administrativo Común: Novedades de la Ley 39/2015.* Lisboa : Juruá, 2016, p. 116.

[204] ESPAÑA. Artículo 56 de la Ley 39/2015: "a) Suspensión temporal de actividades. b) Prestación de fianzas. c) Retirada o intervención de bienes productivos o suspensión temporal de servicios por razones de sanidad, higiene o seguridad, el cierre temporal del establecimiento por estas u otras causas previstas en la normativa reguladora aplicable. d) Embargo preventivo de bienes, rentas y cosas fungibles computables en metálico por aplicación de precios ciertos. e) El depósito, retención o inmovilización de cosa mueble. f) La intervención y depósito de ingresos obtenidos mediante una actividad que se considere ilícita y cuya prohibición o cesación se pretenda. g) Consignación o constitución de depósito de las cantidades que se reclamen. h) La retención de ingresos a cuenta que deban abonar las Administraciones Públicas. i) Aquellas otras medidas que, para la protección de los derechos de los interesados, prevean expresamente las leyes, o que se estimen necesarias para asegurar la efectividad de la resolución."

[205] COMPANYS ALET, A. op. cit., p. 87.

infracción y existan otros infractores, se eximirá de pagar multa u otra sanción de carácter pecuniario. Y también, el artículo 63.3, en el inicio de procedimientos sancionadores establece la imposibilidad de iniciar nuevos procedimientos de carácter sancionador por hechos o conductas tipificadas como infracciones en cuya comisión el infractor persista de forma continuada.

En la estructura del procedimiento administrativo, son tres las características a observarse: primero, hubo una mejora en la técnica legislativa, porque sistematizó y mejoró los aspectos del procedimiento administrativo; segundo, la mejora en las tecnologías; y tercero, la incorporación de la tramitación simplificada. Estructura que sigue dividiéndose en las fases de iniciación, ordenación, instrucción y terminación que se presentan en una secuenciación temporal.[206]

Todos esos cambios hechos por esos nuevos ordenamientos traen transformaciones importantes a nivel de procedimiento administrativo común, y también otras modificaciones, alterando la responsabilidad de la administración.

De igual forma, la Ley 40/2015 innova en materia de responsabilidad de la administración, los artículos 32 a 35 reglamentan ese asunto y traen la responsabilidad de la administración en relaciones de derecho privado y la responsabilidad del Estado legislador.

Respecto a la responsabilidad del Estado legislador, regulada en los apartados 3 a 9 del artículo 32, se reconoce el derecho de los particulares de ser indemnizados por lesiones derivadas de la aplicación de actos legislativos cuando así se establezca en los propios actos legislativos. También, si la

[206] RASTROLLO SUÁRES, J.J. Op. Cit., p. 118.

lesión es en consecuencia de norma declarada inconstitucional o derive de la aplicación de norma contraria al derecho de la Unión Europea.

En Responsabilidad en las relaciones de Derecho privado, que se refiere a los supuestos en que las Administraciones públicas actúan en relaciones de Derecho privado, la Administración responde directamente por los daños y perjuicios de conformidad con el régimen de responsabilidad patrimonial de la Administración, conforme el artículo 35 de la Ley 40/2015.

El **carácter preventivo** es la primera característica del Derecho Administrativo en defensa el medio ambiente. Además, la administración utiliza una variedad de técnicas jurídicas para la protección del medio ambiente; como ejemplo las medidas de limitación o policía (técnicas de regulación o control). La defesa y restauración del medio ambiente se configura así, como un título de intervención de la Administración en la actividad y los derechos de los particulares, salvaguardando el interés social.[207]

Sin embargo, es necesario observar que existe distinción entre la responsabilidad de la Administración por los daños o lesiones causados a los particulares, y la responsabilidad de la Administración por los daños en sí mismos, como bien jurídico autónomo.[208]

Importante citar también que la responsabilidad de la Administración es compatible con la responsabilidad disciplinaria o penal que quepa exigir al personal de la Administración. Sin embargo, este tipo de responsabilidad

---

[207] LOZANO CUTANDA, B. 2009. *Derecho Ambiental Administrativo,* p. 108-110

[208] CONDE ANTEQUERA, J. *La Responsabilidad de la Administración por Daño al Medio Ambiente*. s.l. : Revista Electrónica de Derecho Ambiental, n. 11. 2014.

concreta la reparación únicamente en la indemnización, lo que hace que en reparación ambiental sea poco efectiva.[209]

En responsabilidad ambiental de la Administración por daño, se destacan también las materias que regulan energía nuclear, art. 54[210] de la Ley 25/1964, porque tienen una reglamentación específica.

La organización de la Administración ambiental en España es influida por el modelo de Estado descentralizado (Cuasifederal), instituido en la Constitución, con estructuras orgánicas especializadas en materia de medio ambiente en los tres niveles territoriales clásicos (Estado, Comunidades Autónomas y Entidades Locales).[211]

Cuenta con una estructura orgánica interna denominada Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente regulada por el RD 1.887/2011, del 30 de diciembre[212] (con modificaciones posteriores)[213], que

---

[209] CONDE ANTEQUERA, J. , op. cit.

[210] ESPAÑA. Art. 54 de la Ley 25/1964: "A los efectos de lo establecido en la presente Ley sobre responsabilidad por accidentes nucleares, el Estado se considera como explotador respecto de aquellas instalaciones, buques y aeronaves y de las actividades productoras de radiaciones ionizantes que desarrollen sus trabajos mediante consignaciones presupuestarias aprobadas por el Gobierno y no se encuentren arrendadas o concedidas en su explotación a entidades particulares." Disponible en: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-1964-7544. Acceso en 20.05.2016.

[211] TORRES LÓPEZ, M. A. y ARANA GARCÍA, E. *Derecho Ambiental.* 2ª. ed. Madrid : Tecnos, 2015, p. 61.

[212] ESPAÑA. Real Decreto n. 1.887/2011, de 30 de diciembre. por el que establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales. https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2011-20644. Acceso en 13.05.2016.

[213] Se modifica el apartado 1 por el art. 2.2 del Real Decreto 802/2014, de 19 de septiembre. Ref. BOE-A-2014-9739. Se añade el apartado 1.E) por la disposición final 1 del Real Decreto 671/2014, de 1 de agosto. Ref. BOE-A-2014-8364. Se añade el apartado 1.D) por la disposición final 1 del Real Decreto 695/2013, de 20 de septiembre. Ref. BOE-A-2013-9885. Se modifica el apartado 1.C)1 por la disposición final 1 del Real Decreto 199/2012, de 23 de enero. Ref. BOE-A-2012-1033.

en el artículo 10 dispone sobre los órganos superiores y directivos, así determinados: "A) La Secretaría de Estado de Medio Ambiente de la que dependen los siguientes órganos directivos: 1.º La Oficina Española del Cambio Climático, con rango de dirección general. 2.º La Dirección General de Calidad y Evaluación Ambiental y Medio Natural. 3.º La Dirección General de Sostenibilidad de la Costa y del Mar. 4.º La Dirección General del Agua. B) La Subsecretaría de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente de la que dependen los siguientes órganos directivos: 1.º La Secretaría General Técnica. 2.º La Dirección General de Servicios. C) La Secretaría General de Agricultura y Alimentación de la que dependen los siguientes órganos directivos: 1.º La Dirección General de Producciones y Mercados Agrarios. 2.º La Dirección General de Sanidad de la Producción Agraria. 3.º La Dirección General de la Industria Alimentaria. 4.º La Dirección General de Desarrollo Rural y Política Forestal. D) La Secretaría General de Pesca de la que dependen los siguientes órganos directivos: 1.º La Dirección General de Ordenación Pesquera. 2º. La Dirección General de Recursos Pesqueros y Acuicultura."

Respetando el artículo 45 de la Constitución que encomienda a los poderes públicos la función de defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva, el Derecho Administrativo ocupa su función de protección de un bien jurídico colectivo: el medio ambiente.

También, en el ámbito de la protección ambiental cada vez más se emplean los acuerdos o convenios entre las administraciones públicas y determinados agentes económicos o sociales; con eso se gana una colaboración más beneficiosa, como es el caso de los "acuerdos voluntarios." Observamos pues, con el pasar del tiempo una participación cada vez más grande de los actores sociales en las políticas ambientales. La tendencia

futura, por cierto, es un gobierno más participativo y menos impositor. Además, nuevas técnicas importadas del mundo empresarial, y adaptadas como instrumentos para un mejor desarrollo en las políticas ambientales, van surgiendo, como son la normalización y la certificación, las auditorías y los sistemas de gestión ecológica de la empresa, así como las marcas ecológicas o "ecoetiquetas."[214]

2.2.1.1 Las Inspecciones, regulaciones y otros instrumentos de protección ambiental

A continuación, también, las **inspecciones** son importantes en el ámbito de protección ambiental administrativa, por su naturaleza preventiva que permite evitar lesiones jurídicas importantes; sin embargo, las propias instituciones responsables en la Unión Europea normalmente omiten examinar si los Estados cumplen la norma y son desconocidos los casos en que la Comisión haya llevado ante el TJUE a un Estado miembro por eso.[215]

Podemos entender por inspección toda acción con visitas *in locu*, monitorización de emisiones, comprobaciones de informes internos y documentos de seguimiento, verificación de la auto-monitorización, comprobación de técnicas usadas y adecuación de la gestión medioambiental de la instalación, hecha por la autoridad competente o en su representación para comprobar y fomentar la adecuación de las instalaciones a las

---

[214] LOZANO CUTANDA, B. y CRUZ TURRILLAS, J. *Administración y Legislación Ambiental,* Madrid : Dykinson, 2013, p. 142-143.

[215] GARCÍA URETA, A. *Potestad Inspectoria y Medio Ambiente: Derecho de la Unión Europea y Algunos datos sobre las Comunidades Autónomas*. *Revista Jurídica Ambiental - AJA*. Madrid: CIEMAT, 2016, p.4.

condiciones de los permisos y controlar, cuando sea necesario, su repercusión medioambiental, o que tiene un carácter extremamente preventivo de daños.[216]

Obedeciendo al carácter orientativo de las normas europeas a los Estados miembros, está la Recomendación 2001/331/CE[217] del Parlamento Europeo y del Consejo, de 4 de abril de 2001, sobre criterios mínimos de las inspecciones medioambientales en los Estados miembros; y la Directiva 2010/75[218], sobre las emisiones industriales (prevención y control integrados de la contaminación), que establece un marco jurídico vinculante sobre la inspección.

Por una política de la UE, los Estados miembros, en España particularmente, las Comunidades autónomas, están obligados a adoptar medidas sobre cómo diseñar las inspecciones y llevarlas a cabo.

Es importante indicar que en la Directiva 2004/35, no se menciona la inspección, pero, si existe una amenaza inminente de que se produzca daño ambiental, los operadores deben adoptar las medidas preventivas necesarias.

---

[216] GARCÍA URETA, A. Potestad... Op. cit., p. 17.

[217] UNIÓN EUROPEA. Recomendación 2001/331/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 4 de abril de 2001, sobre criterios mínimos de las inspecciones medioambientales en los Estados miembro. Disponible en: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=URISERV%3Al28080. Acceso en 17.05.2016.

[218] UNIÓN EUROPEA. Directiva 2010/75/UE del Parlamento europeo y del Consejo de 24 de noviembre de 2010 sobre las emisiones industriales (prevención y control integrados de la contaminación). Disponible en: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:334:0017:0119:es:PDF. Acceso en 17.05.2016.

También en la Directiva 2012/18[219], relativa al control de los riesgos inherentes a los accidentes graves en los que intervengan sustancias peligrosas, se requiere que el industrial tome las medidas necesarias para prevenir accidentes graves y las consecuencias sobre la salud humana y el medio ambiente.[220]

Los grados de intervención con que la Administración pública actúa en el control de las actividades potencialmente lesivas para el medioambiente son muy distintos y van desde la necesidad de una autorización o licencia previa para el inicio de una actividad, hasta una simple regulación administrativa de su ejercicio, con la represión de las infracciones. Las **regulaciones** que establecen prohibiciones o limitaciones son importantes para prevenir o minimizar el impacto ambiental de gran parte de las actividades, como ejemplo, la prohibición de circular por determinadas áreas naturales o eventual limitación a la circulación en exceso de vehículo en ciudades cuando excedan los límites admisibles de contaminación atmosféricas.[221]

Prevenir los daños ambientales exige que con antelación se conozcan los efectos que sobre el medio ambiente pueden tener las actividades humanas a fin de evitar, o paliar su incidencia dañosa en el medioambiente; por eso es importante la evaluación o análisis de los efectos ambientales de determinadas actuaciones públicas o privadas en el entorno, antes de que se

---

[219] UNIÓN EUROPEA. Directiva 2012/18/UE del Parlamento europeo y del Consejo, de 4 de julio de 2012, relativa al control de los riesgos inherentes a los accidentes graves en los que intervengan sustancias peligrosas y por la que se modifica y ulteriormente deroga la Directiva 96/82/CE del Consejo. Disponible en: https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=DOUE-L-2012-81319.

[220] GARCÍA URETA, A. Op. cit., p. 9.

[221] LOZANO CUTANDA, B. 2010. Op. Cit,. P. 445.

lleven a cabo, con la finalidad de adoptar las decisiones o introducir las medidas que sean más sostenibles.[222]

Los controles previos de las actividades ligadas a la realización de la obra o el ejercicio de la actividad se condicionan a la comprobación previa de su adecuación al ordenamiento jurídico y a la valoración de su incidencia en el interés público ambiental, lo que es de fundamental importancia en España, y se concretizan con **autorizaciones, licencias, inscripción o registro de la actividad con carácter previo a su ejercicio, o la evaluación de impacto ambiental de los proyectos, planes o programas**.[223]

2.2.1.2 Evaluación ambiental

La **Evaluación Ambiental** es un procedimiento administrativo instrumental para la aprobación o adopción de planes y programas, autorización de proyectos y sus efectos sobre el medio ambiente, en lo cual se incluye la **Evaluación Ambiental Estratégica** (para planes y programas); y la **Evaluación de Impacto Ambiental** (para proyectos).[224]

Entre los instrumentos de protección ambiental español, la **evaluación de impacto ambiental (para proyectos)** es uno de los más importantes,

---

[222]LOZANO CUTANDA, B., SÁNCHEZ LAMELAS, A., y PERNAS GARCÍA, J. J. *Evaluaciones de Impacto Ambiental y Autorización Ambiental Integrada.* Madrid : La Ley, 2012, p. 63.

[223] LOZANO CUTANDA, B. 2010. Op. Cit,. P. 446.

[224] FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D. *Sistema Jurídico-Administrativo*… Op. Cit., p. 192-193.

donde podemos destacar algunas de las normas[225] que le regulan en la Unión Europea y España y entre ellas la **Ley 21/2013**, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental.[226] Ese marco normativo incorpora al ordenamiento jurídico español la Directiva 2001/42/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, del 27 de junio, relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente, y la Directiva 2011/92/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, del 13 de diciembre, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente.

Esa ley consta de 64 artículos distribuidos en tres títulos: el título I contiene los principios y disposiciones generales, el título II las disposiciones reguladoras de los procedimientos de evaluación ambiental y, al final, el título III, que regula el seguimiento y el régimen sancionador.

En su exposición de motivos justifica su importancia afirmando que resulta indispensable para la protección del medio ambiente; también facilita la incorporación de los criterios de sostenibilidad en la toma de decisiones estratégicas, a través de la evaluación de los planes y programas, de la evaluación de proyectos, y garantiza una adecuada prevención de los

---

[225] CONVENIO de Espoo (Finlandia) de 25 de febrero de 1991, sobre Evaluación de Impacto en el Medio Ambiente en un Contexto Transfronterizo; víd., también en la DIRECTIVA 2011/92/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente; modificada por la DIRECTIVA 2014/52/UE, de 16 de abril; víd. el DECRETO 6/2011, 10 de febrero, que establece el Procedimiento de Evaluación de la Repercusiones sobre la Red Natura 2000 de aquellos Planes Programas o Proyectos desarrollados en el ámbito territorial de la Comunidad de Castilla y León.

[226] ESPAÑA. Ley 21/2013 de 09 de diciembre, de Evaluación Ambiental. Disponible en: https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12913. Acceso en 16.06.2016.

impactos ambientales, estableciendo mecanismos eficaces de corrección o compensación. En su artículo 1 dispone el objeto y finalidad de la Ley.[227]

En sus características generales, la Ley 21/2013 incorpora la normativa de la Unión Europea en la materia; unifica en un texto legislativo único el régimen jurídico de las evaluaciones de impacto ambiental y de las evaluaciones ambientales estratégicas y también, simplifica los procedimientos de evaluación ambiental.[228] Lo que ha pretendido el legislador con la unificación, conforme la doctrina[229], fue evitar los perjuicios que se han derivado de la aplicación de un marco legal fragmentado desde una concurrente doble perspectiva.

Algunos conceptos son diferenciados en la Ley de evaluación ambiental, en su artículo 5 y 13, en que se hace una distinción entre Evaluación Ambiental, **Evaluación Ambiental Estratégica** y **Evaluación de Impacto Ambiental.**

La **evaluación de impacto ambiental** tiene un enfoque complejo e integral para la utilización racional de los recursos naturales y de la preservación del medio ambiente, es un instrumento de tutela preventiva del

---

[227] **Artículo 1. Objeto y finalidad**.: "1. Esta ley establece las bases que deben regir la evaluación ambiental de los planes, programas y proyectos que puedan tener efectos significativos sobre el medio ambiente, garantizando en todo el territorio del Estado un elevado nivel de protección ambiental, con el fin de promover un desarrollo sostenible, mediante: a) La integración de los aspectos medioambientales en la elaboración y en la adopción, aprobación o autorización de los planes, programas y proyectos; b) el análisis y la selección de las alternativas que resulten ambientalmente viables; c) el establecimiento de las medidas que permitan prevenir, corregir y, en su caso, compensar los efectos adversos sobre el medio ambiente…"

[228] FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D. *Sistema Jurídico-Administrativo*... Op. Cit., p. 191.

[229] QUINTANA LÓPES, T. *La Evaluación Ambiental. Hitos de su Evolución.* [Coord.] QUINTANA LÓPEZ, T., y CASARES MARCO, A., en: *Evaluación de Impacto Ambiental y Evaluación Estratégica.* Valencia : Tirant lo Blanch, 2014, p. 84.

medio ambiente con técnicas que ponderan la garantía y salvaguardia de los recursos naturales en conexión con los demás bienes susceptibles de protección. Sin embargo, las medidas represivas también cumplen importante función preventiva, inhibiendo a potenciales infractores a una nueva infracción medioambiental. Tanto la prevención, como la represión son el envés de una misma realidad que es la protección ambiental.[230]

En la **Evaluación Ambiental Estratégica (planes y programas)** se hace la evaluación de los efectos probables sobre el medio ambiente y a la salud, delimitando el ámbito de un informe medioambiental y su elaboración, la puesta en marcha de un proceso de participación y consulta del público y la toma en consideración, en un plan o programa, del informe medioambiental y de los resultados de ese proceso. Se verificará que tenga plan y programas para agricultura, silvicultura, pesca, energía, industria, explotaciones mineras, transportes, desarrollo regional, gestión de residuos, ordenación de recursos hídricos, telecomunicaciones, turismo, urbanismo y ordenación del territorio o utilización de las tierras, entre otros. Garantizando en todo el territorio del Estado un elevado nivel de protección ambiental, con el fin de promover un desarrollo sostenible. Se llevará a cabo, si una parte lo decide (se considera parte cualquier persona física o jurídica, pública o privada), que pretenda elaborar un plan o programa de los contemplados en el ámbito de aplicación de la Ley según el procedimiento establecido en la norma.[231]

---

[230] CASARES MARCOS, A. *Seguimiento y Régimen Sancionador*. [Coord.] T, CASARES MARCOS, A., y QUINTANA LÓPEZ. *Evaluación de Impacto Ambiental y Evaluación Estratégica*. Valencia : Tirant lo Blanch, 2014, p. 396, 397.

[231] FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ DE, D. *Los Procedimientos de Evaluación Ambiental Estratégica Ordinaria y Simplificada*. [Coord.] QUINTANA LÓPEZ, T. y A CASARES MARCOS, A., en: *Evaluación de Impacto Ambiental y Evaluación Estratética*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2014, p. 173 y ss.

Corresponde al Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente ejercer las funciones atribuidas a un órgano ambiental que la Ley atribuye cuando se trate de evaluación ambiental de planes y programas que deban ser adoptados y aprobados por la Administración General del Estado y sus Organismos públicos; y cuando deban ser adoptados y aprobados por las Comunidades Autónomas, las funciones atribuidas a los órganos ambientales y la tramitación de los distintos procedimientos, corresponderán a los órganos que determine la legislación autonómica. Importante destacar que con la nueva Ley hubo una distinción entre los procedimientos simplificados y ordinarios.[232]

La adecuada aplicación de la Ley 21/2013 requiere la adaptación de las normas sectoriales reguladoras de la tramitación de los planes, programas y proyectos de ámbito sectorial, estatal y autonómico. Dependiendo de los Estatutos de Autonomía para desarrollar las actividades económicas sometidas a evaluación ambiental y que la aprobación de normas adicionales de protección responda a criterios homogéneos.[233]

La jurisprudencia española se ha posicionado firmemente en protección ambiental, en materia de impacto ambiental, principalmente en áreas de Natura 2000, como podemos ejemplificar con la Sentencia[234] de la

---

[232] FERNANDEZ GATTA SÁNCHEZ DE, F. D. Los Procedimientos de Evaluación Ambiental… Op. Cit., p. 177.

[233] QUINTANA LÓPES, T. *La Evaluación Ambiental. Hitos … Op. Cit.,* p. 85-86.

234 STS (Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección 3ª.), n. 530/2013, da de mayo de 2016. Roj: STS 2110/2016 - ECLI:ES:TS:2016:2110. Disponible en: http://www.poderjudicial.es/search/doAction?action=contentpdf&databasematch=TS&reference=7680462&links=&optimize=20160524&publicinterface=true. Acceso en 17.06.2016. Víd. También, en materia de impacto ambiental STSJ del País Vasco (Sala Contencioso-administrativo), n. 227/2014 de 26 de febrero de 2016. Roj: STSJ PV 371/2016 - ECLI:ES:TSJPV:2016:371. Disponible en:

Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, que resolvió el recurso de casación interpuesto por el Gobierno de Cantabria contra la Sentencia que estimaba parcialmente el recurso promovido por Ecologista en Acción contra la Resolución del Consejero de Obras Públicas, Ordenación del Territorio, Vivienda y Urbanismo del Gobierno de Cantabria, que aprobaba el proyecto de mejora de plataforma de la carretera de la Ría del Capitán a San Vicente de la Barquera, tramo: playa de Oyambre-Puente de la Maza, contra la Resolución del Director General de Medio Ambiente que contenía la Declaración de **Impacto Ambiental** de los proyectos y contra las modificaciones posteriores del tramo.

La sentencia declaró la nulidad de pleno derecho de la Resolución del Consejo de Obras Públicas y condenó a la administración autonómica a la restauración de los terrenos afectados por las obras de ejecución del proyecto en la zona de la Este, reordenación de aparcamiento en la playa de Oyambre y Glorieta; de esa decisión hubo recurso de casación al TS.

Uno de los argumentos del recurso fue la infracción de las normas del ordenamiento jurídico y de la jurisprudencia, que se basa en la alegación de la Directiva 92/43/CEE, del Consejo, de 21 de mayo, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y de la flora silvestre, así como de la jurisprudencia aplicativa, en relación con la existencia de un **lugar de interés comunitario (LIC).**

---

http://www.poderjudicial.es/search/doAction?action=contentpdf&databasematch=AN&reference=7648295&links=&optimize=20160425&publicinterface=true. Acceso en 20.06.2016.

La decisión del recurso se basa también en los pilares del **Convenio de Aarhus**, que aduce para que los ciudadanos puedan disfrutar del derecho a un medio ambiente saludable y cumplir el deber de respetarlo y protegerlo, deben tener acceso a la información medioambiental relevante, deben tener legitimación para participar en los procesos de toma de decisiones de carácter ambiental y deben tener acceso a la justicia cuando esos derechos les sean negados.

La sala de lo contencioso administrativo también consideró que el proyecto de autos afectó tangencialmente al LIC y por eso merece la protección por encontrarse dentro del Parque natural de Oyambre. A continuación, la decisión afirmó que el proyecto cuestionado de mejora de plataforma de la carretera afectó de forma apreciable a los lugares protegidos que son de importancia comunitaria, cuyas finalidades está la protección de las características naturales del medio y de sus valores para la vida silvestre y el aprovechamiento ordenado y sostenible de los recursos naturales que proporcione a la población humana.

Al final, afirma que faltan las razones prevalentes de interés público debidamente motivadas por el Consejo de Gobierno que autorizaran el proyecto en los puntos reseñados y que en la Directiva 92/43/CEE, se establece que los Estados miembros adoptarán las medidas apropiadas para evitar, en las zonas especiales de conservación, el deterioro de los hábitats naturales y de los hábitats de especies, precisando que cualquier plan o proyecto se someta a una adecuada evaluación de sus repercusiones en el lugar y que el Estado miembro deberá tomar cuantas medidas compensatorias sean necesarias para garantizar que la coherencia global de Natura 2000 quede protegida.

Otra sentencia[235] del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña que en recurso contencioso-administrativo interpuesto por un particular contra la *Comissió Territorial d´Urbanisme* de Barcelona, que aprobó un Plan de Ordenación Urbanística Municipal del municipio de San Vicenç de Montalt (Barcelona). Fue pedido la nulidad del plan por no haberse efectuado la **evaluación ambiental estratégica** del mismo con el contenido indicado en la normativa comunitaria. Ese recurso fue estimado en parte y declaró nulo de pleno derecho el plan.

Esas jurisprudencias apuntan para un camino importante que los Tribunales españoles están tomando en defensa ambiental, su fundamentación basada en los normativos de la Unión Europea muestra como España pasa a interiorizar la normativa europea, aún que despacio, los Tribunales están tomando posiciones de relevancia a nivel de protección del medio.

2.2.2 Normas de procedimiento contencioso-administrativo

Conforme ordena la Constitución en su artículo 103 y 153, la jurisdicción contencioso-administrativa tiene por objeto controlar la potestad reglamentaria y la legalidad de la actividad administrativa, así como el

---

[235] STSJ de Cataluña (Sala Contencioso-administrativo, sección 3ª.) n. 85/2012 de 02 de marzo de 2016. Roj: STSJ CAT 1603/2016 - ECLI:ES:TSJCAT:2016:1603. Disponible en:http://www.poderjudicial.es/search/doAction?action=contentpdf&databasematch=AN&reference=7648846&links=&optimize=20160426&publicinterface=true. Acceso en 22.06.16.

sometimiento de ésta a los fines que la justifiquen. La Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, tiene actuación en ámbito constante en el artículo 1 de esa Ley.[236]

El orden jurisdiccional contencioso-administrativo constituye, con las ordenes civil, penal y laboral, uno de los cuatro órdenes jurisdiccionales que tienen una estructura orgánica sentada en todo el territorio nacional, desde la provincia, con los juzgados de lo contencioso-administrativo; pasando por la Comunidad Autónoma, con las salas de lo contencioso-administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia; hasta el nivel estatal, con juzgados centrales de contencioso-administrativo, sala de contencioso-administrativo de la audiencia nacional, sala de contencioso-administrativo del Tribunal Supremo. Conforme la doctrina de PARADA es una justicia de gran tensión política y no enjuicia los verdaderos responsables de la actividad administrativa, los políticos o los funcionarios, sino a su fachada, los actos

[236] Artículo 1: "1. Los Juzgados y Tribunales del orden contencioso-administrativo conocerán de las pretensiones que se deduzcan en relación con la actuación de las Administraciones públicas sujetas al Derecho Administrativo, con las disposiciones generales de rango inferior a la Ley y con los Decretos legislativos cuando excedan los límites de la delegación. 2. Se entenderá a estos efectos por Administraciones públicas: a) La Administración General del Estado. b) Las Administraciones de las Comunidades Autónomas. c) Las Entidades que integran la Administración local. d) Las Entidades de Derecho público que sean dependientes o estén vinculadas al Estado, las Comunidades Autónomas o las Entidades locales. 3. Conocerán también de las pretensiones que se deduzcan en relación con: a) Los actos y disposiciones en materia de personal, administración y gestión patrimonial sujetos al derecho público adoptados por los órganos competentes del Congreso de los Diputados, del Senado, del Tribunal Constitucional, del Tribunal de Cuentas y del Defensor del Pueblo, así como de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas y de las instituciones autonómicas análogas al Tribunal de Cuentas y al Defensor del Pueblo. b) Los actos y disposiciones del Consejo General del Poder Judicial y la actividad administrativa de los órganos de gobierno de los Juzgados y Tribunales, en los términos de la Ley Orgánica del Poder Judicial. c) La actuación de la Administración electoral, en los términos previstos en la Ley Orgánica del Régimen Electoral General."

administrativos y casi no condena a aquéllos sino al conjunto de la ciudadanía.[237]

Es una jurisdicción tensa que tiene, juntamente con la jurisdicción penal, la dura misión de controlar los actos de poder. Sin embargo, hay algunas críticas doctrinarias que perciben una notable diferencia de la justicia administrativa con la civil o penal o laboral, que está en la imputación del reproche jurídico de la condena y en sus consecuencias pecuniarias, porque en la justicia civil y penal el condenado, que es el propio autor del acto o conducta, paga las consecuencias del fallo adverso; en el proceso contencioso-administrativo, el autor del acto administrativo que se enjuicia, normalmente resulta indemne y sale ileso del trance, y en su lugar se condena a la administración, o por otra, al conjunto de ciudadanos. Algunos sectores doctrinales incluso afirman que el proceso de acto y las acciones de responsabilidad contra las Administraciones públicas eran una forma de burlar la responsabilidad personal de los políticos y los funcionarios y eso se asemeja a los procesos medievales en los que se condenaba a las cosas y a los animales.[238]

Existe también un cuestionamiento jurídico doctrinario en cuanto a la naturaleza jurídica de las sanciones penales y administrativas, sin embargo, todos los esfuerzos de todas las sanciones administrativas de alguna justificación teórica han fracasado conforme la opinión doctrinaria, sólo las

---

[237] PARADA, R. *Derecho Administrativo.* Madrid : Open Ediciones Universitarias, 2015, p. 558.

[238] PARADA, R. Op. cit., p.559.

razones de política criminal explican las opciones del legislador a favor de una o de otra de esas vías represivas.[239]

Sin embargo, diferenciar 'Jurisdicción' de 'Administración' también es tentativa doctrinaria ardua, pero, conforme la doctrina de GALBERÍ LLOBREGAT se puede el jurista valer de la distinción en criterios de naturaleza objetiva y subjetiva, porque en ese se puede llegarse a una mejor comprensión y a una exposición más sistemática del problema planteado. En la Jurisdicción se puede constituir una manera apta para un estudio interdisciplinario teniendo en cuenta la trilogía dogmática (Jurisdicción, Acción y Proceso) que es la verdadera piedra de toque de todas las teorías procesales. En ambas, procuran la satisfacción de intereses sociales, se relacionan con la organización estatal, se valen de unos trámites procedimentales a través de los que encauzan sus actividades, actúan la abstracción representadas por la norma jurídica.[240]

En los criterios objetivos, el núcleo diferenciador entre la Administración y la Jurisdicción está en atender a la actividad por ambas ejercitada, de aplicación del derecho o de imposición de sanciones; a los efectos que produce en caso de la invariabilidad o no de sus resoluciones; o al resultado perseguido por la misma para satisfacción de sus pretensiones. La Administración provee a la consecución de los intereses públicos y su finalidad no estriba en resolver contiendas previas sino en la satisfacción del interés de la comunidad, mientras que, en la actividad jurisdiccional, el

---

[239] GACÍA ENTERRÍA DE, E. y RAMÓN FERNÁNDEZ, T. *Curso de Derecho Administrativo*. Navarra : Arazandi, 2015, p. 168.

[240] GARBERÍ LLOBREGAT, J. *Jurisdicción y Administración: Ensayos Doctrinales en Torno a su Distinción*. [Coord.] JIMENO BULNE, M., y PÉREZ GIL, J., en: *Nuevos Horizontes del Derecho Procesal.* Barcelona : Bosch, 2016, p. 135 y ss.

Estado se dirigiría a la actuación del derecho objetivo y/o del subjetivo garantizado por la norma.[241]

En palabras de CARNELUTTI[242], la jurisdicción actúa sobre el conflicto, y el concepto de administración jurídica, se ha formado en el campo del derecho público, que es el conjunto de los fenómenos jurídicos que se refieren al interés público, no solo en interés de persona determinada, sino de todos aquellos que constituyen la comunidad.

2.2.3 Ley 26/2007, de 23 de octubre, de responsabilidad medioambiental

Esta Ley de Responsabilidad Medioambiental (LRM), que incorpora al ordenamiento jurídico interno la Directiva 2004/35/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, del 21 de abril de 2004, ha instaurado un régimen administrativo de responsabilidad medioambiental de carácter objetivo, basado en los principios de "prevención de daños" y de que "quien contamina, paga".

Es complejo el ámbito de delimitación de la LRM, por cuanto las obligaciones que establece de prevenir y reparar los daños ambientales que solo se imponen cuando el daño o amenaza de daño haya sido ocasionado por una concreta actividad económica y que están denominados en la LRM.

---

[241] GARBERÍ LLOBREGAT, J. Op. Cita, p. 137.

[242] CARNELUTTI, F. *Diritto e Processo*. Nápoli: Moraó Editore, 1958. Traducción de SANTIAGO SENTIS MELENDO. *Derecho y Proceso, Ediciones Juridicas Europa-America, Buenos Aires, 1971*, p. 33.

La LRM consta de 49 artículos distribuidos en 6 capítulos, y al final 14 disposiciones adicionales, una transitoria y una disposición final, así como seis anexos.

Desarrollada parcialmente por medio del Real Decreto 2090/2008, establece un nuevo régimen de reparación de daños medioambientales de acuerdo al cual los operadores que ocasionen daños a los recursos naturales o amenacen con ocasionarlo, deben adoptar las medidas necesarias para **prevenir** su causación o, cuando el daño se haya producido, para limitar o evitar mayores daños medioambientales, deben adoptar las medidas de **evitación** necesarias; así como medidas de **reparación** si los recursos naturales ya fueron dañados y devolver al estado en el que se encontraban antes de la acusación del daño.

En el capítulo I, sobre las disposiciones generales, la ley, primeramente, regula el objeto y define lo que se deberá entender por daño medioambiental, es decir los daños: a las especies silvestres y a los hábitats, a las aguas, a la ribera del mar y de las rías y al suelo. Y a continuación define otras terminologías ligadas a responsabilidad medioambiental, así como daños, riesgo, especies silvestres, hábitat, estado de conservación, aguas, ribera del mar y de las rías, suelo, operador, actividad económica o profesional, emisión, amenaza inminente de daños, medida preventiva, medida de evitación de nuevos daños, medida reparadora, recurso natural, servicios de recursos naturales, estado básico, recuperación, costes, autoridad competente y público. Ciertamente el intuito del legislador es dejar claro los conceptos dados a cada terminología, para que no haya confusiones.[243]

---

[243] GARCÍA AMEZ, J. Op. Cit., p. 235 y ss.

Quedan excluidos los daños al aire y los daños a las personas y sus bienes. Sin embargo, el aparatado 2 del art. 2 de la LRM, al dar la definición de concepto de daño dispone así: "Quedan incluidos en el concepto de daño aquellos daños medioambientales que hayan sido ocasionados por los elementos transportados por el aire". Además, la protección del aire está más especificada en otra Ley, la n. 34/2007[244], del 15 de noviembre, de calidad del aire y protección de la atmósfera, que tiene en su artículo 1º. por objeto "establecer las bases en materia de prevención, vigilancia y reducción de la contaminación atmosférica con el fin de evitar y cuando esto no sea posible, aminorar los daños que de ésta puedan derivarse para las personas, el medio ambiente y demás bienes de cualquier naturaleza."

Esa Ley se aplica a los hábitats y especies protegidos por la DRM y también, por normas estatales, autonómicas y por tratados internacionales suscritos por el Estado español. También permite a las comunidades autonómicas extender el régimen de responsabilidad a otras actividades y a otros sujetos distintos a los que contempla la DRM, como, por ejemplo, amplía el régimen de responsabilidad en relación con los daños provocados por las actividades distintas a las del Anexo III en un doble sentido: de un lado contempla la responsabilidad por culpa no sólo por los daños a la biodiversidad declarada sino que los extiende a los daños a las aguas y al suelo, y por otro lado, impone la responsabilidad objetiva por estos daños aunque limitada a la adopción de las medidas de prevención.[245]

---

[244] ESPAÑA. Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de calidad del aire y protección de la atmósfera. Disponible en: https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2007-19744. Acceso en 25.05.2016.

[245] GOMIS CATALÁ, L. Op. Cit., p. 140-141. Víd. También ORTEU BERROCAL, E. *Ámbito de Aplicación de la Ley (Artículos 3 a 6 y Definiciones Relacionadas*). [Coord.] LOZANO CUTANDA, B., en: *Comentarios a la Ley de Responsabilidad Medioambiental*. Navarra: Aranzadi, 2008, p. 166 a 186.

El ámbito de aplicación de la LRM es para los casos que siguen:

1 – Cuando hayan sido causados por las actividades económicas o profesionales enumeradas en el anexo III de la misma ley, aunque no exista dolo, culpa o negligencia.

2 – Cuando hayan sido causados por las actividades económicas o profesionales distintas de las enumeradas en el anexo III, debe considerarse la existencia de dolo, culpa o negligencia, si existe, serán exigibles las medidas de prevención, de evitación y de reparación, si no existe, serán exigibles sólo medidas de prevención y de evitación.

Se percibe que conforme la gradación del acto (dolo, culpa o negligencia) es aplicable la sanción. Y también sólo se aplica en las amenazas inminentes o contaminación de carácter difuso, cuando exista nexo causal entre los daños y las actividades de operadores concretos.

Para mejor ilustrar, las actividades económicas profesionales, enumeradas en el Anexo III (LRM) son:

- La explotación de instalaciones sujetas a una autorización de conformidad con la Ley, incluyendo la del anexo I (LRM); y también actividades y establecimientos estipulados por Ley y por los que se aprueban medidas de control de los riesgos inherentes a los accidentes graves con sustancias peligrosas;

- Gestión de residuos;

- Vertidos en aguas; captación y represamiento de aguas sujetos a autorización previa;

- Fabricación, utilización, almacenamiento, transformación, embotellado, liberación en el medio ambiente y transporte de: substancias y preparados peligrosos definidas por Ley, productos fitosanitarios y biocidas;

- La explotación de instalaciones que liberen contaminación atmosférica procedente de las instalaciones industriales que estén reguladas y autorizadas por normas;

- Utilización confinada y transporte de microorganismos modificados genéticamente autorizados por normas;

- Traslado transfronterizo de residuos, hacia o desde la Unión Europea que estén autorizados por norma;

- La gestión de los residuos de las industrias extractivas autorizado por norma;

- La explotación de los lugares de almacenamiento de carbono de conformidad con la Ley;

GARCÍA AMEZ,[246] afirma que el legislador español ha previsto un régimen de responsabilidad por daños que no cumple con los requisitos necesarios para ser considerado objetivo, por lo que afirma el apartado I del preámbulo de la LRM. Por otra parte, entiende ORTEU BERROCAL, que la LRM ha instaurado un régimen de protección de los recursos naturales más ambicioso que el establecido por la Directiva (DRM), porque protege con la responsabilidad subjetiva a todos los elementos del medio ambiente que tienen cabida en el concepto de recurso natural, como, por ejemplo, agua, suelo, ribera del mar y de la rías, especies silvestres y hábitats, y la DRM

[246] GARCÍA AMEZ, J. Op. Cit., p. 245.

sólo considera beneficiarios de dicha protección a los hábitats y a las especies protegidas por la legislación comunitaria.[247]

Existen eximentes de punibilidad, en las siguientes causas: acto derivado de un conflicto armado, de hostilidades, de guerra civil o de una insurrección; fenómeno natural de carácter excepcional, inevitable e irresistible; las actividades cuyo principal propósito sea servir a la defensa nacional o a la seguridad internacional, y las actividades cuyo único propósito sea la protección contra los desastres naturales.

También hay eximentes de punibilidad cuando los daños tengan su origen en un suceso cuyas consecuencias en cuanto a responsabilidad o a indemnización estén establecidas por alguno de los convenios internacionales enumerados en el anexo IV de la LRM. Y de los riesgos nucleares, cuando los daños se produzcan, causados por las actividades que empleen materiales cuya utilización esté regulada por normativa derivada del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica, o convenios internacionales enumerados en el anexo V de la LRM.

En el caso de obras públicas de interés general, competencia de la Administración General del Estado, para aplicación de la LRM debe tenerse en consideración los daños que hayan sido causados por las actividades económicas o profesionales enumeradas en el anexo III, aunque no exista dolo, culpa o negligencia; y los daños causados por actividades distintas de las enumeradas en el anexo III, siempre que haya habido culpa o negligencia por parte del operador. En este caso también es importante observar el elemento volitivo del agente.

---

[247] ORTEU BERROCAL, E. *Ámbito de Aplicación de la Ley… Op. Cit.* p. 187.

En cuanto al ámbito temporal de la aplicación de la LRM, no será de aplicación si han transcurrido más de treinta años desde que tuvo lugar la emisión, el suceso o el incidente que los causó. Computando el plazo desde el día en el que haya terminado por completo o se haya producido por última vez la emisión, el suceso o el incidente que causó el daño.

En caso de concurrencia entre la responsabilidad medioambiental y las sanciones administrativas y penales así será establecido: La responsabilidad establecida en la LRM será compatible con las penas o sanciones administrativas que proceda imponer por los mismos hechos que hubieran originado aquélla, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 36.3 de la LRM, que estipula que no podrán sancionarse los hechos que hayan sido sancionados penal o administrativamente, en los casos en los que se aprecie identidad del sujeto, hecho y fundamento y en los supuestos en los que las infracciones pudieran ser constitutivas de delito, caso en que la autoridad pasará el informe de la culpa a la jurisdicción competente y se abstendrá de proseguir el procedimiento sancionador mientras la autoridad judicial no se haya pronunciado.[248]

En caso de concurrencia de responsabilidad establecida en la LRM con procedimientos penales o sancionadores se aplica lo siguiente: a) en cuanto a reparación por daños causados por los operadores de actividades económicas o profesionales enumeradas en el anexo III de la LRM, se aplicará esta ley independiente de la tramitación de los restantes procedimientos; b) en cuanto a la adopción de medidas de prevención y de evitación de nuevos daños, por parte de todos los operadores de actividades económicas o profesionales, se aplicará esta ley independiente de la

[248] GARCÍA AMEZ, J. Op. Cit., p. 161 y ss.

tramitación de los restantes procedimientos; c) en cuanto a reparación por daños causados por los operadores de actividades económicas o profesionales distintas de las enumeradas en el anexo III de la LRM, será exigible únicamente cuando se haya determinado el dolo, la culpa o la negligencia.

Es importante resaltar que, si por aplicación de otras leyes se hubiera conseguido la prevención, la evitación y la reparación de los daños a costa del responsable, no será necesario aplicar la LRM, para evitar la doble sanción.

Sin embargo, ESTEVE PARDO [249] entiende que la LRM se aleja ostensiblemente de los patrones propios de la responsabilidad civil, no encontrando la víctima en un sujeto propiamente, configurando así un sistema de responsabilidad sin víctimas. Y tiene con sus capítulos y anexos, dos cuerpos fundamentales: uno **declarativo** y otro **ejecutivo**. Lo declarativo apunta los sujetos responsables, la solución de los problemas de causalidad, la fijación de las circunstancias eximentes, al tratamiento de los supuestos de pluralidad de sujetos responsables, etc… Lo ejecutivo que están en las medidas materiales de prevención, evitación, reparación de daños, y las obligaciones que se pueden configurar, como las obligaciones de informar ante la percepción de daños o amenazas, o de actuar de manera urgente sin formalidades previas. Estos cuerpos, declarativo y ejecutivo, no se fusionan y se desarrollan de manera autónoma.

---

[249] ESTEVE PARDO, J. *Ley de Responsabilidad Medioambiental - Comentário Sistemático*. Madrid : Marcial Pons, 2008, p. 11.

La LRM no se aplica ni afecta a la responsabilidad civil medioambiental que puedan reclamar los particulares ante la jurisdicción civil fundamentado en el daño sufrido en bienes y derechos subjetivos privados de que sean titulares, patrimoniales o extrapatrimoniales.[250]

Para doctrina de GARCÍA AMEZ[251], la potestad de la Administración Pública en la LRM puede agruparse en tres tipos: **exigencia de información, imposición de medidas y actuación directa de la Administración o ejecución forzosa**. En exigencia de información se puede exigir del operador que facilite a Administración informaciones sobre toda amenaza inminente de producción de daño ambiental; en imposición de medidas, se exige del operador que adopte medidas o instrucciones determinadas para prevenir e evitar los daños, tal incumplimiento puede ocasionar sanción por parte de la Administración; y finalmente, la actuación directa de la Administración o por ejecución forzosa, a cargo del sujeto responsable, para que adopte algún tipo de medidas de reparación, prevención o de evitación de daños ambientales.

En los procedimientos de exigencia de la responsabilidad medioambiental por la LRM, en su artículo 41, estipula que pueden iniciarse bien de oficio por el órgano competente, a solicitud del operador o de cualquier otro interesado, en esos dos últimos casos, la solicitud se formalizará por escrito, especificando los daños o amenaza y otros requisitos especificados en el artículo 41 (identificación, fecha, lugar, relación de causalidad) directamente al órgano competente.

---

[250] CARRASCO PERERA, A. Op. Cit., p. 158.

[251] GARCÍA AMEZ, J. *Op. cit,*, p. 344.

También esa Ley incorporó en sus artículos 24 a 34, las garantías financieras obligatorias dispuestas en la Directiva (DRM), como forma de adoptar un modo de transferencia de riesgo mediante modalidades previstas en el artículo 26, que poden ser alternativas o complementarias entre sí, tanto en su cuantía, como en los hechos garantizados, que podrán constituirse en póliza de seguro, obtención de aval concedido por alguna entidad financiera o constitución de una reserva técnica mediante la dotación de un fondo "ad hoc", respaldados por el sector público.[252]

En general, la doctrina apunta un gran avance respecto al Derecho positivo existente anteriormente a la LRM española y los instrumentos jurídicos previstos en el capítulo III, en un marco innovador de responsabilidad objetiva, no ligado a la responsabilidad civil ni a la aplicación de un régimen sancionador, garantizando el mandato constitucional del artículo 45.2 y los principios y objetivos que respaldan en los últimos veinte años las normas ambientales.[253]

2.2.4 Normas de procedimiento medioambiental administrativo común/contencioso

El acceso a la justicia y la tutela administrativa en materia medioambiental se viene perfeccionando con el pasar de los años en España;

---

[252] PAVELEK ZAMORA, E. *Garantías Financieras*. [Coord.] LOZANO CUTANDA, B., en: *Comentarios a la Ley de Responsabilidad Medioambiental.* Navarra: Aranzadi, 2008, p. 316 y ss.

[253] MARTÍN FERNÁNDEZ, J. *Prevención, Evitación y Reparación de Daños Ambientales*. [Coord.] LOZANO CUTANDA, B., en: *Comentarios a la Ley de Responsabilidad Medioambiental.* Navarra: Aranzadi, 2008, p. 295.

los cambios en la LRM son una prueba de eso; los instrumentos jurídicos de protección ambiental pasaron por reformas importantes con el objetivo de mejorar la entrega de la prestación jurisdiccional en materia medioambiental.

Salvo posibles recursos que se puedan ejercitar en vía jurisdiccional, el procedimiento de LRM es exclusivamente administrativo y no judicial.[254] Ese procedimiento fue modificado también por la Ley 11/2014 y está especificado en el artículo 41, que indica el procedimiento de exigencia de la responsabilidad medioambiental con fundamento en la ley específica que puede iniciarse: "a) De oficio por acuerdo motivado del órgano competente, bien por propia iniciativa, bien como consecuencia de orden superior, bien a petición razonada de otros órganos o bien por medio de denuncia que dé traslado de unos hechos que, a juicio del órgano competente, sean suficientes para acordar el inicio. b) A solicitud del operador o de cualquier otra persona interesada"

En la letra 2 en ese mismo artículo 41, el legislador dispone sobre los requisitos para hacer el pedido por un operador distinto en que tendrá que: formalizar la solicitud también por escrito, especificando los daños o las amenazas, y también cuando sea posible especificará la acción u omisión del presunto responsable, la identificación, la fecha y lugar en que se produjo la acción u omisión y la relación de causalidad ente la acción o la omisión del presunto responsable y el daño o la amenaza de daño.

Los interesados del artículo 42.1 da LRM son: a) Los titulares de derechos o intereses legítimos individuales o colectivos; b) Los que tengan derechos que puedan resultar afectados por la decisión; c) Los que tienen

[254] GARCÍA AMEZ, J. Op. Cit., p. 315.

intereses legítimos, individuales o colectivos que puedan resultar afectados por la resolución y se personen en el procedimiento en tanto no haya recaído resolución definitiva.[255]

También, la legitimación colectiva es dada a las personas que cumplan con los requisitos del artículo 42.1. b) de la LRM en cumplimiento al artículo 12.1 de la Directiva 2004/35, para determinado grupo de personas sin ánimo de lucro.

En materia procesal, un instrumento importante de pedido de protección medioambiental es la **acción pública,** que posibilita a toda persona exigir, independiente de que ostente o no la titularidad de un determinado derecho subjetivo o interés legítimo, el cumplimiento de lo dispuesto en la Ley de Responsabilidad Medioambiental (LRM); que se diferencia de la acción colectiva, que permite el acceso de un determinado grupo de personas.[256]

En esa acción pública, el margen de actuación es mayor, porque permite integrar mejor las personas en el control medioambiental; también aparece reconocida en varias normas reguladoras de los distintos recursos naturales protegidos pela LRM, tales como artículos 109.1 da Ley de

---

[255] GARCÍA AMEZ, J. Op. Cit., p.357.

[256]GARCÍA AMEZ, J. Op. Cit.i, p.369.

Costas[257], 22 LRPN[258], 58 LP[259] y otros. **Aunque el término acción pública, induce a pensar que está pensada sólo para acudir a los Tribunales, el legislador también añade esta acción para acudir a los órganos administrativos,** a lo que la doctrina hace una crítica, afirmando ser esta terminología un concepto erróneo e inadecuado, ya que no está ante una acción propiamente, sino que ante un procedimiento administrativo.[260]

Dicho eso, continuaremos con la explanación de una de las normativas españolas más importantes, que reglamenta el procedimiento en materia medioambiental, la Ley 27/2006[261], de 18 de julio, regula en su Título IV el **acceso a la justicia y a la tutela administrativa en asuntos medioambientales** que transpone al ordenamiento jurídico interno las

---

[257] ESPAÑA. Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas. Artículo 109**: "**1. Será **pública la acción** para exigir ante los órganos administrativos y los Tribunales la observancia de lo establecido en esta Ley y en las disposiciones que se dicten para su desarrollo y aplicación. 2. La Administración, comprobada la existencia de la infracción y siempre que el hecho denunciado no sea materia de un expediente sancionador ya finalizado o en trámite, abonará a los particulares denunciantes los gastos justificados en que hubieran incurrido." Disponible en: https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1988-18762. Acceso en 14.06.2016.

[258] ESPAÑA. Ley 5/2007, de 3 de abril, de la Red de Parques Nacionales. Artículo 22: "Será **pública la acción** para exigir ante los órganos administrativos y los judiciales la observancia de lo establecido en esta ley y en las disposiciones que se dicten para su desarrollo y aplicación." Disponible en: https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2007-7108. Acceso en 14.06.2016.

[259] ESPAÑA. Ley de 20 de febrero, de Pesca Fluvial. Artículo 58: "La acción para denunciar y perseguir a los infractores de la presente Ley de Pesca Fluvial es pública; prescribe a los dos meses, contados a partir del día en que las infracciones tuvieren lugar, se tuviera de ellas conocimiento o de la última diligencia del sumario o expediente comenzado a incoar. Disponible en: https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1942-2205. Acceso en 14.06.2016.

[260] GARCÍA AMEZ, J. Op. cit., p. 370.

[261] ESPAÑA. Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente (incorpora las Directivas 2003/4/CE y 2003/35/CE). Disponible en: https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2006-13010. Acceso en 11.05.2016.

disposiciones del **Convenio de Aarhus**[262] y las Directivas europeas específicas.

El objetivo del Convenio de Aarhus en su artículo 1 así dispone: "A fin de contribuir a proteger el derecho de cada persona, de las generaciones presentes y futuras, a vivir en un medio ambiente que permita garantizar su salud y su bienestar, cada Parte garantizará los derechos de acceso a la información sobre el medio ambiente, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia medioambiental de conformidad con las disposiciones del presente Convenio". Y para alcanzar esos objetivos el Convenio está basado en tres pilares importantes: **garantizar el acceso del público a las informaciones sobre medio ambiente de que disponen las autoridades públicas; favorecer la participación del público en la toma de decisiones que tengan repercusiones sobre el medio ambiente; y ampliar las condiciones de acceso a la justicia en materia de medio ambiente**. Con eses objetivos, se dejan entrever éxitos en la construcción de la democracia ambiental, en la mejora de la transparencia y de la participación en la adopción de decisiones, considerando que, a través del mecanismo de cumplimiento, los ciudadanos

[262] ESPAÑA: INSTRUMENTO de Ratificación del Convenio sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente, hecho en Aarhus (Dinamarca), el 25 de junio de 1998. Disponible en: https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2005-2528. Acceso en 13.06.2016. Víd. También SOLÉ PIGRAU, A. 2008. Diez Años del Conveni de AArhus Sobre el Acceso a La Información, La Participación y el Acceso a la Justicia en Materia de Medio Ambiente. [aut. libro] J TRAYTER MANEL y B MUELA NOGUERA DE LA. *Acceso a la Información, Participación Pública y Acceso a la Justicia en Materia de Medio Ambiente: diez años de Convenio de Aarhus.* Barcelona : Atelier, p. 21 y ss.

tienen la posibilidad de controlar a sus gobiernos y de mejorar la protección del medio ambiente.[263]

Al transponer para el ordenamiento interno el Convenio de Aarhus, la Ley 27/2006 en su artículo 20[264], dispone que el público podrá interponer recurso ante un órgano judicial y, de forma previa al recurso judicial, deberá existir un procedimiento de reexamen de la solicitud por una autoridad pública o un órgano independiente e imparcial.[265]

También, en el artículo 21[266], entrega la posibilidad a terceros de reclamación vía administrativa contra acto que vulnere dispositivo de esa

---

[263] PIGRAU SOLÉ, A. Op. Cit., p. 32 y 80.

[264] ESPAÑA. Ley 27/2006: Art. 20: "El público que considere que un acto o, en su caso, una omisión imputable a una autoridad pública ha vulnerado los derechos que le reconoce esta Ley en materia de información y participación pública podrá interponer los recursos administrativos regulados en el Título VII de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y demás normativa aplicable y, en su caso, el recurso contencioso-administrativo previsto en la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa."

[265] ESPAÑA. Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente. *Estudio sobre acceso a la justicia…,* op. cit. *p.6.* Víd. También SÁNCHEZ LÓPEZ, J. 2008**.** La Legitimación en Materia de Medio Ambiente. [aut. libro] A. IRUJO EMBID. *El Derecho a un Medio Ambiente Adecuado.* Madrid : Iustel., p. 414 ss.

[266] ESPAÑA. Ley 26/2006: Artículo 21**. Reclamaciones y ejecución forzosa**: "**1.** El público que considere que un acto u omisión imputable a cualquiera de las personas a las que se refiere el artículo 2.4.2 ha vulnerado los derechos que le reconoce esta Ley podrá interponer directamente una reclamación ante la Administración Pública bajo cuya autoridad ejerce su actividad. La Administración competente deberá dictar y notificar la resolución correspondiente, la cual agotará la vía administrativa y será directamente ejecutiva, en el plazo que determine la normativa autonómica, o la disposición adicional décima, según proceda. **2.** En caso de incumplimiento de la resolución, la Administración Pública requerirá a la persona objeto de la reclamación, de oficio o a instancia del solicitante, para que la cumpla en sus propios términos. Si el requerimiento fuera desatendido, la Administración Pública podrá acordar la imposición de multas coercitivas por el importe que determine la normativa autonómica, o la disposición adicional

Ley; la resolución de esta reclamación pone fin a la vía administrativa, es ejecutiva y, ante su incumplimiento, se puede acudir a la ejecución forzosa mediante la imposición de multas coercitivas.

Esa Ley pone de manifiesto la centralidad del orden contencioso administrativo porque a él se remiten todos los supuestos de acceso a la justicia regulados en el Título IV sobre acceso a la justicia y la tutela administrativa en asuntos medioambientales. Tiene doble naturaleza, a la **subjetiva** (tutela de derechos e intereses legítimos, individuales y colectivos al medio ambiente) y **objetiva** (acción popular o pública para la aplicación de la legislación ambiental) de la tutela contenciosa administrativa en medio ambiente.[267]

A continuación, el artículo 22[268] establece una **acción popular** en asuntos medioambientales que puede entablarse contra los actos y, en su caso, omisiones, imputables a las autoridades públicas que vulneren las

---

décima, según proceda. **3.** La cuantía de las multas coercitivas a que hace referencia el apartado anterior se calculará atendiendo al interés público de la pretensión ejercitada."

[267] PEÑALVER CABRÉ , A. I. *Novedades en el Acceso a la Justicia y a la Tutela Administrativa en Asuntos Medioambientales*. [Coord.] PIGRAU SOLÉ, A., en: *Acceso a la Información, Participación Pública y Acceso a la Justicia en Materia de Medio Ambienta: Diez Años del Convenio de Aarhus.* Barcelona: Atelier, 2008, p. 355.

[268] **Artículo 22. Acción popular en asuntos medioambientales: "**Los actos y, en su caso, las omisiones imputables a las autoridades públicas que vulneren las normas relacionadas con el medio ambiente enumeradas en el artículo 18.1 podrán ser recurridas por cualesquiera personas jurídicas sin ánimo de lucro que reúnan los requisitos establecidos en el artículo 23 a través de los procedimientos de recurso regulados en el Título VII de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, así como a través del recurso contencioso-administrativo previsto en la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Se exceptúan los actos y omisiones imputables a las autoridades públicas enumeradas en el artículo 2.4.2."

normas relacionadas con el medio ambiente enumeradas en el artículo 18.1.[269]

Conforme lo dispuesto en esa Ley, el ejercicio de la acción popular, es un medio procesal idóneo para la protección de derechos colectivos, que se ejercen para evitar el daño, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los derechos e intereses colectivos medioambientales, o restituir el *stato quo ante,* se posible. Puede dirigirse contra cualquier acción u omisión proveniente de autoridad o particulares, que violen o amenacen los intereses colectivos de protección ambiental.[270]

Sin embargo, esa acción tiene algunas peculiaridades de diferenciación en relación a la acción popular (prevista en la CE, art. 125), que puede impetrarse por cualquier ciudadano, mientras que, en esa, la legitimación, determinada en el artículo 23, sólo están autorizadas personas jurídicas sin ánimo de lucro que:

---

[269] **Artículo 18. Normas relacionadas con el medio ambiente: "**1. Las Administraciones públicas asegurarán que se observen las garantías en materia de participación establecidas en el artículo 16 de esta Ley en relación con la elaboración, modificación y revisión de las disposiciones de carácter general que versen sobre las materias siguientes: a) Protección de las aguas. b) Protección contra el ruido. c) Protección de los suelos. d) Contaminación atmosférica. e) Ordenación del territorio rural y urbano y utilización de los suelos. f) Conservación de la naturaleza, diversidad biológica. g) Montes y aprovechamientos forestales. h) Gestión de los residuos. i) Productos químicos, incluidos los biocidas y los plaguicidas. j) Biotecnología. k) Otras emisiones, vertidos y liberación de sustancias en el medio ambiente. l) Evaluación de impacto medioambiental. m) Acceso a la información, participación pública en la toma de decisiones y acceso a la justicia en materia de medio ambiente. n) Aquellas otras materias que establezca la normativa autonómica."

[270] SANJURJO REBOLLO, B. *Medio Ambiente y Acción Popular*. [Coord.] AMANTOYA MELGAR, A., en: *Cuestiones Actuales de Jurisdiccion en España.* Madrid: Dykinson, 2010, p. 419-434.

- Tengan en sus fines estatutarios la protección del medio ambiente en general o de alguno de sus elementos en particular;

- Que se hubieran constituido legalmente al menos dos años antes del ejercicio de la acción;

- Que desarrollen su actividad en un ámbito territorial afectado por la actuación, o en su caso, omisión administrativa.

El legislador, en la Exposición de Motivos de la Ley 27/2006, expone sobre la acción popular *sui generis*, que se configura como una acción popular dirigida a personas jurídicas sin ánimo de lucro que cumplan con unas condiciones específicas.

JARIA MANZANO, en crítica por la acción popular tratarse de una acción limitada a determinadas personas jurídicas que deben cumplir una serie de requisitos, afirma que, si el legislador pretendía efectivamente diseñar una acción en defensa de la legalidad realmente abierta en beneficio de la protección ambiental se ha perdido una oportunidad al no abrirla también a los ciudadanos individuales, y que esas limitaciones se antojan excesivas.[271] Y que de esa forma, restringida a determinadas personas jurídicas no se adecua a la configuración constitucional y legal de la acción popular en el ordenamiento jurídico español ni a los supuestos legitimadores del Convenio de Aarhus.[272]

---

[271] JARIA MANZANO, J. OP. Cit., p. 144.

[272] PEÑALVER CABRÉ, A. I. Op. Cit., p. 357. Entre los partidarios de esa postura APODACA ESPINOSA DE, A. R. *Nuevas Perspectivas de Acceso a la Justicia en Materia de Medio Ambiente*. [Coord.] PIGRAU SOLÉ, A., CASADO, L. y PALLARÈS SERRANO, A., en: *Derecho Ambiental y Transformaciones de la Actividad de las Administraciones Públicas.* Barcelona : Atelier, 2010,

Considerando que el artículo 125 CE[273], permite a todos los ciudadanos, ejercer la acción popular y participar en la Administración de Justicia, gran parte de los sectores doctrinales entienden que la participación ciudadana en la administración de justicia es una manifestación del principio democrático y la exclusión de participación directa de los ciudadanos hecha por la ley de acceso a justicia (Ley 27/2006), lesiona el principio constitucional a la tutela judicial efectiva del art. 24.1 CE[274] que permite la actuación de ciudadanos que "*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*." O que por supuesto incluye la materia de medio ambiente.[275]

Esa acción popular opera en doble ámbito, tanto el administrativo, cuanto jurisdiccional, y también con los procedimientos de recurso administrativos establecidos en las Leyes de Procedimiento Común (Ley 39/2015 y 40/2015), bien mediante el recurso contencioso-administrativo previsto en la Ley 29/1998, de 13 de julio[276].

---

p. 198. Víd. También SANCHIS MORENO, F., SALAZAR ORTUÑO, E., y MACIÁ RUIZ, G. *Democracia Ambiental y Acceso a la Justicia. La Aplicación del Convenio de Aarhus en España.* Madrid : J. M. Marraco Espinós - AJA, 2009, p. 57.

[273] CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA. Art. 125: "Los ciudadanos podrán ejercer la acción popular y participar en la Administración de Justicia mediante la institución del Jurado, en la forma y con respecto a aquellos procesos penales que la ley determine, así como en los Tribunales consuetudinarios y tradicionales."

[274] CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA. Art. 24.1: "1. Todas las personas tienen derecho a obtener tutela efectiva de los jueces y tribunales en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos, sin que, en ningún caso, pueda producirse indefensión."

[275] SANJURJO REBOLLO, B. Op. Cit., p. 419-434.

[276] ESPAÑA. Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso administrativa. Disponible en: https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718. Acceso en 26.05.2016.

La legislación ambiental y su procedimiento en España es muy compleja, lo que puede señalar un obstáculo al acceso a la justicia. Los procedimientos administrativos pueden llegar a demorar mucho, a veces 10 años o más, aunque tenga un mayor nivel de eficacia que los procedimientos civiles y penales.

Como argumenta MARRACO ESPINÓS[277], en España no existe un gran número de abogados que laboren en esa materia, y cuando hacen, es de forma gratuita. En un diagnóstico de acceso a la justicia ambiental, ese autor llegó a la conclusión que sigue: a) en materia penal, a pesar de la existencia del delito ambiental su práctica es marginal, y los Tribunales y operadores jurídicos no tienen suficiente preparación; también tiene carencia de peritos ambientales y la falta colaboración de la Administración ambiental dificulta la obtención de datos y la acción popular queda limitada. b) en materia civil hay una mayor efectividad en los casos en que se ven afectados los bienes y derechos de algún particular. c) en materia contencioso-administrativa, se tarda mucho en obtener resolución de los conflictos, cuando la sentencia es favorable normalmente el daño ya está causado o la obra realizada. Con todo eso, la solución posible conforme el autor, sería la creación de Tribunales y Juzgados específicos, o la creación de Juzgados especializados en los que ya existe.

---

[277] MARRACO ESPINÓS, J. M. *Reflexiones Sobre las Dificuldades del Acceso a la Justicia Ambiental desde la Perspectiva del Abogado*. [Coord.] PIGRAU SOLÉ, A., CASADO, L., y PALLARÈS SERRANO, A., en: *Derecho Ambiental y Transformaciones de la Actividad de las Administraciones Públicas.* Barcelona : Atelier, 2010, p. 224.

Sin embargo, otros obstáculos para el acceso a la justicia ambiental española son apuntados por APODACA ESPINOSA[278] y tiene que ver con la onerosidad, la desigualdad, la lentitud, la dificultad y el coste para obtener medidas efectivas de protección ambiental.

Un estudio fue realizado, hace seis años aproximadamente, por la Asociación para la Justicia Ambiental (AJA)[279], con la finalidad de analizar el acceso a la justicia ambiental en España; cuyo objeto entre otros fue: evaluar la aplicabilidad del artículo 9 del Convenio de Aarhus en España[280], diagnosticar la situación del acceso a la justicia ambiental en ámbito nacional, identificar las buenas prácticas y los obstáculos existentes para un acceso efectivo, proporcionar datos para la elaboración de estrategias de implementación del Convenio de Aarhus y evaluar la capacidad de los procesos judiciales en proporcionar efectiva defensa de los derechos ambientales.

Entre los costes relacionados con las personas, ese estudio destacó algunos que son importantes: la excesiva lentitud de los procesos judiciales;

---

[278]APODACA ESPINOSA DE, A. R. *Nuevas Perspectivas de Acceso a la Justicia en Materia de Medio Ambiente*. [Coord.] PIGRAU SOLÉ, A., CASADO, L., y PALLARÈS SERRANO, A., en: *Derecho Ambiental y Transformaciones de la Actividad de las Administraciones Públicas.* Barcelona : Atelier, 2010, p. 187 y ss.

[279] SANCHIS MORENO, F., SALAZAR ORTUÑO, E., y RUIZ MACIÁ, G. Op. Cit., p. 15.

[280] Convenio de Aarhus. Art. 9: "Acceso a la justicia. 1. Cada Parte velará, en el marco de su legislación nacional, porque toda persona que estime que su solicitud de información en aplicación del artículo 4 no ha sido atendida, ha sido rechazada ilícitamente, en todo o en parte, no ha obtenido una respuesta suficiente, o que, por lo demás, la misma no ha recibido el tratamiento previsto en las disposiciones de dicho artículo, tenga la posibilidad de presentar un recurso ante un órgano judicial o ante otro órgano independiente e imparcial establecido por la ley… Disponible en: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex:32005D0370. Acceso en 30.06.2016.

un alto coste para el acceso (honorarios profesionales, depósito de fianzas, de cauciones y costas judiciales, entre otros); resistencia de la judicatura a la adopción de medidas cautelares en materia ambiental; falta de profesionales adecuados para pericias; falta de preparación y concienciación de la judicatura, fiscales, profesionales de la abogacía, respecto a las normas ambientales; ejecución deficiente de las decisiones y sentencias judiciales; y finalmente, un gran desconocimiento, por parte del público de sus posibilidades para postular procedimientos administrativos o judiciales en materia ambiental.[281]

En cuanto al acceso a la justicia, el estudio ya citado percibe una visión precaria de las personas en los siguientes aspectos: a) mayor permeabilidad de los órganos judiciales en tutelar interés privado frente a los colectivos, y como tal, el medio ambiente. b) El desconocimiento general del derecho de acceso a la justicia en materia ambiental por parte de particulares, administraciones públicas y justicia. c) El sistema judicial es moroso y caro. También, se observa que muy pocos temas ambientales llegan a los ámbitos jurisdiccionales en general.[282]

Continua el estudio apuntando fallas en materia penal en el ámbito ambiental, a pesar de la acción popular (un tanto limitada) y del delito ecológico, su aplicación en la práctica es muy marginal, faltando preparación a los operadores jurídicos, peritos y Tribunales en materia ambiental, resultando difícil obtener datos sobre hechos. La jurisdicción civil, tampoco ofrece espacio para sustanciar temas relativos a la tutela del interés colectivo ambiental. Y en la orden contencioso-administrativa, el acceso existe, más

[281] SANCHIS MORENO, F., SALAZAR ORTUÑO, E., y RUIZ MACIÁ, G. Op. Cit., p. 113.

[282] SANCHIS MORENO, F., SALAZAR ORTUÑO, E., y RUIZ MACIÁ, G. Op. Cit., p. 20.

es moroso, aunque con sentencias favorables, con la demora, terminan por no ejecutarse.

Otro estudio fue realizado más recientemente por el Ministerio de Agricultura[283], Alimentación y Medio Ambiente, para mostrar el balance estadístico de las solicitudes de información ambiental del año 2014 y acceso a la justicia en materia medioambiental, en cumplimiento de la decisión IV/9(f) de la reunión de las partes del convenio de Aarhus de las Administraciones, que hizo algunas conclusiones importantes en el avance del cumplimiento del Convenio, que pasaremos a describir algunas de ellas.

Ese estudio hace parte de un Plan estratégico aprobado para el cumplimiento del Convenio de Aarhus en el período de 2015-2020, en él se desarrolló más ampliamente, una presentación más clara de la distribución de responsabilidades entre autoridades nacionales, e internacionales, introduciendo algunos indicadores o metas, respetando a los tres pilares del Convenio: Acceso a la Información, Participación pública en la toma de decisiones ambientales y acceso a la justicia.

El gobierno español en ese estudio reconoce la preocupación de los operadores jurídicos respecto a la aplicación por parte de jueces y Tribunales, principalmente en la aplicación de las Medidas Cautelares en materia ambiental, considerando que la importancia en términos socioeconómicos de muchos proyectos y actividades con incidencia ambiental, unidos a su repercusión política y mediática y a la complejidad de los numerosos

---

[283] ESPAÑA. Ministerio de Agricultura[283], Alimentación y Medio Ambiente. *Estudio sobre acceso a la justicia en materia medioambiental en cumplimiento de la decisión IV/9(f) de la reunión de las partes del convenio de Aarhus.* Disponible en: http://www.magrama.gob.es/es/ministerio/servicios/informacion/Estudio_acceso_justicia_tcm7-315789.pdf. Acceso en 01.07.2016.

intereses en juego, hacen muy difícil que un juez o Tribunal decida suspender la eficacia de un acto administrativo por el que se autoriza la realización del proyecto o actividad, y que en la valoración final siempre tiene más preponderancia los intereses economicistas o desarrollistas que a los intereses públicos ambientales.[284]

El propio Gobierno estima que, en lo relativo a la valoración de los intereses en conflicto medioambiental, la aplicación de las normativas vigentes, a través de una interpretación amplia del derecho al disfrute de un medio ambiente adecuado, salvaguardado por el artículo 45 de la CE, es suficiente para garantizar acceso a la justicia con medidas cautelares.[285]

En cuanto a la duración excesiva de los procesos Cautelares en el ámbito ambiental el Gobierno también reconoce que, en algunos casos, especialmente cuanto una primera decisión desfavorable es recurrida, el proceso puede perder su finalidad y sentido si no se acurda la medida cautelar de forma rápida. En general, el incidente Cautelar se substancia en pieza separada, con audiencia de la parte contraria, que ordenará el Secretario judicial por plazo que no excederá de diez días y será resuelto en los cinco días siguientes.

---

[284] ESPAÑA. Ministerio de Agricultura[284], Alimentación y Medio Ambiente. *Estudio sobre acceso a la justicia en materia medioambiental….* Op. Cit., p. 16

[285] ESPAÑA. Ministerio de Agricultura[285], Alimentación y Medio Ambiente. *Estudio sobre acceso a la justicia en materia medioambiental….* Op. Cit., p. 22.

Sin embargo, cuando los interesados alegaren la concurrencia de circunstancias de especial urgencia, el juez, sin oír a la parte contraria podrá adoptar o denegar la medida en el plazo de dos días.[286]

El gobierno español, a pesar de la crisis económica, he hecho gastos e inversiones en alrededor de 76% en valor real entre 2000 y 2010. Ejemplo de eso fueron las inversiones que el sector empresarial hizo en actividades relacionadas con la contaminación atmosférica y el cambio climático. Los proveedores especializados de servicios medioambientales, públicos o privados hacen más inversiones en los ámbitos de la gestión de residuos y el tratamiento de aguas residuales, igual acontece con la mayoría de los países de la UE.[287]

2.2.5 Normas que modifican parcialmente la Ley 26/2007 de 23 de octubre, de responsabilidad ambiental

Esa ley de responsabilidad ambiental sufrió cambios importantes con la Ley 11/2014[288], de 3 de julio, con la finalidad de introducir unas nuevas modificaciones. Entre las más importantes podemos citar las exenciones a la

---

[286] ESPAÑA. Ministerio de Agricultura[286], Alimentación y Medio Ambiente. *Estudio sobre acceso a la justicia en materia medioambiental….* Op. Cit., p. 26 y 58.

[287] OCDE, - Organización para la Cooperación y el Desarollo Económico. 2015. *Análise de los Resultados Medioambientales de la OCDE: España 2015.* Paris : OECD Publishing, p. 110.

[288] ESPAÑA. Ley 11/2014, del 3 de julio, por la que se modifica la ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental. (BOE núm. 162, de 4 de julio de 2014). Disponible en: https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2014-7009. Acceso en: 20.05.2016.

constitución de garantía financiera obligatoria, que dispone que los operadores de las actividades que se establezcan reglamentariamente, quedarán exentos de constituir garantía financiera obligatoria; esa nueva ley regula los criterios que servirán de base para determinar las actividades exentas de constituir garantía financiera. Y también, hubo modificaciones en la otorga de los contenidos mínimos de las pólizas de seguros.

Importante citar que, para las actividades del anexo III de la Ley de Responsabilidad Medioambiental, existen tres modalidades de garantía financiera que el operador de las actividades económicas o profesionales puede constituir alternativa o complementariamente entre sí, tales como: 1) Póliza de seguro, suscrita con una entidad aseguradora autorizada para operar en España; 2) Aval, concedido por alguna entidad financiera autorizada para operar en España; 3) Reserva técnica mediante dotación de un fondo *ad hoc*, con materialización en inversiones financieras respaldadas por el sector público.

En España, la constitución de una garantía financiera obligatoria fue reglamentada también por la Orden ARM/1783/2011[289], de 22 de junio, por la que se establece el orden de prioridad y el calendario para la aprobación de las órdenes ministeriales a partir de las cuales se exigió esa garantía, prevista en la disposición final cuarta de la Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental.

Otro cambio de la LRM fue sobre el fondo de compensación de daños medioambientales del Consorcio de Compensación de Seguros; se suprimió

---

[289] ESPAÑA. Orden ARM/1783/2011, de 22 de junio. Disponible en: http://www.magrama.gob.es/es/calidadyevaluacionambiental/temas/responsabilidad-mediambiental/Orden_ARM_1783_2011_Calendario_y_Orden_de_prioridad_tcm7-165504.pdf. Acceso en 24.05.16.

el fondo por insolvencia contemplado en la original redacción del artículo 33, y se mantuvo el que se destinaba a prolongar la cobertura del seguro para los daños ocurridos durante la vigencia de la póliza.

El Real Decreto 183/2015, de 13 de marzo[290], por el que se modifica el Reglamento de desarrollo parcial de la Ley 26/2007, de 23 de octubre, aprobado por el Decreto 2090/2008, de 22 de diciembre[291], ha modificado la redacción del reglamento para introducir un nuevo método para determinación de la cuantía de la garantía financiera.

Él se basa en la introducción de un índice de daño medioambiental (IDM) que el operador deberá estimar para cada escenario accidental identificado en su análisis de riesgos, conforme establece en el nuevo anexo III del reglamento.

Ese índice (IDM), permite estimar un orden de magnitud del daño medioambiental causado bajo cada hipótesis de escenario accidental. El cálculo se basa en una serie de estimadores de los costes de reparación primaria que se deducen de la ecuación de costes de la metodología del Modelo de Oferta de Responsabilidad Ambiental para cada combinación agente-recurso. Hubo con eso una simplificación y ahorro en recursos en relación a lo que preveía en la anterior redacción.

---

[290] ESPAÑA. Real Decreto 183/2015, de 13 de marzo, por el que se modifica el Reglamento de desarrollo parcial de la Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental aprobado por el Real Decreto 2090/2008, de 22 de diciembre. Disponible en: https://www.boe.es/boe/dias/2015/04/07/pdfs/BOE-A-2015-3716.pdf. Acceso en 20.05.2016.

[291] ESPAÑA. Real Decreto 2090/2008, de 22 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo parcial de la Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental. Disponible en: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2008-20680 Acceso en 20.05.2016.

2.2.6 Normas de procedimiento medioambiental de las Comunidades Autónomas, los municipios y entidades locales

La Ley 7/1985[292], de 2 de abril, Reguladora de las bases del régimen local, en su artículo 25.2[293], establece las competencias que tiene la Administración local en algunos temas, incluso en el ambiental, y en el artículo 26 dispone de los servicios que deberán ser prestados por los municipios y también en el ámbito ambiental.

También, el Estado y las Comunidades Autónomas podrán delegar a los Municipios el ejercicio de sus competencias, y algunas incluso en materia ambiental, tales como vigilancia y control de la contaminación ambiental y protección del medio natural y otras.

---

[292] ESPAÑA. Ley 7/1985 de 2 de abril, Reguladora de las bases del régimen local. Disponible en: https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1985-5392. Acceso en 11.07.2016.

[293] Ley 7/1985 de 2 de abril, Artículo 25: "**1.** El Municipio, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, puede promover actividades y prestar los servicios públicos que contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal en los términos previstos en este artículo. **2.** El Municipio ejercerá en todo caso como competencias propias, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, en las siguientes materias: a) Urbanismo: planeamiento, gestión, ejecución y disciplina urbanística. Protección y gestión del Patrimonio histórico. Promoción y gestión de la vivienda de protección pública con criterios de sostenibilidad financiera. Conservación y rehabilitación de la edificación. b) **Medio ambiente urbano**: en particular, parques y jardines públicos, gestión de los residuos sólidos urbanos y protección contra la contaminación acústica, lumínica y atmosférica en las zonas urbanas. c) Abastecimiento de agua potable a domicilio y evacuación y tratamiento de aguas residuales. d) Infraestructura viaria y otros equipamientos de su titularidad. e) Evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social…"

Las organizaciones administrativas estatales para la protección del medioambiente en España siguen refundidas en un solo departamento ministerial denominado Ministerio de Alimentación, Agricultura y Medio Ambiente (MAGRAMA), que le corresponde la propuesta y ejecución de la política en materia de recursos agrícolas, ganaderos y pesqueros, de industria agroalimentaria, de desarrollo rural y también la política en materia de medio ambiente.

Las organizaciones para el ejercicio de estas competencias son de los siguientes órganos superiores y directivos: 1 - Secretaría de Estado de Medio Ambiente; 2 - Subsecretaría de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente; 3 - Secretaría General de Agricultura y Alimentación, con rango de Sub-secretaría; 4 - Secretaria General de Pesca, con rango de Subsecretaría. En materia ambiental, las principales competencias de ese Ministerio son: 1 - Elaboración de la legislación estatal en materia de aguas y costas, medio ambiente y montes, meteorología y climatología; 2 – Ejecución y propuesta de las directrices generales de Gobierno sobre política agraria, pesquera y alimentaria; 3 – Gestión directa del dominio público hidráulico y del dominio público marítimo-terrestre; 4 – Representar el Estado en los organismos internacionales referentes a estas materias; 5 – Coordinación, cooperación y la concertación en el diseño y aplicación de todas las políticas que afecten al ámbito de competencias de la Comunidades Autónomas y demás administraciones públicas. [294]

---

[294] LOZANO CUTANDA, B. y CRUZ ALLI TURRILLAS, J. Op. Cit., p. 148-151. Víd. También en Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente: http://www.magrama.gob.es/es/ministerio/funciones-estructura/organizacion-organismos/default.aspx. Acceso en 04.10.2016.

Para que las competencias ambientales sean más eficientes es necesaria una coordinación y colaboración entre la organización administrativa autonómica y su coordinación con la estatal. Pasaremos a abordar algunos aspectos importantes de la normativa ambiental de la Comunidad de Castilla y León, con más especificidad por ser la localidad en que me situé en España para hacer esa investigación.

En el ámbito ambiental en la Comunidad de Castilla y León, entre las normas importantes de protección ambiental podemos citar la Ley 4/2015, de 24 de marzo, del Patrimonio Natural de Castilla y León, y también la Ley 9/2014, de 3 de diciembre, de Pesca de Castilla y León, que determina que el Plan Regional de Ordenación de los Recursos Acuáticos contendrá el Programa de educación y sensibilización en materia de pesca y la Ley 5/2009, de 4 de junio, del Ruido de Castilla y León.

El Plan Forestal de Castilla y León (Decreto 55/2002, de 11 de abril), que tiene un doble objetivo general de contribuir a la conservación y mejora del medio natural y actuar como motor de desarrollo rural, también puede ser citado como normativa importante en esa Comunidad Autonómica de Castilla y León, que con su programa trasversal tiene la necesidad de establecer programas permanentes de educación ambiental, dirigido a todos los sectores sociales.

La norma de prevención Ambiental de Castilla y León (Decreto Legislativo 1/2015, de 12 de noviembre)[295], también es una de las normativas más importantes ambientales de esa Comunidad Autonómica, por el que se

[295] ESPAÑA. Decreto Legislativo 1/2015, de 12 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Prevención Ambiental de Castilla y León. Disponible en: http://bocyl.jcyl.es/boletines/2015/11/13/pdf/BOCYL-D-13112015-1.pdf. Acceso en 25.08.2016.

aprueba el texto refundido de la Ley de Prevención ambiental de Castilla y León. Versa sobre las remisiones normativas efectuadas a las normas que se refunden y también contiene una remisión a la normativa básica estatal en materia de evaluación ambiental estratégica de planes y programas que puedan tener efectos significativos sobre el medio ambiente de Castilla y León.

Ese marco normativo contempla un sistema de intervención administrativa aplicable a las actividades o instalaciones y a los proyectos susceptibles de afectar al medio ambiente, con una finalidad preventiva, para armonizar el desarrollo económico con la protección del medio ambiente, con base de la racionalización procedimental, de la cooperación administrativa y de la seguridad jurídica, y con eso convertirse en el texto legal esencial del ordenamiento jurídico de la Comunidad de Castilla y León para la prevención y el control integrados de la contaminación.

También al nivel Autonómico, en Castilla y León se desarrollan planes operativos ambientales, con enfoques más regionales, como por ejemplo el Plan de conservación y gestión del lobo (Decreto 28/2008, de 3 de abril), para desarrollar e impulsar campañas de divulgación, información y educación ambiental sobre el lobo, dirigidas a los habitantes del medio rural, ganaderos, sociedad urbana, comunidad escolar y cazadores; y el Plan de Recuperación del Águila Imperial Ibérica (Decreto 114/2003, de 2 de octubre), que dicta medidas para protección de esa ave.

En ese reto, la Comunidad de Castilla y León ha sido pionera en muchos aspectos y ha desarrollado importante actividad en educación ambiental, trazando una Estrategia educacional aprobada por la Junta de la Comunidad, que se elaboró mediante proceso participativo amplio y promovió un significativo avance cualitativo y cuantitativo de la educación

ambiental, principalmente por los cambios económicos sufridos por España en los últimos años tuvieran que desarrollar y concebir programas y actividades de educación ambiental, intensificando la vinculación con la gestión ambiental, incrementando la eficacia y mejorando la colaboración entre agentes y diversificando la financiación.

Hubo una primera Estrategia (2003-2007),[296] que ha servido de guía e inspiración para la Administración de la Comunidad Autónoma, y también para la actividad educativa llevada a cabo por ayuntamientos, diputaciones, universidades, centros docentes, asociaciones y el conjunto de educadores ambientales de Castilla y León.

Posteriormente, de 2016-2020,[297] una II Estrategia de Educación Ambiental fue lanzada en Castilla y León, con la vocación de contribuir positivamente con una gestión ambiental correcta, hacia un desarrollo sostenible en los ámbitos social, económico y ambiental, para mejorar la calidad de vida de los habitantes de Castilla y León y lograr un crecimiento inteligente (inversiones en educación), sostenible (con impulso hacia una economía baja en carbono) e integrador (con acento en la creación de empleo y la reducción de la pobreza).

En el nivel Autonómico en Castilla y León las normativas ambientales son las más diversas, y también son divulgadas por internet y publicaciones, separadas en materias, tales cual: caza, pesca, espacios naturales y especies protegidas, flora y fauna, gestión forestal, incendios forestales, sanidad forestal, agua, atmósfera, autorización, licencia y comunicación ambiental,

---

[296] ESPAÑA. ACUERDO 35/2016, de 9 de junio, *de la Junta de Castilla y León, por el que se aprueba la «II Estrategia de Educación Ambiental de Castilla y León 2016-2020»*. BOCYL n. 112, de 13 de junio de 2016, p. 25820.

[297] ESPAÑA. ACUERDO 35/2016. Op. Cita., p. 25820.

evaluación ambiental estratégica, evaluación de impacto ambiental, información ambiental, residuos, ruidos, ordenación del territorio, educación ambiental y voluntariado ambiental y otros; basado al artículo 7 de la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derecho de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justica en materia de medio ambiente (incorpora las Directivas 2003/4/CE y 2003/35/CE)[298]

2.3 Protección Jurídica Penal en Derecho Ambiental

2.3.1 Derecho penal ambiental

En el Código Penal[299], la mayor parte de las infracciones practicadas contra el medio ambiente son también infracciones administrativas.[300] Sobre la traslación y modulación de los principios y garantías penales al ámbito sancionador administrativo es tratado con mayor profundidad en la doctrina, en que afirma que tiene un cierto fundamento o base común a ambas vertientes sancionadoras, sin embargo hay un único *ius puniendi* estatal integrado por dos ramas distintas (penal y administrativa) del derecho,

---

[298] ESPAÑA. Junta de Castilla y León. Medio Ambiente. Disponible en: http://www.medioambiente.jcyl.es/web/jcyl/MedioAmbiente/es/Plantilla100/1284219550014/_/_/_. Acceso en 25.08.2016.

[299] ESPAÑA. Código Penal. Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre. Código Penal Español. Disponible en: https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1995-25444. Acceso en 27.10.2016.

[300] QUINTERO OLIVARES, G. *Derecho Penal Ambiental.* Valencia : Tirant lo Blanch, 2013, p. 53.

autónomas y independientes, con sus propios caracteres y especificidades que contribuyen a individualizar y matizar los rasgos comunes que ambas comparten.[301]

El Derecho administrativo ambiental constituye la base del sistema de protección y el Derecho penal ambiental el último nivel de protección, pero, ambos se complementan para dar una protección eficaz a los recursos naturales y el medio ambiente.[302]

En general, tanto las sanciones administrativas como penales no se diferencian cualitativamente, pues las prohibiciones en ambas son de la misma naturaleza; la diferencia es más cuantitativa, puesto que las sanciones administrativas son para supuestos de menor gravedad. Ocurre, que con la existencia de normas penales en blanco, que remiten a la normativa administrativa, un mismo hecho pasa a tener un presupuesto tanto de la sanción administrativa como de la penal (por el principio *non bis in iden* no cabe imponer una sanción penal y una administrativa en caso de identidades de sujeto y de hecho)[303]. Sin embargo, a veces encontramos sanciones en el ámbito administrativo ambiental que son más graves que en el penal, como es el caso de multas administrativas que son más altas que la penal; como por ejemplo, en los que la infracción administrativa conduce a la separación definitiva del servicio a su autor, mientras que la sanción penal sólo prevé una suspensión temporal del cargo público.[304]

---

[301] CASARES MARCOS, A. 2014. Op. Cit., p. 404.

[302] MUÑOZ CONDE, F., LÓPEZ PEREGRÍN, C. y GARCÍA ÁLVAREZ, Op. Cit., p. 27

[303] STC 77/1983, de 4 de agosto: "La actuación administrativa tiene que subordinarse a la de los tribunales penales"

[304] MUÑOZ CONDE, F., LÓPEZ PEREGRÍN, C. y GARCÍA ÁLVAREZ. Op. Cit., p. 58-59.

No obstante, encontramos en la jurisprudencia sanciones que imponen condenas penales y administrativas, como es el caso de la Sección 10ª. de la Audiencia Provicial de Barcelona[305] que estima un recurso y condena como criminalmente responsables a dos autores de un delito contra el meio ambiente precedentemente definido, sin la concurrencia de circunstancias modificativas de responsabilidad penal, a las **penas de un año y tres meses de prisión y multa de 7.500.000** pesetas a cada uno de ellos, con tres fines de semana de arresto sustitutorio en caso de impago de la multa **e inhabilitación especial para el ejercicio de cualquier cargo público relacionado con la Administración** y prohibición de ejercicio del derecho de sufragio pasivo durante todo el tiempo de duración de la condena.

En realidad, sólo la protección administrativa no garantiza la procesión adecuada preventiva y represiva del medio ambiente, eso ha llevado a plantear a través de otros instrumentos de carácter sancionador la protección más contundente.

De todas formas, afirman MUÑOZ CONDE, LÓPEZ PEREGRÍN, y GARCÍA ÁLVAREZ[306] que es necesaria la intervención del derecho penal para los supuestos más graves, y para que se pueda coordinar la actuación de ambas ramas del derecho (administrativa y penal) es preciso tener en cuenta que el concepto de antijuridicidad es el mismo para todo el ordenamiento jurídico. Así la protección penal a de tolerar aquellas actuaciones que sean conforme al derecho administrativo vigente; no obstante, no se puede sancionar penalmente lo que administrativamente está permitido. En realidad, conforme eses autores, la sanción penal ejerce una presión adicional

---

[305] SAP de Barcelona (Sección n. 10) n. 953/2002 de 19 de marzo. ARP/2002/497.

[306] MUÑOZ CONDE, F., LÓPEZ PEREGRÍN, C. y GARCÍA ÁLVAREZ. Op. Cit., p. 54 y 67.

que ayuda a asegurar en un buen número de casos, el cumplimiento de los requisitos y prohibiciones legales en el ejercicio de la actividad potencialmente peligrosa y que puede causar más daños al medio ambiente.

Continúan criticando eses autores,[307] que la necesidad de vinculación del derecho penal al derecho administrativo medioambiental conlleva el inconveniente de que se hace depender la intervención penal, de una actuación administrativa previa lo que la hace fracasar a menudo; y que la subsidiariedad del derecho penal ha condicionado muchas veces por la actuación administrativa, y eso hace que la eficacia del derecho penal dependa de que el funcionamiento administrativo sea correcto, lo que exigiría entre otras cosas una clarificación de la normativa administrativa a veces confusa o reiterativa. Que en la práctica a veces primero se sanciona administrativamente y luego se da traslado al juez o al fiscal y siguiendo así la preferencia de la jurisdicción penal. Cuando esto pasa, algunas sentencias han intentado solventar el conflicto condenado a la pena correspondiente, pero, descontando la sanción administrativa para evitar el *bis in iden.*

En España, son escasas las sentencias condenatorias dictadas en casos de relevancia medioambiental, ejemplo de eso es el caso Aznolcóllar que fue **archivado**; ese caso fue relativo a una catástrofe ecológica de grandes dimensiones que se produjo en abril de 1998 cuando se rompió una balsa de residuos de metales pesados muy contaminantes, procedente de una empresa de capital sueco; y el vertido llegó al Guadiamar, que fluye hacia el Parque natural de Doñana.[308]

---

[307] MUÑOZ CONDE, F., LÓPEZ PEREGRÍN, C. y GARCÍA ÁLVAREZ. Op. Cit., p. 61 y 67.

[308] MUÑOZ CONDE, F., LÓPEZ PEREGRÍN, C. y GARCÍA ÁLVAREZ. Op. Cit., p. 69.

La propia Constitución española en su artículo 45.3, establece sanción penal para quien viole el medioambiente; aún así, la jurisprudencia[309] entiende que la aplicación del Derecho Penal como instrumento para resolver conflictos es la última razón a la que debe acceder el legislador, que deberá actuar inspirado en el principio de intervención mínima de los instrumentos punitivos, que forma parte del principio de proporcionalidad o de prohibición del exceso, por el doble carácter del Derecho ambiental, de: 1) ser un Derecho fragmentario, en cuanto no se protegen todos los bienes jurídicos, y tan sólo aquellos que son más importantes para la convicción social, limitándose a tutelar conductas que atacan de manera más intensa a aquellos bienes. 2) ser un Derecho subsidiario, que opera únicamente cuando el orden jurídico no puede ser preservado y restaurado eficazmente mediante otras soluciones menos drásticas que la sanción penal.

En norma infra constitucional en ámbito el penal, España tiene su Código Penal, que pasó por una reciente reforma en el año de 2015[310], en que las tipificaciones de los daños ambientales tuvieron cambios importantes, y quedaron así divididos:

- Título XVI - Capítulo III, **de los delitos contra los recursos naturales y el medio ambiente** (Arts. 325 a 331).

- Título XVI - Capítulo IV, **de los delitos relativos a la protección de la flora, la fauna y animales domésticos** (Arts. 332 a 337 bis).

- Título XVII – Capítulo II, **delitos de incendio** (Arts. 351 a 358 bis)

---

[309] SAP de Huelva (Sección. 1ª.) n. 100/2016 d 11 de marzo. JUR/2016/188190.

[310] ESPAÑA. Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal. Disponible en: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2015-3439. Acceso en 27.10.2016.

Para GONZÁLEZ CUSSAC,[311] el legislador penal, en la nueva reforma, le dio una escasa importancia, con deficiente técnica legislativa empleada en la modificación de delitos del Derecho administrativo sancionador. Sin embargo, en comparación con la reforma de 2010 hubo más aproximación con las normas de la Unión Europea.

Importante destacar que, en la doctrina de QUINTERO OLIVARES,[312] en el Código Penal los delitos contra los recursos naturales y el medio ambiente son cosas distintas, para ese autor los recursos naturales son aquellos elementos proporcionados por la naturaleza sin intervención del hombre y que pueden ser aprovechados para satisfacer sus necesidades. Además, se castigan los daños a espacios naturales protegidos, y también bienes jurídicos presentes en otras infracciones como los incendios y estragos y los delitos contra la fauna y la flora.

Por otro lado, en doctrina de MUÑOZ CONDE, LÓPEZ PEREGRÍN, y GARCÍA ÁLVAREZ,[313] todos los elementos a los que se refieren los Capítulos III y IV (De los delitos contra los recursos naturales y el medio ambiente, y de los delitos relativos a la protección de la flora, fauna y animales domésticos) pueden reconducirse a un mismo bien jurídico, considerando que por tal se entienda el mantenimiento de las propiedades del suelo, el aire, y el agua, así como de la fauna y la flora y las condiciones ambientales de desarrollo de estas especies.

---

[311] GONZÁLEZ CUSSAC, J. L. (Dir.). *Comentarios a la Reforma del Código Penal de 2015.* Segunda. Valencia : Tirant lo Blanch, 2015, p. 1011.

[312] QUINTERO OLIVARES, Op. Cit., p. 67.

[313] MUÑOZ CONDE, F., LÓPEZ PEREGRÍN, C. y GARCÍA ÁLVAREZ. Op. Cit., p. 127.

El legislador ha pretendido trasladar un esquema de Derecho penal ambiental basado en la distinción de: 1) Art. 325 CP: Tipos contra el medio ambiente; 2) Art. 326 CP: Delitos relativos a la gestión de residuos; 3) Art. 326 bis CP: Delitos relativos a actividades o instalaciones industriales.

La mayor novedad en la reforma de 2015 está en el impacto inmediato del hecho contaminante sobre el aire, el suelo o las aguas, animales y plantas. Y también, el impacto contaminante sobre el conjunto de un sistema ecológico perjudicando gravemente el equilibrio de un sistema natural, y ya con una visión antropocéntrica del medio ambiente, el proceso contaminante supone un riesgo grave para la salud humana.[314]

En el **Artículo 325 CP,** [315] puede entenderse que la conducta del número 1 se constituye el tipo básico de las previstas en todo el precepto, pues representa la forma más elemental de realización de la conducta y es la

---

[314] GÓMEZ TOMILLO, M. (Dir.). *Comentarios Prácticos al Código Penal*. Navarra : Thomson Reuters Aranzadi, 2015, p. 98.

[315] ESPAÑA. Art. 325 CP: "**1**. Será castigado con las penas de prisión de seis meses a dos años, multa de diez a catorce meses e inhabilitación especial para profesión u oficio por tiempo de uno a dos años el que, contraviniendo las leyes u otras disposiciones de carácter general protectoras del medio ambiente, provoque o realice directa o indirectamente emisiones, vertidos, radiaciones, extracciones o excavaciones, aterramientos, ruidos, vibraciones, inyecciones o depósitos, en la atmósfera, el suelo, el subsuelo o las aguas terrestres, subterráneas o marítimas, incluido el alta mar, con incidencia incluso en los espacios transfronterizos, así como las captaciones de aguas que, por sí mismos o conjuntamente con otros, cause o pueda causar daños sustanciales a la calidad del aire, del suelo o de las aguas, o a animales o plantas. **2**. Si las anteriores conductas, por sí mismas o conjuntamente con otras, pudieran perjudicar gravemente el equilibrio de los sistemas naturales, se impondrá una pena de prisión de dos a cinco años, multa de ocho a veinticuatro meses e inhabilitación especial para profesión u oficio por tiempo de uno a tres años. Si se hubiera creado un riesgo de grave perjuicio para la salud de las personas, se impondrá la pena de prisión en su mitad superior, pudiéndose llegar hasta la superior en grado."

única que contiene en la descripción típica los elementos necesarios para la realización de cualquiera de las modalidades.[316]

En ese artículo, el número 1 especifica que la sanción no es solo por la existencia de una emisión o vertido, sino que exista una contrariedad a las leyes u otras disposiciones de carácter general protectoras del medio ambiente, lo que remite a las leyes penales en blanco. Y el número 2, exige que la conducta típica pueda perjudicar gravemente el equilibrio de los sistemas naturales, y agrava la pena en el caso de que el riesgo grave lo fuese para la salud de las personas.[317]

Para HAVA GARCÍA[318] enumerar los diferentes elementos que conforman el medio ambiente, como aire, suelo y agua hace concluir que lo que se protege en ese tipo penal no es ya el equilibrio de los ecosistemas naturales como bien jurídico, sino que cada uno de esos elementos aisladamente, o que vendrían a constituir nuevos bienes jurídicos tutelados. Se dota de protección autónoma a determinados objetos ambientales, como son los animales y las plantas, lo que es, conforme la autora, una técnica legislativa deficiente, considerando que desconoce la diferente importancia ecológica de los factores y objetos ambientales e ignora la terminología empleada en la normativa administrativa, como por ejemplo la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad.

Para algunos, con el número 1 del artículo 325 CP, se siembra de incertidumbre el ámbito típico de los delitos más importantes, puesto que,

---

[316] GÓMEZ, TOMILLO M. (Dir.). 2015. Op. cit., p. 98.

[317] ROMA VALDÉS, A. *Código Penal Comentado.* Barcelona : Wolters Kluwer, 2015, p. 558-559.

[318] HAVA GARCÍA, E. *Modificaciones en delitos ambientales.* (Coord.) QUINTERO OLIVARES, G., en: *Comentario a la Reforma Penal de 2015.* Navarra: Aranzadi, 2015, p. 658.

castiga con la misma pena, ilícitos que puedan ser, alternativamente, de peligro o de lesión.

En el **Artículo 326,** [319] esos daños se castigan con las mismas penas previstas en el artículo 325; la recogida, transporte, valorización, transformación, eliminación o aprovechamiento de residuos, y que esas conductas se realicen contraviniendo las leyes u otras disposiciones de carácter general, lo que les da carácter de ley penal en blanco.

El número 2 de ese artículo 326 CP, configura un tipo subsidiario del anterior, pues la conducta consiste en trasladar una cantidad no desdeñable de residuos vinculados a los supuestos de la UE, aunque no de forma explícita, se refiere al apartado 35 del artículo 2 de Reglamento (CE) n. 1013/2006 (que define como traslado ilícito de residuos a todo el que se efectúe sin cumplir determinados requisitos formales o legales establecidos en su texto, como por ejemplo traslado sin notificación previa a las autoridades); y también los invocados en la letra c) del artículo 3 de la Directiva 2008/99/CE.[320]

---

[319] ESPAÑA. Art. 326 CP "1. Serán castigados con las penas previstas en el artículo anterior, en sus respectivos supuestos, quienes, contraviniendo las leyes u otras disposiciones de carácter general, recojan, transporten, valoricen, transformen, eliminen o aprovechen residuos, o no controlen o vigilen adecuadamente tales actividades, de modo que causen o puedan causar daños sustanciales a la calidad del aire, del suelo o de las aguas, o a animales o plantas, muerte o lesiones graves a personas, o puedan perjudicar gravemente el equilibrio de los sistemas naturales. 2. Quien, fuera del supuesto a que se refiere el apartado anterior, traslade una cantidad no desdeñable de residuos, tanto en el caso de uno como en el de varios traslados que aparezcan vinculados, en alguno de los supuestos a que se refiere el Derecho de la Unión Europea relativo a los traslados de residuos, será castigado con una pena de tres meses a un año de prisión, o multa de seis a dieciocho meses e inhabilitación especial para profesión u oficio por tiempo de tres meses a un año."

[320] HAVA GARCÍA, E. Op. Cit., p. 662.

Ese **Artículo 326 bis,** [321] transcribe casi literalmente el contenido de la letra d) del artículo e de la Directiva 2008/99/CE, seguido de expresa referencia a la contravención de leyes o disposiciones de carácter general (norma penal en blanco), que no tendrán que ser necesariamente protectora del medio ambiente. La pena es para aquellos que contrapongan la normativa extrapenal y lleven a cabo explotaciones de instalaciones en las que se realice una actividad peligrosa o en las que se almacenen o utilicen sustancias o preparados peligrosos.[322]

En el **Artículo 327,** [323] las circunstancias agravantes en el catálogo del artículo 327 CP, se pueden aplicar sin distinción a todas las conductas previstas en los artículos 325, 326 y 326 bis.

---

[321] ESPAÑA. Art. 326 bis CP: "Serán castigados con las penas previstas en el artículo 325, en sus respectivos supuestos, quienes, contraviniendo las leyes u otras disposiciones de carácter general, lleven a cabo la explotación de instalaciones en las que se realice una actividad peligrosa o en las que se almacenen o utilicen sustancias o preparados peligrosos de modo que causen o puedan causar daños sustanciales a la calidad del aire, del suelo o de las aguas, a animales o plantas, muerte o lesiones graves a las personas, o puedan perjudicar gravemente el equilibrio de los sistemas naturales."

[322] HAVA GARCÍA, E. Op. Cit., p. 663.

[323] ESPAÑA. Art. 327 CP: "Los hechos a los que se refieren los tres artículos anteriores serán castigados con la pena superior en grado, sin perjuicio de las que puedan corresponder con arreglo a otros preceptos de este Código, cuando en la comisión de cualquiera de los hechos descritos en el artículo anterior concurra alguna de las circunstancias siguientes: a) Que la industria o actividad funcione clandestinamente, sin haber obtenido la preceptiva autorización o aprobación administrativa de sus instalaciones. b) Que se hayan desobedecido las órdenes expresas de la autoridad administrativa de corrección o suspensión de las actividades tipificadas en el artículo anterior. c) Que se haya falseado u ocultado información sobre los aspectos ambientales de la misma. d) Que se haya obstaculizado la actividad inspectora de la Administración. e) Que se haya producido un riesgo de deterioro irreversible o catastrófico. f) Que se produzca una extracción ilegal de aguas en período de restricciones."

Como ejemplo de aplicación de esos dispositivos podemos citar la Sentencia del Tribunal Supremo,[324] que condenó un autor como responsable de un delito contra el medio ambiente, a las penas de un año de prisión, multa de doce meses con cuota diaria de 10 euros, con la responsabilidad personal subsidiaria de un día de prisión por cada dos cuotas de multas impagadas, inhabilitación especial para el ejercicio de profesión u oficio relacionado con la actividad industrial durante un año y la accesoria legal de inhabilitación especial para el derecho de sufragio pasivo durante el tiempo de la condena. El autor tenía una industria que se efectuaba en unas instalaciones obsoletas con notoria deficiencia en el sistema de evacuación de residuos y de depuración de aguas para evitar que se vertieran al suelo líquidos procedentes de tal actividad. Los vertidos de los metales pesados lo hacían en una arqueta que no recogía todos los vertidos que se derramaban al exterior, con infracción de la normativa de la Comunidad de Madrid, produciendo un grave daño al medio ambiente, pudiendo llegar tales vertidos al agua y por la cadena trófica o alimentaria, y dar problemas de tipo renal por el cromo y producir cáncer pulmonar o muchas otras enfermedades.

Contra esa condena el Ministerio Fiscal formalizó recurso de casación por indebida aplicación del art. 325.2 CP y también solicitó la aplicación del art. 326 a) CP, al interesar el subtipo agravado de clandestinidad en la actividad de tal industria, y solicitó la pena de cinco años y seis meses de prisión y multa; sin embargo, la sentencia rechazó la aplicación del subtipo agravado de clandestinidad del art. 326 a) y aplicó solamente el art. 325.1; la fundamentación de condena fue en los siguientes términos: *"...Y ello porque unas instalaciones que contravienen la normativa exigible a la actividad*

[324] STS (Sala de lo Penal), Sección 1ª., n. 453/2016 de 25 de mayo. RJ/2016/2145.

realizada, vertiendo aguas residuales al terreno y contaminando el lugar con elevados niveles de concentración de metales tales como cromo, níquel, plomo, zinc, supone un daño evidente al medio, al inhibir la vida bacteriana, "matando el terreno" (Teodoro Abad) y que por acumulación, pasa a cadena alimentaria, repercutiendo en la vida humana, pues pueden llegar a ser ingeridos por el hombre. A tal efecto, el cromo, está considerado como un agente del cáncer de pulmón...".

El **Artículo 328**[325] trata de la responsabilidad penal de las personas jurídicas en el ámbito ambiental, dando la posibilidad de imponer multas proporcionales a todos los supuestos contemplados en el Capítulo III del Título XVI (de los delitos contra los recursos naturales y el medio ambiente).

En palabras de GARCÍA RUIZ,[326] no cabe duda que, en protección medioambiental, las entidades mercantiles poseen una proyectada significación, considerando que casi todos los procesos de mercantilización llevan aparejados diferentes actividades, lo que hace que las empresas tengan un plus de intervención en el medio respecto a las personas físicas si las tratan de manera individualizada. Sin embargo, hace esa autora una dura crítica a responsabilidad ambiental de la persona jurídica cuando la pena que

---

[325] ESPAÑA. Art. 328 CP: "Cuando de acuerdo con lo establecido en el artículo 31 bis una persona jurídica sea responsable de los delitos recogidos en este Capítulo, se le impondrán las siguientes penas: a) Multa de uno a tres años, o del doble al cuádruple del perjuicio causado cuando la cantidad resultante fuese más elevada, si el delito cometido por la persona física tiene prevista una pena de más de dos años de privación de libertad. b) Multa de seis meses a dos años, o del doble al triple del perjuicio causado si la cantidad resultante fuese más elevada, en el resto de los casos. Atendidas las reglas establecidas en el artículo 66 bis, los jueces y tribunales podrán asimismo imponer las penas recogidas en las letras b) a g) del apartado 7 del artículo 33."

[326] GARCIA RUÍZ, A. *Responsabilidad penal de las personas jurídicas. El nuevo artículo 31 bis del Código Penal y su aplicación a los delitos ecológicos*. Revista de Derecho Penal y Criminología. Marzo, 2016, Vol. n. 02, Año VI, p. 7 y 22.

se imponga va a suponer una merma en la situación de todos los trabajadores, sufriendo un proceso similar al de una victimización secundaria por acciones u omisiones empresariales surgidas en área autónomas de auto-responsabilidad de la persona jurídica; o sea, que no sólo la persona jurídica es la que va a cumplir la pena de forma individualizada, sino que involucra la afectación de terceros. También, en casos de socios minoritarios que hayan votado en contra de determinados acuerdos o cuotas de participación en la entidad y no tengan derecho a voto.

El **Artículo 329**[327] tipifica daños practicados por funcionario público o autoridad, una forma autónoma de prevaricación ambiental, delimitando el sujeto activo. La Administración tiene un papel relevante en la protección ambiental y pensando así, es cierto que el funcionario público responda con la parcela de culpa que le cabe.

El **Artículo 330.** [328] tipifica quien daña los espacios naturales protegidos; importante observar que no es un delito de peligro. A nivel estatal, habrá que estar a la Ley 42/2007, de 4 de diciembre de patrimonio natural y biodiversidad; y también habrá que acudir a otras normativas que

---

[327] ESPAÑA. Art. 329 CP: "1. La autoridad o funcionario público que, a sabiendas, hubiere informado favorablemente la concesión de licencias manifiestamente ilegales que autoricen el funcionamiento de las industrias o actividades contaminantes a que se refieren los artículos anteriores, o que con motivo de sus inspecciones hubiere silenciado la infracción de leyes o disposiciones normativas de carácter general que las regulen, o que hubiere omitido la realización de inspecciones de carácter obligatorio, será castigado con la pena establecida en el artículo 404 de este Código y, además, con la de prisión de seis meses a tres años y la de multa de ocho a veinticuatro meses.2. Con las mismas penas se castigará a la autoridad o funcionario público que por sí mismo o como miembro de un organismo colegiado hubiese resuelto o votado a favor de su concesión a sabiendas de su injusticia."

[328] ESPAÑA. Art. 330 CP: "Quien, en un espacio natural protegido, dañare gravemente alguno de los elementos que hayan servido para calificarlo, incurrirá en la pena de prisión de uno a cuatro años y multa de doce a veinticuatro meses."

declaran los espacios naturales protegidos. Y el **Artículo 331,** [329] apunta las agravantes en casos de hechos cometidos por imprudencia grave en los delitos contra los recursos naturales y el medio ambiente.

A continuación, pasamos a describir los dispositivos que constan en el Título XVI - Capítulo IV, de los **delitos relativos a la protección de la flora, la fauna y animales domésticos,** que se concretan en los siete delitos abajo descritos.

El **Artículo 332,**[330] tipifica los **daños a las especies protegidas de flora silvestre**; posiblemente, el legislador pretende criminalizar también aquellas conductas destinadas al coleccionismo de este tipo de especies y no sólo a los que tienen como finalidad el comercio con ellas. También incorpora el **principio de insignificancia,** precepto aplicable a aquellos casos en los que "la conducta afecte a una cantidad insignificante de ejemplares y no tenga consecuencias relevantes para el estado de conservación de la especie". Cuando el legislador habla de especies dignas de protección por su valor científico, ecológico, cultural, o por su

---

[329] ESPAÑA. Art. 331 CP: "Los hechos previstos en este capítulo serán sancionados, en su caso, con la pena inferior en grado, en sus respectivos supuestos, cuando se hayan cometido por imprudencia grave."

[330] ESPAÑA. Art. 332 CP: "1. El que, contraviniendo las leyes u otras disposiciones de carácter general, corte, tale, arranque, recolecte, adquiera, posea o destruya especies protegidas de flora silvestre, o trafique con ellas, sus partes, derivados de las mismas o con sus propágalos, salvo que la conducta afecte a una cantidad insignificante de ejemplares y no tenga consecuencias relevantes para el estado de conservación de la especie, será castigado con la pena de prisión de seis meses a dos años o multa de ocho a veinticuatro meses, e inhabilitación especial para profesión u oficio por tiempo de seis meses a dos años. La misma pena se impondrá a quien, contraviniendo las leyes u otras disposiciones de carácter general, destruya o altere gravemente su hábitat. 2. La pena se impondrá en su mitad superior si se trata de especies o subespecies catalogadas en peligro de extinción. 3. Si los hechos se hubieran cometido por imprudencia grave, se impondrá una pena de prisión de tres meses a un año o multa de cuatro a ocho meses, e inhabilitación especial para profesión u oficio por tiempo de tres meses a dos años."

singularidad, debe tenerse en cuenta la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, que transpuso las Directivas 79/409/CEE, de 2 de abril de 1979 y 92/43/CEE, de 21 de mayo de 1992.[331]

En el **Artículo 333**,[332] se tipifica la infracción que configura un delito común, y de resultado de peligro, a los que introducen o liberan especies de flora o fauna no autóctona. En ese caso es necesario que ocurra la existencia de tres elementos: 1 – Una conducta activa de introducción o liberación de especies de flora o fauna no autóctona; 2 – La ilegalidad o contravención de Leyes u otras disposiciones generales (norma penal en blanco); 3 – su idoneidad para perjudicar el equilibrio biológico de la zona dañada.[333] Se trata también de un delito de lesión, por la expresión legal "**que perjudique**", y no de mero peligro, para especies vegetales y animales.[334]

---

[331] OLMEDO CARDENETE, M. *Principales novedades Introducidas por la LO 1/2015, de 30 de marzo en los delitos contra el medio ambiente, flora, fauna y animales domésticos*. [Coord.] MORILLAS CUEVA, L., en: *Estudios sobre el Código Penal Reformado (Leyes Orgánicas 1/2015 y 2/2015).* Madrid : DYKINSON, 2015, p. 773-775.

[332] ESPAÑA. Art. 333 CP: "El que introdujera o liberará especies de flora o fauna no autóctona, de modo que perjudique el equilibrio biológico, contraviniendo las leyes o disposiciones de carácter general protectoras de las especies de flora o fauna, será castigado con la pena de prisión de cuatro meses a dos años o multa de ocho a veinticuatro meses y, en todo caso, inhabilitación especial para profesión u oficio por tiempo de uno a tres años."

[333] MESTRE DELGADO, E. *Delitos relativos a la ordenación del territorio y la protección del patrimio histórico y el medio ambiente*. [Coord.] LAMARCA PÉREZ, C., en: *DELITOS. La parte especial del Derecho penal.* Madrid : DYCKINSON, 2016, p. 625-627.

[334] OLMEDO CARDENETE, M. *Delitos sobre la Ordenación del Territorio, Urbanismo, Patrimonio Histórico y Medio Ambiente*. [Coord.] MORILLAS CUEVA, L., en: *Sistema de Derecho Penal - Parte Especial.* Madrid : Dykinson, 2016, p. 940.

En el **Artículo 334,**[335] tipifica el que cace, pesque, adquiera, posea o destruya especies protegidas de fauna silvestre, así como el tráfico con ellas, sus partes o derivados de las mismas, y la realización de actividades que impidan o dificulten su reproducción o migración, y la destrucción o alteración grave de sus hábitats. Es una regulación que acumula conductas de resultado y de mera actividad, con la que se reprochan comportamientos que ponen en peligro la supervivencia de las especies o subespecies de la fauna protegida o en peligro de extinción.[336] Y al final del dispositivo introduce la modalidad de imprudencia grave.

En ese **Artículo 335,**[337] el legislador también proporciona una modalidad de tutela específica a otras especies animales, aunque no se

---

[335] ESPAÑA. Art. 334 CP: "**1**. **Será castigado con la pena de prisión** de seis meses a dos años o multa de ocho a veinticuatro meses y, en todo caso, inhabilitación especial para profesión u oficio e inhabilitación especial para el ejercicio del derecho de cazar o pescar por tiempo de dos a cuatro años quien, contraviniendo las leyes u otras disposiciones de carácter general: a) cace, pesque, adquiera, posea o destruya especies protegidas de fauna silvestre; b) trafique con ellas, sus partes o derivados de las mismas; o, c) realice actividades que impidan o dificulten su reproducción o migración. La misma pena se impondrá a quien, contraviniendo las leyes u otras disposiciones de carácter general, destruya o altere gravemente su hábitat. **2.** La pena se impondrá en su mitad superior si se trata de especies o subespecies catalogadas en peligro de extinción.**3.** Si los hechos se hubieran cometido por imprudencia grave, se impondrá una pena de prisión de tres meses a un año o multa de cuatro a ocho meses y, en todo caso, inhabilitación especial para profesión u oficio e inhabilitación especial para el ejercicio del derecho de cazar o pescar por tiempo de tres meses a dos años."

[336] MESTRE DELGADO, E. *Delitos relativos a la ordenación del territorio y la protección …* Op. Cit., p. 626.

[337] ESPAÑA. Art. 335: "**1.** El que cace o pesque especies distintas de las indicadas en el artículo anterior, cuando esté expresamente prohibido por las normas específicas sobre su caza o pesca, **será castigado con la pena de multa** de ocho a doce meses e inhabilitación especial para el ejercicio del derecho de cazar o pescar por tiempo de dos a cinco años. **2.** El que cace o pesque o realice actividades de marisqueo relevantes sobre especies distintas de las indicadas en el artículo anterior en terrenos públicos o privados ajenos, sometidos a régimen cinegético especial, sin el debido permiso de su titular o sometidos a concesión o autorización marisquera o acuícola sin el debido título administrativo habilitante, será castigado con la pena de multa de cuatro a

encuentren amenazadas; para el que cace o pesque especies distintas a las del art. 334 CP, cuando esté expresamente prohibido por las normas específicas sobre su caza o pesca; lo que se configura una norma penal en blanco, en la medida que remite a otra norma administrativa su prohibición.[338]

La jurisprudencia en ese asunto ya tiene establecido su entendimiento, como por ejemplo es el caso de la SJP[339] en que el Ministerio Fiscal formuló acusación contra una persona, como autor de un delito contra la fauna del artículo 334.1 del CP, que sanciona al que cace o pesque especies protegidas, realice actividades que impidan o dificulten su reproducción o migración, precepto definido como una norma penal en blanco que debe completarse por lar normas reguladoras, leyes o disposiciones de carácter general. Los hechos fueron que el autor colocó en las ramas de varios árboles frutales, 8 cepos artesanales para pájaros, dotados de portacebos con hormigas aladas, destinados a la captura indiscriminada de aves insectívoras.

Sin embargo, la sentencia en ese caso entendió que los hechos declarados probados constituyeron un delito del artículo 335.1 y 4 del CP en vigor, porque se trataba de aves de interés especial, y no se encontraban

---

ocho meses e inhabilitación especial para el ejercicio del derecho de cazar, pescar o realizar actividades de marisqueo por tiempo de uno a tres años, además de las penas que pudieran corresponderle, en su caso, por la comisión del delito previsto en el apartado 1 de este artículo. **3**. Si las conductas anteriores produjeran graves daños al patrimonio cinegético de un terreno sometido a régimen cinegético especial o a la sostenibilidad de los recursos en zonas de concesión o autorización marisquera o acuícola, se impondrá la pena de prisión de seis meses a dos años e inhabilitación especial para el ejercicio de los derechos de cazar, pescar, y realizar actividades de marisqueo por tiempo de dos a cinco años. **4.** Se impondrá la pena en su mitad superior cuando las conductas tipificadas en este artículo se realicen en grupo de tres o más personas o utilizando artes o medios prohibidos legal o reglamentariamente."

[338] OLMEDO CARDENETE, M. Op. Cit. *Delitos sobre la Ordenación…*, p. 942-943.

[339] SJP de Pamplona (Provincia de Navarra) n. 81/2016 de 23 marzo. JUR/2016/73246.

dentro del catálogo de especies amenazadas, por lo que no concurrió el tipo del artículo 334.1 des CP; con eso, más beneficioso para el penado que fue condenado a pena de **10 meses de multa, con una cuota diaria de 10 euros**, con inhabilitación especial para el ejercicio del derecho de cazar o pescar por tiempo de tres años y seis meses.

Es importante señalar que un grave daño al patrimonio cinegético puede determinar una lesión de la biodiversidad, como por ejemplo la caza ilegal en un parque natural puede llevar al desequilibrio biológico o incluso a la desaparición de algunas especies;[340] por lo tanto, es cierto que el legislador aún añada medidas agravantes en el caso del **Artículo 336**, [341] en que se emplee para la caza o pesca, veneno, medio explosivos u otro instrumento destructivo o no selectiva para la fauna.

El **Artículo 337**[342] fue un de los que causó más polémica en España con las reformas del código penal en 2015, en que se tipifican los maltratos

---

[340] EVANGELIO MATALLÍN, A. *Protección Penal de la Biodiversid*. [Coord.] CUSSAC GONZÁLEZ, J. L., en: *Comentarios a la Reforma del Código Penal de 2015.* Valencia : Tirant lo Blanch, 2015, p. 1076.

[341] ESPAÑA. Art. 336 CP: "El que, sin estar legalmente autorizado, emplee para la caza o pesca veneno, medios explosivos u otros instrumentos o artes de similar eficacia destructiva o no selectiva para la fauna, será castigado con la pena de prisión de cuatro meses a dos años o multa de ocho a veinticuatro meses y, en cualquier caso, la de inhabilitación especial para profesión u oficio e inhabilitación especial para el ejercicio del derecho a cazar o pescar por tiempo de uno a tres años. Si el daño causado fuera de notoria importancia, se impondrá la pena de prisión antes mencionada en su mitad superior."

[342] ESPAÑA. Art. 337 CP: "1. Será castigado con la pena de tres meses y un día a un año de prisión e inhabilitación especial de un año y un día a tres años para el ejercicio de profesión, oficio o comercio que tenga relación con los animales y para la tenencia de animales, el que por cualquier medio o procedimiento maltrate injustificadamente, causándole lesiones que menoscaben gravemente su salud o sometiéndole a explotación sexual, a: a) un animal doméstico o amansado, b) un animal de los que habitualmente están domesticados, c) un animal que temporal o permanentemente vive bajo control humano, o d) cualquier animal que no viva en estado salvaje. 2. Las penas previstas en el apartado anterior se impondrán en su mitad superior cuando

a los animales. Para CUERDA ARNAU,[343] el artículo tal como está redactado, tiene la posibilidad de dos interpretaciones acerca de cuál sea la conducta típica: maltrato injustificado, el presupuesto común de las lesiones y de la explotación sexual, todavía el maltrato injustificado es el núcleo de la infracción.

En palabras de OLMEDO CARDENETE[344], la intención del legislador con la "explotación sexual" de los animales, no es de la opción en utilizar a los mismos con fines meramente reproductivos, como simples sementales de cría, sino que es el uso depravado o degenerado por parte de una persona del animal objeto, y explotación, en una actividad continuada y no meramente puntual de utilización de animales para satisfacer fines sexuales de las personas.

En ese dispositivo, art. 337.2, también encontramos subtipos agravados que, por la gravedad del resultado de las lesiones causadas, que se deduce de la lógica de las lesiones humanas, con empleo de armas,

---

concurra alguna de las circunstancias siguientes: a) Se hubieran utilizado armas, instrumentos, objetos, medios, métodos o formas concretamente peligrosas para la vida del animal. b) Hubiera mediado ensañamiento. c) Se hubiera causado al animal la pérdida o la inutilidad de un sentido, órgano o miembro principal. d) Los hechos se hubieran ejecutado en presencia de un menor de edad. 3. Si se hubiera causado la muerte del animal se impondrá una pena de seis a dieciocho meses de prisión e inhabilitación especial de dos a cuatro años para el ejercicio de profesión, oficio o comercio que tenga relación con los animales y para la tenencia de animales. 4. Los que, fuera de los supuestos a que se refieren los apartados anteriores de este artículo, maltrataren cruelmente a los animales domésticos o a cualesquiera otros en espectáculos no autorizados legalmente, serán castigados con una pena de multa de uno a seis meses. Asimismo, el juez podrá imponer la pena de inhabilitación especial de tres meses a un año para el ejercicio de profesión, oficio o comercio que tenga relación con los animales y para la tenencia de animales."

[343] CUERDA ARNAU, M. L. Maltrato y Abando de Animales. [Coord.] GONZÁLEZ CUSSAC, J. L., en: *Comentários a la Reforma del Código Penal de 2015.* Valencia: Tirant lo Blanch, 2015, p. 1081-1082.

[344] OLMEDO CARDENETE, M. Op. Cit. *Delitos sobre la Ordenación…,* p. 948-949.

instrumentos, objetos, medios, métodos o formas concretamente peligrosas para la vida del animal, y el ensañamiento o su comisión en presencia de menores de edad.

Los Tribunales españoles ya están posicionándose en la condena de maltratos a los animales, como, por ejemplo, en un caso en que sancionó la falta absoluta de cuidados, desatención y abandono a perros, en que no hubo atenciones básicas de alimentación higiene y cuidados, obligándoles a permanecer durante años amarrados en un lugar aislado, sin prestar-les atención ni cuidados veterinarios mínimos, sin desparasitarles ni vacunarles, ni agua limpia, comprometiendo la salud del animal provocando graves lesiones y fallecimiento,[345] infringiendo así, el art. 337 y 337 bis[346]

En las disposiciones comunes del capítulo V, en el artículo 338 CP, se trata de supuesto en que la afección a algún espacio natural protegido, en que se impondrán las penas superiores en grado a las respectivamente previstas.

El **Artículo 339,** también fija a los jueces o tribunales la orden para adopción de medidas que sean necesarias para restaurar el equilibrio ecológico perturbado, así como de cualquier otra medida cautelar necesaria para la protección de los bienes tutelados en este Título, por lo que se puede entender que se pude fijar incluso la responsabilidad civil del autor.[347]

---

[345] MESTRE DELGADO, E. *Delitos relativos a ordenación…* Op. Cit., p. 627.

[346] ESPAÑA. Art. 337 bis CP: "El que abandone a un animal de los mencionados en el apartado 1 del artículo anterior en condiciones en que pueda peligrar su vida o integridad será castigado con una pena de multa de uno a seis meses. Asimismo, el juez podrá imponer la pena de inhabilitación especial de tres meses a un año para el ejercicio de profesión, oficio o comercio que tenga relación con los animales y para la tenencia de animales."

[347] MESTRE DELGADO, E. *Delitos relativos a la ordenación…*, p. 632.

También, el atenuante del **Artículo 340 CP,** dispone que si el culpable de cualquiera de los hechos tipificados en el Título VI del CP (De los delitos relativos a la ordenación del territorio y el urbanismo, la protección del patrimonio histórico y el medio ambiente), y hubiera procedido voluntariamente a reparar el daño causado, los Jueces y Tribunales le impondrán la pena inferior en grado a las respectivamente previstas.

Continuaremos con los delitos del Título XVII – Capítulo II, **delitos de incendio** (Arts. 351 a 358 bis); aunque no se recogen dentro del capítulo de los delitos contra el medio ambiente y los recursos naturales, el bien jurídico que protege es también el medio ambiente, y por esa razón pasaremos a mostrar algunos aspectos de ellos.

Para MESTRE DELGADO [348], ese delito que es tipificado con dos concretas conductas de incendio en bienes propios, no por el riesgo que generen, sino por el resultado que provoquen: primero, por defraudación o perjuicio; segundo, porque perjudiquen gravemente las condiciones de la vida silvestre, los bosques o los espacios naturales, (**artículo 357**)[349]. Se podrían describir como "delito de aptitud", en que el tipo penal no describe un resultado concreto de peligro, sino un comportamiento inidóneo para producir peligro para el bien jurídico protegido. Continua ese autor exponiendo las estadísticas en España, correspondiente a este tipo de delitos

---

[348] MESTRE DELGADO, E. *Delitos de Incendio.* [Coord.] LAMARCA PÉREZ, C., en: *DELITOS. La parte especial del Derecho penal.* Madrid : DYCKINSON, 2016, p. 650.

[349] ESPAÑA. Art. 357 CP" El incendiario de bienes propios será castigado con la pena de prisión de uno a cuatro años si tuviere propósito de defraudar o perjudicar a terceros, hubiere causado defraudación o perjuicio, existiere peligro de propagación a edificio, arbolado o plantío ajeno o hubiere perjudicado gravemente las condiciones de la vida silvestre, los bosques o los espacios naturales."

en 2015, en que se contabilizaron 3.831.676 diligencias previas abiertas durante el año de 2014, que quedaron así divididas:[350]

- Incendio con peligro para la vida o integridad física: 429
- Incendios forestales: 2.347
- Incendios en vegetación no forestal: 795
- Incendios de bienes propios: 1.205
- Delitos de incendio por imprudencia: 1.286

Podemos observar que los delitos contra el medio ambiente, como incendios forestales, son los de mayor exponencial en relación a los otros, demostrando con eso que la gran preocupación del legislador en elaborar normas más rígidas en protección ambiental es inminentemente necesaria.

La naturaleza de las distintas infracciones, en ese capítulo de delitos de incendio, varían según el bien jurídico al que afectan de forma mediata. Los delitos de incendio son también contra la seguridad colectiva, sin embargo, tienden a la tutela de otros bienes más específicos, como los delitos

[350] Sin ánimo de exhaustividad, víd. también otra clasificación doctrinaria de CANTERO CAPARRÓS, J.E.S. *Delitos contra la seguridad colectiva*. [Coord.] MORILLAS CUEVA, L., en: *Sistema de Dercho Penal - Parte Especial.* Segunda ed. Madrid : DYKINSON, 2016, p. 972-973: "El Capítulo dedicado a los incendios se compone de 5 secciones en las que se contienen los distintos 'delitos de incendio', que a efecto sistemáticos podemos dividir en tres grandes grupos: a) los que podemos denominar 'incendios comunes', contenidos en el artículo 351, único de la sección 1ª., y que se castigarán como 'delitos de incendio' cuando comporten peligro para la vida o la integridad de las personas, en tanto que se castigarán como delitos de 'daño', si tal peligro no se genera; b) incendios 'forestales' y en zonas de vegetación no forestal, contenidos en las secciones 2ª. y 3ª, y c) los 'incendios en bienes propios', que se sitúan en la sección 4ª del Capítulo, constituyendo una figura muy genuina, formulada en términos bastante arcaicos y por ello con un contenido de especial complejidad".

"comunes" del **artículo 351**[351], que aparecen claramente como típicos de delito de peligro concreto para la vida o la integridad y salud de las personas, pues al uso de un medio comisivo como el incendio, no prestando la atención al daño patrimonial y con eso causando la combustión del objeto incendiado.[352]

La infracción de base de los delitos de incendio forestal se encuentra tipificada en el **artículo 352**,[353] que castiga a quienes incendian a los montes o masas forestales; ese delito se agrava conforme lo que dispone el **artículo 353**,[354] en circunstancias que: a) afecte a una superficie de considerable importancia; b) se deriven grandes o graves efectos erosivos en los suelos; c) altere significativamente las condiciones de vida animal o vegetal o algún

---

[351] ESPAÑA. Art. 351 CP: "Los que provocaren un incendio que comporte un peligro para la vida o integridad física de las personas, serán castigados con la pena de prisión de diez a veinte años. Los Jueces o Tribunales podrán imponer la pena inferior en grado atendidas la menor entidad del peligro causado y las demás circunstancias del hecho. Cuando no concurra tal peligro para la vida o integridad física de las personas, los hechos se castigarán como daños previstos en el artículo 266 de este Código."

[352] CANTERO CAPARRÓS, J.E.S. Op. Cit., p. 973.

[353] ESPAÑA. Art. 352 CP: "Los que incendiaren montes o masas forestales, serán castigados con las penas de prisión de uno a cinco años y multa de doce a dieciocho meses. Si ha existido peligro para la vida o integridad física de las personas, se castigará el hecho conforme a lo dispuesto en el artículo 351, imponiéndose, en todo caso, la pena de multa de doce a veinticuatro meses."

[354] ESPAÑA. Art. 353 CP: "1. Las penas señaladas en el artículo anterior se impondrán en su mitad superior cuando el incendio alcance especial gravedad, atendida la concurrencia de alguna de las circunstancias siguientes: 1.º Que afecte a una superficie de considerable importancia. 2.º Que se deriven grandes o graves efectos erosivos en los suelos. 3.º Que altere significativamente las condiciones de vida animal o vegetal o afecte a algún espacio natural protegido. 4.º En todo caso, cuando se ocasione grave deterioro o destrucción de los recursos afectados. 2. También se impondrán dichas penas en su mitad superior cuando el autor actúe para obtener un beneficio económico con los efectos derivados del incendio."

espacio natural protegido; d) el incendio afecte a zonas próximas a núcleos de población o a lugares habitados; e) el incendio sea provocado en un momento en el que las condiciones climatológicas o del terreno incrementen de forma relevante el riesgo de propagación del mismo; f) se ocasione grave deterioro o destrucción de los recursos afectados; g) el autor actúe para obtener un beneficio económico con los efectos derivados del incendio.

También tiene un tipo privilegiado, con una pena menor, en el que prende fuego a los montes o masas forestales sin que llegue a propagarse, en lo dispuesto en el **artículo 354**[355], y castiga con pena sensiblemente inferior a la prevista en el artículo 352.

El **artículo 355**[356] contiene un conjunto de medidas para una mejor prevención de la fenomenología criminal permitiendo la adopción de medidas relativas a la calificación de los terrenos incendiados, limitando su uso, y también la intervención administrativa en caso de la madera quemada procedente del incendio.[357]

---

[355] ESPAÑA. Art. 354 CP: 1. El que prendiere fuego a montes o masas forestales sin que llegue a propagarse el incendio de los mismos, será castigado con la pena de prisión de seis meses a un año y multa de seis a doce meses. 2. La conducta prevista en el apartado anterior quedará exenta de pena si el incendio no se propaga por la acción voluntaria y positiva de su autor."

[356] ESPAÑA. Art. 355 CP: "En todos los casos previstos en esta sección, los Jueces o Tribunales podrán acordar que la calificación del suelo en las zonas afectadas por un incendio forestal no pueda modificarse en un plazo de hasta treinta años. Igualmente podrán acordar que se limiten o supriman los usos que se vinieran llevando a cabo en las zonas afectadas por el incendio, así como la intervención administrativa de la madera quemada procedente del incendio."

[357] CANTERO CAPARRÓS, J.E.S. Op. Cit., p. 978.

El **artículo 356**[358] es un tipo doloso en el que se castiga por imprudencia grave, por la vía del **artículo 358**[359], cabiendo punición expresa del incendio en zona no forestal; es requisito esencial la determinación del elemento normativo o infracción del deber de cuidado que debió seguir el autor del hecho, en que deben verificarse cuáles deberían haber sido las medidas precautorias legalmente exigibles para evitar la propagación del incendio.[360]

En palabras de PORTOMEÑE SEIJAS,[361] cuando se comprobase que falta la intencionalidad, y determinada la finalidad de la agravación, su aplicación no debería vedarse, o sea, que se trata de un incendio forestal imprudente o por impericia. Y eso, independería que, en otra vía judicial, como por ejemplo en Derecho administrativo, se puedan adoptar otras medidas legales.

---

[358] ESPAÑA. Art. 356 CP: "El que incendiare zonas de vegetación no forestales perjudicando gravemente el medio natural, será castigado con la pena de prisión de seis meses a dos años y multa de seis a veinticuatro meses."

[359] ESPAÑA. Art. 358 CP "El que por imprudencia grave provocare alguno de los delitos de incendio penados en las secciones anteriores, será castigado con la pena inferior en grado, a las respectivamente previstas para cada supuesto."

[360] MESTRE DELGADO, E. Op. Cit. *Delitos de Incendio,* p. 663.

[361] PORTOMEÑE SEIJAS, F. V. Incendios Forestales. [Coord.] GONZÁLES CUSSAC, J. L., en: *Comentarios a la Reforma del Código Penal de 2015.* Segunda ed. Valencia : Tirant lo Blanch, 2015, p. 109.

2.3.2 Derecho procesal penal ambiental

Los delitos penales siguen el principio de legalidad que establece la prohibición de sancionar conductas que previamente no están tipificadas en una ley. Pero, ocurre que en las sanciones penales ambientales eso no se aplica del todo, porque la protección ambiental penal se basa también en la **ley penal en blanco**, en que se delega la acción punible a otras disposiciones legales, incluso normas administrativas.[362]

BRANDARIZ GARCÍA[363] hace crítica al empleo de las normas penales en blanco aduciendo que ellas no contienen una descripción cerrada del supuesto de hecho prohibido y por eso son normas incompletas que requieren la integración con otra instancia reguladora, y también, que generan dudas respecto del principio de legalidad, porque la remisión a normas extrapenales para la integración del supuesto de hecho típico, sobretodo emanada de autoridades administrativas, puede, según el autor, vulnerar el principio de reserva de ley como garantía criminal del principio de legalidad y colisionar con el fundamento político-constitucional, dejando en manos del Ejecutivo la selección de las conductas penalmente relevantes, dando vida a un sector del Derecho penal meramente accesorio de regulación

---

[362] REYNA ALFARO, L. M. *Derecho Penal y Ley Penal en Blanco Algunos Apuntes Sobre la Problematica de la Técnica de Reenvío de las Legislaciones Penales Europeas a Propósito de la Normativa Comunitaria.* s.l. : THEMIS: Revista de Derecho, 2000, n. 41, p. 1.

[363] BRANDARIZ GARCÍA, J. A. *Relaciones entre el Derecho Penal y el Derecho Administrativo.* (Coord.) FARRALDO CABANA, P. y PUENTE ABA, L. M., en: *Ordenación del Territorio Patrimonio Histórico y Medio Ambiente en el Código Penal y la Legislación Especial.* Valencia: Tirant lo Blanch. 2011, p. 107-108.

administrativa, lo que posibilitaría la sanción de infracciones de mera desobediencia.

La ley penal es una ley-marco que se completa con otra norma posterior, en España es un tipo penal, normalmente con categoría de Ley Orgánica,[364] que debe ser completado por medio de una remisión a otra norma de rango inferior (Ley ordinaria o reglamento).[365]

Sin embargo, el Tribunal Constitucional es favorable a la integración de las leyes penales en blanco sobre protección medioambiental con las normativas autonómicas, defendiendo que este desequilibrio entre normativas entre las distintas Comunidades Autónomas y ausencia de uniformidad jurídica, no vulnera el principio de igualdad y no infringe la Constitución española. En cambio, ese posicionamiento consolida un desequilibrio en los niveles de protección penal ambiental que permiten que tenga niveles de protección más alto en algunas.[366]

El sistema español tiene una estructura tricéfala sobre el ejercicio de la acción penal: 1) la acusación pública u oficial del Ministerio Fiscal (art. 105 LECrim). 2) la acusación particular o privada mantenida por el ofendido, en función del tipo de delito a perseguir (art. 101 y 104 LECrim). 3) la

---

[364] CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA. Artículo 81: "1. Son leyes orgánicas las relativas al desarrollo de los derechos fundamentales y de las libertades públicas, las que aprueben los Estatutos de Autonomía y el régimen electoral general y las demás previstas en la Constitución. 2. La aprobación, modificación o derogación de las leyes orgánicas exigirá mayoría absoluta del Congreso, en una votación final sobre el conjunto del proyecto."

[365]SESSANO GOENAGA, J. C. *La Protección Penal del Medio Ambiente*. [En línea] Revista Eletrónica de Ciencias Penal y Criminología, 11 de 2002, p. 8.

[366] SESSANO GOENAGA, J. C. Op. Cit., p. 13.

acusación popular sustentada por el particular no agraviado (art. 101 LECrim).[367]

La acción penal es pública y conforme a los artículos 101 y 270 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal todos los ciudadanos españoles podrán ejercitarla con arreglo a las prescripciones de la Ley[368]

La acción popular en materia penal está prevista en la Constitución española en su artículo 125, donde dispone que: "los ciudadanos podrán ejercer la acción popular y participar en la Administración de la Justicia mediante la institución del Jurado, en la forma y con respecto a aquellos procesos penales que la ley determine, así como en los Tribunales consuetudinarios tradicionales."

Los caracteres de la acción popular están señalados por el TS y así dispone: a) Es un derecho fundamental, derivado de su reconocimiento constitucional; b) Por pertenecer a los españoles como persona física es un derecho cívico, así como también a las personas jurídicas; c) Es un derecho activo, considerando que juntamente con el Ministerio Fiscal el ciudadano

---

[367] CARDONA NOEMÍ, J. *La Acción Popular en el Sistema Procesal Español*. Revista Chilena de Derecho y Ciencia Politica. [En línea] mayo-agosto de 2014., p. 1.

[368] ESPAÑA. Real Decreto de 14 de septiembre de 1882. Ley de Enjuiciamiento Criminal. Disponible en: https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1882-6036. Acceso en 07.06.2016. Artículo 270: "Todos los ciudadanos españoles, hayan sido o no ofendidos por el delito, pueden querellarse, ejercitando la acción popular establecida en el artículo 101 de esta Ley. También pueden querellarse 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."

ejercita en paridad su función pública de acusación. d) Se ejercita en forma de querella y con prestación de fianza.[369]

Esa acción popular tiene naturaleza autónoma e independiente; así, el acusador popular puede ejercitar por sí solo la acción penal y desplegar toda su actividad procesal para demostrar su derecho, sin subordinar su actuación a los restantes sujetos. Por regla general, el particular no ofendido debe ejercitar la acción popular y constituirse en parte acusadora mediante la interposición de querella; también, el acusador popular debe cumplir con la formalidad de prestar fianza. [370]

Como ejemplo de condena penal citamos la sentencia[371] dictada en la Audiencia Provincial de León es ejemplo de acción penal ambiental y condena al autor por responsabilidad criminal, por delitos continuados contra **los recursos naturales y el medio ambiente**, y entre esos, lo más grave fue la contaminación de área de reserva forestal; con penas de cuatro años y un día de prisión, con la accesoria inhabilitación para el ejercicio del derecho de sufragio pasivo durante el tiempo de la condena, y multa de veinticuatro meses y un día con la cuota diaria de diez euros y responsabilidad personal subsidiaria de un día de privación de libertad por cada dos cuotas insatisfechas; inhabilitación especial para ejercer profesión u oficio durante tres años y un día y al pago de la mitad de las costas.

---

[369] CARO RODRÍGUEZ, M. V. *La Acción Popular: Limitaciones a su Ejercicio*. Noticias Juridicas. [En línea] 24 de 11 de 2015. [Citado el: 07 de 06 de 2016.] http://noticias.juridicas.com/conocimiento/articulos-doctrinales/10682-la-accion-popular-limitaciones-a-su-ejercicio-la-ldquo;doctrina-botinrdquo;-el-ldquo;caso-atutxardquo;-y-la-aplicacion-al-ldquo;caso-noosrdquo;/.

[370] NOEMÍ CARDONA, J. *La Acción Popular en el Sistema Procesal Español*. Revista Chilena de Derecho y Ciencia Politica. [En línea] mayo-agosto de 2014, p. 54.

[371] SAP León (Sección n. 3) n. 204/2015 de 14 de abril de 2015.

También al autor fue condenado, con los intereses del artículo 576 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, a satisfacer la cantidad de 475.000 euros, cantidad que el juez puso a la disposición de la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Castilla y León, para llevar a cabo actuaciones de restauración en el local del ambiente que sufrió lesión ambiental.

Podemos observar que junto con la condena penal el autor sufrió también una condena civil, porque las condenas de esos tipos en España no son incompatibles dentro de un mismo proceso. Sin embargo, se tramitan en juicios diferentes, la acción penal suspende la acción civil y administrativa.

En algunos casos, la Responsabilidad civil es derivada de la Responsabilidad penal, artículo 100 da Ley de Enjuiciamiento Criminal: "*De todo delito o falta nace acción penal para el castigo del culpable, y puede nacer también acción civil para la restitución de la cosa, la reparación del daño y la indemnización de perjuicios causados por el hecho punible*".

De la propia acción delictiva nace la obligación de indemnizar y reparar el daño, es decir, si la persona es declarada responsable penal de un delito del que derive un daño reparable, lo será también en la esfera civil.[372]

2.4 Protección Jurídica Civil en Derecho Ambiental

La protección jurídica civil en Derecho Ambiental en España sólo se ejerce en los casos en que la agresión medioambiental afecte a un interés

[372] FUENTES LOUREIRO, M. A. *Resultado típico y valoración del daño en los delitos contra el Medio Ambiente*. Revista o Diario: La Ley: Revista Jurídica Española de Doctrina, Jurisprudencia y Bibliografia. 2016, n. 8782 de 14.06.2016.

privado perfectamente individualizado, o que los particulares tengan pretensiones civiles frente a otros particulares o la Administración, como, por ejemplo, derecho a la propiedad o derecho a la salud.[373]

En palabras de ORTEGA ÁLVAREZ y ALONSO GARCÍA, cuanto al derecho medioambiental en el ámbito privado no se puede: a) tener un derecho subjetivo independiente al medio ambiente (art. 45.1 de la Constitución o en cualquier ley medioambiental); b) ser concebido como un derecho de la personalidad; c) existir pretensión civil alguna al cumplimiento abstracto de normas.[374]

En este tipo de responsabilidad se aplica el principio fundamental del Derecho Civil europeo, según el cual toda persona que produce un daño debe repararlo; es un instrumento jurídico que obliga al responsable del daño a pagar la indemnización, como una forma de constreñir a la persona para no practicar más daños. Afirma FERNÁNDEZ DE GATTA, que, en su origen, esta responsabilidad tenía naturaleza subjetiva, donde debía ser comprobada la culpa, por dolo o negligencia; pero hoy, la **responsabilidad tiene naturaleza objetiva**, dado que no es necesaria la demostración de culpa en el autor, sino sólo la existencia del daño y el nexo causal entre el autor y el propio daño.[375]

---

[373] CARRASCO PERERA, A. *El Régimen Civil de la Responsabilidad por Inmisiones Ambientales Preexistente a la Ley*. [Coord.] LOZANO CUTANDA, B., en: *Comentarios a la Ley de Responsabilidad Medioambiental.* Navarra : Aranzadi, 2008, p. 148.

[374] ORTEGA ÁLVAREZ, L. y ALONSO GARCÍA, M. C. *Tratado de Derecho Ambiental.* Valencia : Tirant lo Blanch, 2013, p. 321.

[375] FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D. *Sistema Jurídico-Administrativo...,* Op. Cit., p. 290-291.

Algunos sectores doctrinales todavía se contraponen en lo que prevalece para la responsabilidad medioambiental extracontractual. ¿La responsabilidad subjetiva u objetiva?

Eso todavía no está pacificado en la doctrina española, LOZANO CUTANDA[376] afirma que igual en la generalidad de los países de Europa, España, cuando regula la responsabilidad por daños al medioambiente causados por particulares se parte de un régimen general de **responsabilidad civil subjetiva** basado en la existencia de culpa o negligencia por parte del responsable del hecho dañoso. Sin embargo, más adelante, esta autora afirma que tiende por ello cada vez más a prescindir de la culpabilidad de la conducta para declarar la obligación de resarcir los daños cuando se trata de actividades productoras de riesgo, **"reconociendo una suerte de responsabilidad objetiva o responsabilidad por riesgo".** Por cierto, la tendencia a nivel europeo en protección ambiental es el predominio de la responsabilidad objetiva, como en Alemania e Gran Bretaña**.**

En un análisis hecho por POZZO[377] en los diferentes regímenes de responsabilidad para daños al medio ambiente, que desarrolló en diferentes contextos legales (Alemania, Inglaterra, España y Francia), países que están bajo a la Directiva 2004/35, indican una preferencia por el régimen de responsabilidad objetiva, elección esa que también fue confirmada en Italia.

Incluso, a nivel mundial la responsabilidad objetiva en protección ambiental es la que mejor se adecua a los patrones de protección jurídica ambiental porque confiere a cualquiera, independiente de culpa o dolo la

---

[376] LOZANO CUTANDA, B. *Derecho Ambiental Administrativo.* Undécima. Madrid : La Ley, 2010, p. 385-386.

[377] POZZO, B. *Il Recepimento della Direttiva 2004/35/CE Sulla Responsabilità Ambientale in Germania, Spagna, Francia e Regno Unito*. Rivista Giuridica dell'Ambiente*, Vol. 2.* Milano: Giuffrè Editore, 2010, p. 244.

responsabilidad y deber de indemnizar, lo que parece estar mejor adecuado as las tendencias modernas, partiendo del presupuesto de que las normas deben acompañar el crecimiento y desarrollo sostenible.

Es importante, en materia ambiental, diferenciar las acciones colectivas que versen sobre **intereses difusos**, que son las que se tratan de un hecho dañoso que perjudica a una pluralidad de personas indeterminadas o de difícil determinación, de las acciones colectivas que ejerciten derechos de **intereses colectivos**, donde los sujetos están identificados. Con esa diferenciación podremos saber cuál de los instrumentos de sanción serán aplicable.[378]

En las acciones colectivas se atiende a diferentes perspectivas jurídicas, económicas o sociales que sirven para responder a los desafíos de la economía de masas para el acceso a la justicia mediante la reunión y litigación conjunta de los individuos afectados.[379]

Mejor dicho, en la definición de GARCÍA ÁLVAREZ[380], la acción colectiva es un instrumento procesal que pretende resolver con eficacia y eficiencia conflictos, que también incluye el medio ambiente, y que afectan a una pluralidad de sujetos, tanto para derechos individuales homogéneos como los supraindividuales. En ese sentido, todos los interesados son parte procesal, representados por una persona, un grupo o asociación; y el efecto

---

[378] ARMENTA DEU, T. *Acciones Colectivas: Reconocimiento, Cosa Juzgada y Ejecución.* Madrid : Marcial Pons, 2013, p. 78. Víd también SÁNCHEZ GONZÁLEZ, M. P. *Los Intereses Difusuos Bajo la Óptica de Derecho Civil.* [Coord.] CARBONELL PORRAS, E., y CABRERA MERCADO, R., en: *Intereses Colectivos y Legitimación Activa.* Navarra : Aranzadi, 2014, p. 144.

[379] ARMENTA DEU, T. Op. Cit. , p.09.

[380] GARCÍA ÁLVARES, L. *Daños Ambientales Transnacionales y Acceso a la Justicia.* Madrid: Dykinson, 2016, p. 158-159.

de la sentencia afecta a todos, y eso hace que se economice en recursos y evita soluciones contradictorias.

A continuación, la autora afirma que, en el plano de acceso a los procedimientos judiciales ante daños ambientales transnacionales, hay mucha insuficiencia de regulación de acciones colectivas en los países de la UE, y que la territorialidad de los Estados nacionales choca aún con la protección de un bien de carácter global.

La Ley de Enjuiciamiento Civil (LEC) de 2000, generaliza el reconocimiento de los intereses colectivos y en su artículo 6[381], reconoce las personas que pueden ser parte en los procesos ante los Tribunales.[382] En esa Ley, no se contiene ni una sola vez la expresión medio ambiente, entonces,

---

[381] ESPAÑA. Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil. Disponible en: https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2000-323. Acceso en 15.08.2016. Art. 6º. "**1.** Podrán ser parte en los procesos ante los tribunales civiles: 1.º Las personas físicas. 2.º El concebido no nacido, para todos los efectos que le sean favorables. 3.º Las personas jurídicas. 4.º Las masas patrimoniales o los patrimonios separados que carezcan transitoriamente de titular o cuyo titular haya sido privado de sus facultades de disposición y administración. 5.º Las entidades sin personalidad jurídica a las que la ley reconozca capacidad para ser parte. 6.º El Ministerio Fiscal, respecto de los procesos en que, conforme a la ley, haya de intervenir como parte. 7.º Los grupos de consumidores o usuarios afectados por un hecho dañoso cuando los individuos que lo compongan estén determinados o sean fácilmente determinables. Para demandar en juicio será necesario que el grupo se constituya con la mayoría de los afectados. 8.º Las entidades habilitadas conforme a la normativa comunitaria europea para el ejercicio de la acción de cesación en defensa de los intereses colectivos y de los intereses difusos de los consumidores y usuarios. **2**. Sin perjuicio de la responsabilidad que, conforme a la ley, pueda corresponder a los gestores o a los partícipes, podrán ser demandadas, en todo caso, las entidades que, no habiendo cumplido los requisitos legalmente establecidos para constituirse en personas jurídicas, estén formadas por una pluralidad de elementos personales y patrimoniales puestos al servicio de un fin determinado."

[382] CARBONELL PORRAS, E. *Los Intereses Difusos Bajo la Óptica del Derecho Civil*. [Coord.] CARBONELL PORRAS, E., y CABRERA MERCADO, R., en: *Intereses Colectivos y Legitimación Activa*. Navarra: Aranzadi, 2014, p.55.

en España no existe una tutela procesal civil especial del medio ambiente, por lo que se debe estar a la tutela judicial general o común.[383]

El artículo 11 la LEC, habilita los legitimados, a los grupos de afectados o asociaciones para la defensa de los intereses colectivos, tanto para intereses supraindividuales como para derechos individuales homogéneos[384]; GARCÍA ALVAREZ, presenta algunos ejemplos de acciones, como pedido de cesación, con condena de hacer o no hacer, para evitar la producción de daño; y acción en caso ambiental, para la reparación y la rehabilitación de los recursos naturales dañados por un vertido en las aguas de un río. También afirma la autora, que es a favor que se dé a los daños ambientales un trato análogo al previsto para los intereses de consumidores y usuarios.[385]

---

[383] MONTERO AROCA, J. *Acciones Judiciales en Materia de Medio Ambiente en el Marco de la Ley de Enjuiciamiento Civil. SEXTAS CONFERENCIAS SOBRE EL MEDIO AMBIENTE: Acciones para la preservación del medio ambiente.* [En línea] 2003. http://www.ces.gva.es/cs_/htm_conferencias/conferencias_06.htm.

[384] GARCÍA ÁLVAREZ, L. Op. Cit., p. 170- 183.

[385] ESPAÑA. Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil. Art. 11: "**1.** Sin perjuicio de la legitimación individual de los perjudicados, las asociaciones de consumidores y usuarios legalmente constituidas estarán legitimadas para defender en juicio los derechos e intereses de sus asociados y los de la asociación, así como los intereses generales de los consumidores y usuarios. **2**. Cuando los perjudicados por un hecho dañoso sean un grupo de consumidores o usuarios cuyos componentes estén perfectamente determinados o sean fácilmente determinables, la legitimación para pretender la tutela de esos intereses colectivos corresponde a las asociaciones de consumidores y usuarios, a las entidades legalmente constituidas que tengan por objeto la defensa o protección de éstos, así como a los propios grupos de afectados. **3**. Cuando los perjudicados por un hecho dañoso sean una pluralidad de consumidores o usuarios indeterminada o de difícil determinación, la legitimación para demandar en juicio la defensa de estos intereses difusos corresponderá exclusivamente a las asociaciones de consumidores y usuarios que, conforme a la Ley, sean representativas. **4.**Las entidades habilitadas a las que se refiere el artículo 6.1.8 estarán legitimadas para el ejercicio de la acción de cesación para la defensa de los intereses colectivos y de los intereses difusos de los consumidores y usuarios. Los Jueces y Tribunales aceptarán dicha lista como prueba de la capacidad de la entidad habilitada para ser parte, sin perjuicio de

2.4.1 Responsabilidad civil extracontractual ambiental

La responsabilidad civil puede ser de dos clases, la contractual y extracontractual; la primera, hace referencia a daños por incumplimiento de contrato (*pacta sunt servanda*), la segunda, se relaciona con los daños ocurridos por cualquier actividad humana, aparte de cualquier relación jurídica previa y fuera de la relación contractual, que es justamente donde se encuadra la responsabilidad civil por daños al medio ambiente.[386]

La protección del medioambiente está basada prácticamente en la responsabilidad por daño del art. 1.902[387] y en los artículos 4, 7.2, 590, 1.908[388] del Código Civil. Y también, por otras normas civiles sectoriales, como por ejemplo las limitaciones por razón de vecindad; responsabilidad

---

examinar si la finalidad de la misma y los intereses afectados legitiman el ejercicio de la acción. **5.** El Ministerio Fiscal estará legitimado para ejercitar cualquier acción en defensa de los intereses de los consumidores y usuarios.

[386] HERAS Y OJEDA , M. *Responsabilidad Ambiental: El Derecho Español y Comunitario.* [En línea] Instituto Garcia Oviedo - Universidad de Sevilla, 25 de 07 de 2007. Disponible en: http://huespedes.cica.es/gimadus/17/05_respon_ambiental.html. Acceso en 25.10.2016. P. 2-3.

[387] ESPAÑA. Código Civil, artículo 1902: "El que por acción u omisión causa daño a otro, interviniendo culpa o negligencia, está obligado a reparar el daño causado."

[388] ESPAÑA. Código Civil. Art. 1.908: "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."

civil en materia de energía nuclear; responsabilidad civil nacida de daños debido a la contaminación por hidrocarburos y la Ley de Costas (Ley 22/1998, de 28 de julio; además de algunas normas de las Comunidades Autónomas.[389]

En el artículo 1902 CC, se establecen los requisitos esenciales para la responsabilidad civil: acción u omisión, daño directo y efectivo a derecho e intereses particulares, nexo causal, culpa o negligencia.

En la secuencia, el artículo 1903 CC[390] establece que la obligación que impone el art. 1902 es exigible, no sólo por los actos u omisiones propios, sino por los de aquellas personas de quienes se debe responder, como, por ejemplo, los dueños o directores de un establecimiento o empresa respecto de los perjuicios causados por sus dependientes en el servicio de los ramos en que los tuvieran empleados, o con ocasión de sus funciones. Y en el artículo 1908 CC se dispone sobre la responsabilidad de los propietarios por los daños causados.

---

[389] CORDERO LOBATO, E. *Daños a Particulares y Medio Ambiente*. [Coord.] ORTEGA ÁLVAREZ, L., y ALONSO GARCÍA, M. C., en: *Tratado de Derecho Ambiental.* Valencia : Tirant lo Blanch, 2013, p. 323.

[390] ESPAÑA. Código Civil. Art. 1903: "La obligación que impone el artículo anterior es exigible no sólo por los actos u omisiones propios, sino por los de aquellas personas de quienes se debe responder: Los padres son responsables de los daños causados por los hijos que se encuentren bajo su guarda. Los tutores lo son de los perjuicios causados por los menores o incapacitados que están bajo su autoridad y habitan en su compañía. Lo son igualmente los dueños o directores de un establecimiento o empresa respecto de los perjuicios causados por sus dependientes en el servicio de los ramos en que los tuvieran empleados, o con ocasión de sus funciones. Las personas o entidades que sean titulares de un Centro docente de enseñanza no superior responderán por los daños y perjuicios que causen sus alumnos menores de edad durante los períodos de tiempo en que los mismos se hallen bajo el control o vigilancia del profesorado del Centro, desarrollando actividades escolares o extraescolares y complementarias. La responsabilidad de que trata este artículo cesará cuando las personas en él mencionadas prueben que emplearon toda la diligencia de un buen padre de familia para prevenir el daño."

Cuando se dispone sobre daño ambiental es importante distinguir dos tipos de daños: 1) El daño al ambiente en que no resulta dañada una posesión concreta, sino el propio hábitat. 2) El daño sufrido por los particulares en sus bienes patrimoniales o en su salud, que puede comprender el daño emergente y el lucro cesante, como consecuencia de agresiones al medio ambiente.[391]

2.4.2 Tipología de las acciones civiles procedentes en la materia

En intereses privados, los instrumentos ambientales son la **acción negatoria**, con pretensiones de **cesación y de imposición** de medidas correctoras y la **acción de responsabilidad extracontractual** para pedir la **reparación** *in natura* o por equivalente del medio y la **indemnización** de los daños y perjuicios.[392]

Entre otras acciones de protección ambiental se ha admitido también los interdictos, como medio para proteger el medio ambiente, lo más utilizado ha sido el **interdicto de obra nueva**. Sería un medio preventivo eficaz ante hipótesis de instalaciones que se prevea van a causar un daño o perjuicio. Basta con que hayan infringido lo preceptuado en el art. 590[393]

---

[391] HERAS Y OJEDA, M. Op. Cit., p. 2.

[392] CARRASCO PERERA, A., p. 149.

[393] ESPAÑA. Código Civil, artículo 590: ""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

Código Civil. La adopción de los interdictos de obra nueva, los cuales protegen la posesión de los bienes frente a acciones ilegítimas de terceros, en muchos casos es más rápida que la intervención de los tribunales de lo contencioso-administrativo.[394]

De igual forma, en el código Civil no hay una regulación específica sobre el **Derecho de inmisiones**, sin embargo, la jurisprudencia, en sede de relaciones de vecindad, ha creado este Derecho, por una interpretación analógica con los art. 1908[395], 1º., 2º. y 4º. del art. 590 CC.

Hay una decisión[396] que muy bien fundamenta el asunto de la culpa extracontractual con responsabilidad derivada de **inmisiones ilícitas (ruido**), en que la demandada ponía la música a un volumen muy elevado tanto por el día como por la noche, generando ansiedad y angustia derivadas de los ruidos; en esa decisión, se afirma que en la normativa española los únicos preceptos que indirectamente se refieren a las inmisiones, bien para prevenirlas, bien para reparar los daños por ellas producidos, son el art. 590 CC (encuadrado en el capítulo relativo a las servidumbres legales, aunque lo que regula propiamente es una limitación genérica del derecho de propiedad

---

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."

[394] SORIANO GARCÍA, J. E. y BRUFAO CURIEL, P. *Claves de Derecho Ambiental III.* Madrid : Iustel, 2013, p. 30.

[395] ESPAÑA. Código Civil, artículo 1.908: "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.

[396] SAP de Salamanca (Sección n. 1) n.258/2014 de 28 de octubre. AC 2014/2367.

de cualquier finca por razones de vecindad) y el art. 1908.2 y 4 CC (precepto en materia de responsabilidad civil extracontractual).

Esas normas no se refieren específicamente al ruido, pero se hace una aplicación analógica de las mismas, y la interpretación de la jurisprudencia es que el Código Civil no contiene una norma general prohibitoria de toda inmisión perjudicial o nociva, entonces, puede ser inducida de una adecuada interpretación de la responsabilidad extracontractual impuesta por el art. 1902 y en las exigencias de una correcta vecindad y comportamiento según la buena fe, que se obtienen por generalización analógica de los arts. 590 y 1908, considerando que la regla fundamental al derecho de propiedad es que no se puede llegar más allá de lo que el respeto al vecino determina.[397]

Una de las mayores limitaciones de esas normas es que solo cabe alegarlas por quienes son los titulares de los derechos puestos en riesgo y no la ciudadanía en general. Las relaciones de vecindad y a la propiedad horizontal es el campo donde mejor cabida tienen las protecciones jurídicas civiles con la finalidad de resguardar la calidad de vida de las personas.[398]

Total, que, en casos de actividades molestas por inmisiones sonoras, la jurisprudencia ha adoptado la **Acción Civil de Cesación**, incluso con la adopción de Medidas Cautelares para que obligue al cumplimento de las

---

[397] SORIANO GARCÍA, J. E. y BRUFAO CURIEL, P. Op. Cit., p. 30. Víd. También CARRASCO PERERA, A. *El Régimen Civil de la Responsabilidad por Inmisiones Ambientales Preexistente a la Ley*. [Coord.] LOZANO CUTANDA, B., en: *Comentarios a la Ley de Responsabilidad Medioambiental*. Navarra : Aranzadi, 2008, p.149.

[398] SORIANO GARCÍA, J. E. y BRUFAO CURIEL, P. Op. Cit., p. 30.

determinaciones judiciales bajo apercibimiento de incurrir en delito de desobediencia.[399]

Como ejemplo de la aplicación de medidas de cesación por la jurisprudencia española, tenemos la sentencia[400] del Tribunal Supremo, que estimó en parte una demanda y condenó a cesar las inmisiones ilegítimas, por vertidos contaminantes, que causaron daño a una finca; y también condenó a una indemnización, en la cantidad de 26.963.312(veintiséis millones novecientas sesenta y tres mil trescientas doce) pesetas.

Importante también considerar que el cumplimiento de las normas administrativas no excluye la responsabilidad civil derivada de la causación de daño, porque el sistema de acciones y de responsabilidad civiles tienen como finalidad evitar los daños a un particular, o conseguir su resarcimiento. De ahí que, aún se respeten las condiciones impuestas por las autoridades y el daño se produce, se faculta al damnificado a impugnar las licencias administrativas ya concedidas manejando la **tutela inhibitoria**, para que cese la causa del daño y sus efectos; y también con la **acción negatoria**, requerir tutela resarcitoria para la indemnización por daños y perjuicios.[401]

Para CORDERO LOBATO[402], la acción negatoria requiere que la inmisión no esté legitimada en la ley, como por ejemplo en caso de estado

---

[399] MARTI MARTI, J. *Relato Factico de los antecedentes de la Acción de Cesacion Contra una Actividad que Provoca Inmisiones Sonoras y su Tramitación Procesal*. Revista Jurídica Española la Ley. 2002, Vol. n. 7, p. 1804-1806.

[400] STS (Sala primera) 4513/2000 de 02 de noviembre de 2007. ROJ: STS 7939/2007 – ECLI:ES:TS: 2007 Disponible en: http://www.poderjudicial.es/search/doAction?action=contentpdf&databasematch=TS&reference=258849&links=inmisiones%20Y%20ruido&optimize=20071220&publicinterface=true. Acceso en 14.06.2016.

[401] SORIANO GARCÍA, J. E. y BRUFAO CURIEL, P. Op. Cit., p. 32.

[402] CORDERO LOBATO, E. Op. Cit., p. 325.

de necesidad, servidumbres legales, y que el daño sea reiterado, grave, y tenga nexo causal entre la actividad inminente y el daño, o que no ocurre en caso de fuerza mayor, culpa de un tercero o culpa exclusiva de la víctima.

En caso de inmisiones ilegítimas, la acción negatoria permite poner fin a ellas, que es una pretensión de **cesación,** se puede también hacer un pedido para que no se produzcan en el futuro otros tipos de emisiones o que es una pretensión **prohibitiva**.

En una interpretación analógica con la aplicación de acción de cesación en protección judicial de consumidores, podemos citar doctrina de GONZÁLEZ GRANDA, que afirma que la acción de cesación contiene doble solicitud de tutela de fondo, tanto a la **acción de cesación en sentido** estricto, como a la **acción de prohibición**; en cesación, la acción es dirigida a obtener una sentencia que condene al demandado a cesar en la conducta contraria a la Ley que se le imputa, que es lesiva de intereses colectivos o difusos; y la acción de prohibición es para prohibir la realización futura o la reiteración de una conducta cuando haya finalizado al tiempo de ejercitarse la acción, si existe temor de que pueda reiterar la acción de modo inminente. Ambas integran pretensiones declarativas de condena de no hacer.[403]

En caso de actividades contaminantes que dañan o ponen en peligro intereses particulares, los Tribunales civiles también son competentes para ordenar medidas correctoras, el monopolio de ese tipo de acción no es sólo de la Administración, considerando que esa, sólo actúa en casos de intereses

---

[403] GONZÁLEZ GRANDA, P. *Protección Judicial de Consumidores y Usuarios en el Comercio Eletrónico*. [Coord.] CORTÉS, V., en: *Protección de los Consumidores e Inversores, Arbitraje y Proceso.* Madrid: Reus, 2009, p. 132. Víd. También GONZÁLEZ GRANDA, P. *Protección Judicial y Extrajudicial de Consumidores y Usuarios en el Ámbito del Comercio Electrónico*. Revista Jurídica Española la Ley. 2007, Vol. 3, n. 1821-1844.

generales. Sin embargo, la condena al cese o la imposición de medidas correctoras es posible si el Juez civil no revisa la licencia que legitime la actividad contaminante.[404]

[404] CORDERO LOBATO, E. Op. Cit., p. 327.

CAPITULO III - **Derecho Ambiental Italiano**

En derecho comparado, la doctrina[405] separa la idea de "constitucionalismo ambiental" en el ámbito interno en la UE en direcciones diferenciadas, en que algunos países, hasta los años setenta del siglo pasado, no reconocían el medio ambiente con un *status* de bien jurídico. Otros, si, que reconocían como bien jurídico, pero no sancionaban conductas lesivas. Y finalmente, a partir de los años noventa, algunos pocos países, adoptaban la combinación de bien jurídico *ad hoc* y sanción correspondiente.

El Derecho ambiental italiano tuvo un mayor desarrollo después que Italia entró en la Unión Europea y aplicó internamente el ordenamiento determinado por la UE.

A lo largo de la década de los setenta, fue que doctrina y jurisprudencia empezaran a manifestarse más vehementemente en la gradual afirmación del merecimiento de tutela a los intereses difusos, eso, en sintonía con los ordenamientos internacionales y comunitarios que comenzaban a proliferar. Y esa necesidad pasó, principalmente para controlar los elementos relacionados con la calidad de vida, que originó el referente constitucional directo ambiental para proteger el derecho a la salud. La doctrina, inicialmente, empezó a apreciar cuestiones concernientes a la tutela de las bellezas paisajísticas, y después, a las concernientes a la calidad de la vida y

---

[405] ARLUCEA RUIZ, E. *Conceptos Ambientales Básicos de la Constitución de 1978.* Bilbao : Instituto Vasco de Administración Pública, 2008, p. 34. *Apud* POZZO, B. *Il Criterio di Imputazione della Responsabilità per Danno All'Ambiente Nelle Recienti Leggi Ecologiche*, en AAVV.: Per una riforma dellla responsabilità civile per danno all'ambiente, Milán: ed. Giuffrè, 1994.

posteriormente a la gestión del territorio. La legislación, sin embargo, tuvo un tránsito de un tratamiento indirecto mediante intervenciones sectoriales, a una protección directa basada en una concepción global y preventiva. Y en el momento actual pondera más por concebir el significado jurídico unitario *latu sensu* de la tutela medioambiental[406]

Tenemos que resaltar que, en la Constitución de la República Italiana,[407] de 22 de diciembre de 1947, el artículo 9 es el que hace la primera mención a la protección ambiental, cuando así dispone: "La Republica promueve el desarrollo de la cultura y la investigación científica y técnica. Tutela el paisaje y el patrimonio histórico y artístico de la Nación."

También el artículo 32[408] de la Constitución italiana hace una referencia más cercana al concepto de medio ambiente cuando trata del derecho a la salud humana, pero sin poner una referencia explícita a la noción de medio ambiente.[409]

La Constitución no contenía norma directa de protección ambiental y no hacía una mención explícita de bien ambiental, entonces en la reforma que hubo con la Ley n. 3 de 18.10.2001 fue introducido el concepto de "tutela

---

[406] ARLUCEA RUIZ, E., Op. Cit., p. 40 -41.

[407] CONSTITUCIÓN ITALIANA, art. 9: "La Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica. Tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione."

[408] CONSTITUCIÓN ITALIANA, art. 32: "La Repubblica tutela la salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettivita', e garantisce cure gratuite agli indigenti. Nessuno puo' essere obbligato a un determinato trattamento sanitario se non per disposizione di legge. La legge non puo' in nessun caso violare i limiti imposti dal rispetto della persona umana."

[409] SCHLITZER, E. F. y IMPOSIMATO, C. L' Ambiente e la sua Tutela Risarcitoria. [Coord.] PERULLI G., en: *Il Danno Ambientale.* Torino: G. Giappichelli Editore, 2012, p. 56.

de ambiente, ecosistema y bien cultural"[410] en la Constitución, en su art. 117[411], letra "s", que dispone sobre la competencia legislativa del Estado y de las Regiones en la tutela ambiental.

En normas infra-constitucionales, el Decreto 185/64, de 13 de febrero del Presidente de la República, hizo la introducción el vocablo "ambiente" expresamente recogido en una norma jurídica.[412] Y posteriormente, la definición indirecta de ambiente en la legislación italiana está en la sexta parte de la norma en materia de tutela resarcitoria contra el daño al ambiente, en el Decreto Legislativo n. 152 de 03.04.2006, (Código del Ambiente). Más específicamente en los artículos 300, 301, 304, 305, 312 y 314.

En lo que se refiere a la responsabilidad ambiental en Italia, la doctrina de GIAMPIETRO[413] afirma que si hay falta de un enlace explícito al hecho doloso o culposo del responsable, hay motivo para considerar que falta coordinación en las normas, ya que no se puede tener como hipótesis un diferente régimen de ilícito ambiental en la fase de amenaza del daño.

Conforme el artículo 311 del Código del ambiente,[414] cualquier persona que realice un acto ilegal infringiendo las normas, con negligencia,

---

[410] PRATI, L. *Responsabilità per Danno All'Ambiente e Bonifica dei Siti Contaminati.* Milano: Wolters Kluwer – IPSOA Editore, 2011, p. 6.

[411] CONSTITUCIÓN ITALIANA, art. 117, letra "s": "La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonchè dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali. Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie: ... s) tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali.".

[412] ARLUCEA RUIZ, E. Op. Cit., p. 39.

[413] GIAMPIETRO, F. *Comento al Testo Unico Ambientale*. s.l. : Wolters Kluwer Italia - IPSOA Editore, 2006, p. 248.

[414] ITÁLIA. Código del Ambiente. Artículo 311: "...2. Chiunque realizzando un fatto illecito, o omettendo attivita' o comportamenti doverosi, con violazione di legge, di regolamento, o di provvedimento amministrativo, con negligenza, imperizia,

impericia o imprudencia y causar daño al medio ambiente, alterando, estropeando o destruyéndolo en su totalidad o en parte tiene que restablecer la situación anterior al daño y pagar una cantidad equivalente al Estado.

En el Código del Ambiente (Decreto Legislativo n. 152 de 3.04.2006) se constituyó un sistema binario de reparación por daño ambiental, para los eventos que pueden causar daños al medio ambiente o contaminación de matrices ambientales. Primero un procedimiento administrativo, por la descontaminación de los sitios dañados (art.239) y un segundo es acerca de la prevención y reparación de los daños ambientales (art.299).[415]

También como norma infra-constitucional en Italia está la Ley 349, de 08 de julio de 1986, que en su artículo 18[416], letra 5, dispone que las asociaciones individuales, indicadas en el artículo 13 de la misma Ley, pueden intervenir en el juicio por daño ambiental y recurrir en la jurisdicción administrativa para la anulación de actos ilegítimos. Interesante observar, que la persona física no puede tener acceso al Poder Judicial postulando reparación ambiental, conforme a las normas internas de Italia.

Existen casos, que en algunos países miembros han adoptado medidas alternativas para la protección ambiental, tal como el tributo ambiental, que

---

imprudenza o violazione di norme tecniche, arrechi danno all'ambiente, alterandolo, deteriorandolo o distruggendolo in tutto o in parte, e' obbligato al ripristino della precedente situazione e, in mancanza, al risarcimento per equivalente patrimoniale nei confronti dello Stato..."

[415] DELL'ANNO, P. *Diritto Dell'Ambiente - Commento sistematico al d. lgs. 152/2006, integratodai d. lgs. 4/2008, 128/2010, 205/2010, 121/2011.* Segunda. Padova : Casa Editrice Dott. Antonio Milani, 2011, p. 263.

[416] Art. 18: "5. Le associazioni individuate in base all'articolo 13 della presente legge possono intervenire nei giudizi per danno ambientale e ricorrere in sede di giurisdizione amministrativa per l'annullamento di atti illegittimi."

tienen directa conexión con una específica función de los gastos públicos y se transforma por el ciudadano en un instrumento de control sobre la eficiencia de la Administración Pública, como en Italia. Los tributos ambientales son alternativas que también son adoptadas por otros países miembros de la UE y en algunos casos son muy bajas porque está repartida en una gran multitud de contribuyentes como, por ejemplo, ticket de entrada en el centro histórico de una ciudad. También en Austria, los ciudadanos toman iniciativa de votar en referéndum la introducción de tasas añadidas para mejorar el decoro urbano, la salud y la calidad de vida, como, por ejemplo, con financiación de obras públicas para protegerse del riesgo de inundaciones o para crear un nuevo parque alrededor del Danubio.[417]

Otro ejemplo a ser citado de país que está ejerciendo la aplicabilidad interna de normas de la UE para protección ambiental es la Sentencia[418] en que Eslovaquia en petición de decisión prejudicial, pide al Tribunal que determine la ineficacia de decisiones de autoridades públicas nacionales cuya ilegalidad repercute en el medio ambiente, considerando que fueron adoptadas mediante procedimiento administrativo contrario al Derecho medioambiental de la Unión Europea; con interpretación del artículo 9, apartado 3, del Convenio (de Aarhus) sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en

---

[417] ENNIO LA SCALA, A. *Política Fiscal Medioambiental: experiencia italiana y comunitaria*. [Coord.] EMBID IRUJO, A., en: *El Derecho a un Medio Ambiente Adecuado.* Madrid: Iustel, 2008, p. 462-464.

[418] STJUE de 08 de marzo de 2011(Gran sala), en el asunto C – 240/09. Disponible en: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A62009CA0240. Acceso en 13.06.2016.

materia de medio ambiente, celebrado en nombre de la Comunidad Europea, mediante Decisión de Consejo de 17 de febrero de 2005.

CONCLUSIONES:

Primera - Las políticas ambientales actuales en la Unión Europea no han acompañado las reales necesidades de protección ambiental, aunque medidas importantes están siendo tomadas por ella y por sus Estados miembros.

Segunda - El desarrollo social y económico son las principales causas de la degradación ambiental en la Unión Europea y sus países miembros.

Tercera - La contaminación en la atmósfera, ocasionando el cambio climático también se refleja en el aumento del daño en los bosques, porque el clima es conductor principal para los ecosistemas forestales.

Cuarta - Los desequilibrios de nutrientes en los suelos de zonas forestales implican un alto riesgo para la salud humana, y las emisiones de gases tóxicos en el aire han reducido la biodiversidad forestal en más de un 10% en dos tercios de la superficie de Europa.

Quinta - El estado de los árboles forestales indica un aumento de la frecuencia del calor y la sequía en la última década en Europa central, ocasionando una disminución en la disponibilidad de agua en verano y más humedad en el invierno.

Sexta - El planeta está ligado por conexiones y esa comunicación climática hace con que la degradación del medio ambiente europeo tenga influencia en el clima de todo el planeta, y también al revés.

Séptima - Las Directivas de hábitats y aves son los instrumentos jurídicos más fuertes y efectivos en la protección ambiental en la Unión Europea, y también la red Natura 2000 que fortifica su efectividad junto a todos los Estados miembros.

Octava - La ineficiencia en protección ambiental en la Unión Europea no está en sus instrumentos de protección, sino a cargo de los Estados miembros que deberían supervisar mejor y hacer cumplir las Directivas y normativas, en general, de la Unión Europea, y también a nivel interno, para la preservación ambiental.

Novena - Las lagunas de las normas ambientales son superadas por jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, que a través del principio de primacía hace que el derecho de la Unión Europea prevalezca sobre los derechos internos de los Estados miembros, aunque, el porcentaje de incumplimiento de las normas europeas por sus Estados miembros impide la efectividad de su aplicación.

Décima - Existe una diversidad en la aplicación interna por parte de los países miembros respecto de las Directivas de la Unión Europea, y también de la aplicación interna en general de las normativas de protección ambiental, ejemplo de eso es que, en algunos países, la defensa ambiental

puede ser ejercida por cualquier persona, incluso persona física, y en otros, solamente por personas autorizadas por ley, que normalmente son personas jurídicas (ONG) u órganos estatales, y eso restringe el acceso de todos a la justicia.

Décima primera - La responsabilidad por daño a la biodiversidad es aplicada de forma diversa en los Estados miembros, en unos se restringe a la responsabilidad para la restauración de especies protegidas y hábitats naturales dañados por actividades ilegales, y otros, la reparación compensatoria; y esa disparidad ocasiona desigualdad en la protección ambiental, lo que deriva en que no se aplica con justicia la Directiva de Responsabilidad Ambiental, considerando que su precepto básico es la reducción de la pérdida de biodiversidad en la Unión Europea.

Décima segunda – El acceso a los Tribunales de los Estados miembros de la Unión Europea para reclamar por daño ambiental causado en terceros países, principalmente, no que se refiere a daños cometidos por las empresas multinacionales, proporciona una posibilidad de justicia más globalizada que puede repercutir en una protección ambiental más justa; aunque estás vías no han sido utilizadas con asiduidad por su complejidad.

Décima tercera - La legislación ambiental y su procedimiento en España son muy complejas, lo que puede señalar un obstáculo al acceso a la justicia. La defensa del medioambiente está evolucionando en la última década hacia una nueva comprensión, pues antes, las acciones en general estaban pensadas para intereses individuales lesionados; sin embargo, los daños ambientales que no afectan ningún derecho o interés particular

concreto, que son los daños públicos, todavía están bajo normas que evolucionan despacio.

Décima cuarta - El reparto de competencia en materia ambiental en el ámbito interno en España ha causado conflictos importantes y eso retrasa la prestación jurisdiccional.

Décima quinta - En España las vías para pedir la entrega de prestación jurisdiccional judicial y extra-judicial para protección ambiental son:

- **Contencioso-administrativa**, para demandar en relación con normas de carácter general, actos expresos y probables, inactividad de la administración o actuaciones materiales que constituyan vía de hecho. Esa vía, suele tener lentitud de los procesos judiciales, falta de pretensiones adecuadas de los ciudadanos, desconocimiento por parte del público de sus posibilidades para postular procedimientos administrativos o judiciales, costes altos del litigio y falta de formación específica de los jueces en el derecho ambiental, con eso, conflictos que tendrían que tramitar por el contencioso-administrativo, se plantean mediante denuncias de otro órdenes, como por ejemplo en las fiscalías de los TSJ, o ante el orden jurisdiccional penal. Sin embargo, es la vía jurisdiccional más utilizada en España para la protección ambiental, y tiene un carácter más preventivo que sancionador, intentando coordinar la protección del medio ambiente y el desarrollo económico, regulando la materia ambiental, y

prohibiendo comportamientos que pueden perjudicar al equilibrio ecológico.

- **Jurisdicción Penal -** Ocurre por la violación de los delitos tipificados en el Código Penal español o por Ley penal en blanco, con denuncia o querella, con acusación particular o acusación popular. Sin embargo, los Tribunales tienen carencia de peritos ambientales y la falta de colaboración de la Administración ambiental dificulta la obtención de datos y la acción popular queda limitada. La mayor parte de las infracciones contra el medio ambiente son también infracciones administrativas, considerando que las normas penales en blanco remiten a la normativa administrativa.

- **Jurisdicción Civil –** Con base en la responsabilidad jurídica extracontractual, se interpone para la cesación y reparación de un daño individual o colectivo; teniendo ese tipo de acción una mayor efectividad en los casos en que se ven afectados los bienes y derecho de algún particular; sin embargo, ofrece poco espacio para sustanciar temas relativos a la tutela de interés colectivo ambiental.

Décima sexta – La Ley de Responsabilidad Medioambiental (LRM) española, que incorpora la Directiva de responsabilidad ambiental de la Unión Europea, casi que integralmente en el ámbito interno español es uno de los instrumentos jurídicos más importantes en la protección ambiental; con un cuerpo declarativo, donde apunta los sujetos responsables, y un cuerpo ejecutivo donde están las medidas materiales para prevenir, evitar y

reparar los daños medioambientales; en general la doctrina apunta un gran avance respecto al Derecho positivo existente anteriormente a la LRM, con su marco innovador de la responsabilidad objetiva. Salvo posibles recursos que se pueden ejercitar en vía judicial, el procedimiento de LRM es exclusivamente administrativo y no judicial, con eso podemos certificar también su carácter preventivo.

Décima séptima – La acción popular para la defensa ambiental es específica para personas jurídicas con determinados fines legales, lo que de cierta forma limita el acceso a la justicia a ciudadanos individuales, y lesiona el artículo 125 y 24.1 de la Constitución española que permite a todos los ciudadanos ejercer la acción popular y participar en la Administración de la justicia, y que también permite a todas las personas tener tutela efectiva de los jueces y tribunales.

Décima octava – Gran parte de los problemas de falta de efectividad en la entrega de prestación jurisdiccional en España sería solucionado con la creación de Tribunales y Juzgados específicos para casos de litigios ambientales.

Décima novena – La responsabilidad objetiva es consenso para países que están bajo a la Directiva 2004/35. Acompañando los patrones de protección jurídica ambiental a nivel mundial.

CONCLUSÃO:[419]

Primeira - As atuais políticas ambientais da União Europeia não têm acompanhado as reais necessidades de proteção ambiental, mesmo que medidas importantes estejam sendo tomadas por ela e por seus Estados membros.

Segunda - O desenvolvimento social e econômico constitui as principais causas da degradação ambiental na União Europeia e seus países membros.

Terceira - A contaminação na atmosfera, que ocasiona a mudança climática tem influenciado no aumento dos danos nas florestas, porque o clima é condutor principal para os ecossistemas florestais.

Quarta - Os desequilíbrios de nutrientes no solo de zonas florestais implicam em um alto risco para a saúde humana, e as emissões de gases tóxicos no ar têm reduzido a biodiversidade florestal em mais de 10% em dois terços da superfície da Europa.

Quinta - O estado das árvores florestais indica um aumento do calor e da seca na última década na Europa central, ocasionando uma diminuição na disponibilidade de agua no verão e mais umidade no inverno.

---

[419] Versión traducida al idioma portugués como requisito a la obtención de la Mención Internacional en el Título de Doctor.

Sexta - O planeta está ligado por conexões e essa comunicação climática faz com que a degradação do ambiente europeu influencie no clima de todo o planeta, e vice-versa.

Sétima - As Diretivas de habitats e aves são os instrumentos jurídicos mais fortes e efetivos na proteção ambiental na União Europeia, e também, a rede Natura 2000 que fortifica sua efetividade junto a todos os Estados membros.

Oitava - A ineficiência em proteção ambiental na União Europeia não está em seus instrumentos de proteção, e sim, a cargo dos Estados membros que deveriam supervisionar melhor e fazer cumprir as Diretivas e normativas, em geral, na União Europeia, e também em âmbito, interno, para a preservação ambiental.

Nona - As lacunas das normas ambientais são superadas por jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia, que, pelo princípio de primazia, faz com que o direito da União Europeia prevaleça sobre os direitos internos dos Estados membros, apesar de a porcentagem de incumprimento das normas europeias por seus Estados membros impedir a efetividade de sua aplicação.

Décima - Não existe consonância na aplicação interna das Diretivas da União Europeia pelos países membros, e também, da aplicação em geral das normas de proteção ambiental; exemplo disso é que, em alguns países, a defesa ambiental pode ser exercida por qualquer pessoa, inclusive pessoa

física, e, em outros, somente por pessoas autorizadas por lei; essas são normalmente, pessoas jurídicas (ONG) ou órgãos estatais, o que restringe o acesso à justiça a todos.

Décima primeira - A responsabilidade por dano à biodiversidade é aplicada de forma diferente nos Estados membros, alguns se restringem à responsabilidade para restauração de espécies protegidas e habitats naturais danificados por atividades ilegais; e outros, a reparação compensatória; essa disparidade ocasiona desigualdade na proteção ambiental, não se aplicando com justiça a Diretiva de Responsabilidade Ambiental, considerando que seu preceito básico é a redução da perda da biodiversidade na União Europeia.

Décima segunda – O acesso aos Tribunais dos Estados membros da União Europeia para reclamar por danos ambientais causados em terceiros países, principalmente, no que se refere a danos cometidos por empresas multinacionais, proporciona uma possibilidade de justiça mais globalizada que pode repercutir em uma proteção ambiental mais justa; mesmo considerando que esse caminho não tem sido utilizado com assiduidade devido à sua complexidade.

Décima terceira - A legislação ambiental e seu procedimento na Espanha é muito complexo, o que pode indicar um obstáculo ao acesso à justiça. A defesa do meio ambiente evoluiu na última década para uma nova compreensão, pois antes, as ações em geral estavam pensadas para interesses individuais lesionados. Há de se considerar, que os danos ambientais que não afetam nenhum direito ou interesse particular concreto, que são os danos públicos, ainda estão regidos por normas que têm uma evolução lenta.

Décima quarta - A distribuição de competência em matéria ambiental no âmbito interno, na Espanha tem causado conflitos importantes e isso atrasa a entrega da prestação jurisdicional.

Décima quinta – Na Espanha, os caminhos para se pedir a entrega e prestação jurisdicional judicial e extrajudicial para proteção ambiental são:

- **Contencioso-Administrativa**, para se propor demandas relativas a normas gerais, atos expressos e prováveis, inatividade da administração ou atuações materiais que constituam fatos relevantes. Esse procedimento costuma ter lentidão em seus processos judiciais, falta de pedidos adequados dos requerentes, desconhecimento por parte do público de suas possibilidades para postular procedimentos administrativos ou judiciais, altos custos dos litígios e falta de formação específica dos juízes em direito ambiental; e também, conflitos que teriam que tramitar pelo contencioso-administrativo, requerem-se mediante denúncia de outras ordens, como, por exemplo, nas promotorias dos Tribunais Superiores de Justiça, ou diante da justiça penal. Contudo, na Espanha, esse ordenamento jurisdicional é o mais utilizado para proteção ambiental, e tem caráter mais preventivo que sancionador, procurando compatibilizar a proteção do meio ambiente com o desenvolvimento econômico, regulando a matéria ambiental e proibindo comportamentos que possam prejudicar o equilíbrio ecológico.

- **Jurisdição Penal** - Ocorre por violação dos delitos tipificados no Código Penal espanhol ou por Lei penal em branco, com denúncia ou queixa, com acusação particular ou acusação popular. Todavia, os Tribunais têm carência de peritos ambientais e a falta de colaboração da Administração ambiental dificulta a obtenção de dados e, assim, a ação popular fica limitada. A maior parte das infrações contra o meio ambiente são também infrações administrativas, considerando que as normas penais em branco remetem à normativa administrativa.

- **Jurisdição Civil** – Com base na responsabilidade jurídica extracontratual, interpõe-se para cessar e reparar um dano individual ou coletivo; esse tipo de ação tem mais efetividade nos casos em que se afetam os bens e direitos de algum particular; porém, não dá muita margem para embasar temas relativos a tutela de interesse coletivo ambiental.

- **Décima sexta** – A Lei de Responsabilidade Ambiental (LRM) espanhola, que incorpora a Diretiva de responsabilidade ambiental da União Europeia quase que integralmente em âmbito interno espanhol, é um dos instrumentos jurídicos mais importantes na proteção ambiental; com um corpo declarativo, onde se apontam os sujeitos responsáveis, e um corpo executivo, onde estão as medidas materiais para prevenir, evitar e reparar os danos ambientais, em geral a doutrina aponta um grande avanço a respeito do direito positivo existente anteriormente a LRM, com seu marco inovador de responsabilidade objetiva. Salvo possíveis recursos que se podem exercitar em procedimento judicial, o trâmite da LRM é exclusivamente

administrativo e não judicial; com isso, podemos certificar também seu caráter preventivo.

Décima sétima – A ação popular para a defesa ambiental é específica para pessoa jurídica com determinados fins legais o que, de certa forma, limita o acesso à justiça a cidadãos individuais, e lesiona o artigo 125 e 24.1 da Constituição espanhola, que permite a todos os cidadãos exercerem a ação popular e participar da Administração da justiça; permite, ainda, a todas as pessoas terem tutela efetiva dos juízes e Tribunais.

Décima oitava – Grande parte dos problemas de falta de efetividade na entrega da prestação jurisdicional na Espanha seria solucionado com a criação de Tribunais e Juizados específicos para casos de litígios ambientais.

Décima nona – A responsabilidade objetiva é consenso para países que estão sob a égide da Diretiva 2004/35. Acompanhando os padrões de proteção jurídica ambiental em âmbito mundial.

BIBLIOGRAFIA

ADAM, R. y ANTONIO, T. *Lineamenti di Diritto Dell'Unione Europea.* Tercera. Torino : G. Giappichelli Editore, 2014. ISBN 978-88-348-4948-4.

AEMA, Agencia Europea de Medio Ambiente. *Air Quality in Europe - 2015*. Luxemburgo : Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2015.

_____. *El medio ambiente en Europa: Estado y perspectivas 2015 – Informe de síntesis.* Luxemburgo : Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2015. ISBN 978-92-9213-519-5.

ALBERTON, M. *La Quantificazione e la Riparazione del Danno Ambientale nel Diritto Internazionale e Dell´Unione Europea.* Milano : Giuffrè Eitore, 2011. ISBN 88 - 14 - 15582-8.

AMIRANTE, D. *La Conservazione della Natura in Europa - La Direttiva Habitat ed il processo di construzione della rete "Natura 2000".* Milano : Franco Angeli s.r.l., 2003.

ALONSO GARCÍA, E. *La Ley de Responsabilidad Medioambiental a Vista de Pájaro, desde el Prisma de la Comparación del Sistema Europeo con el Norteamericano*. [Coord.] LOZANO CUTANDA, B., en: *Comentarios a la Ley de Responsabilidad Medioambiental.* Navarra : Aranzadi, 2008.

ALONSO GARCÍA, E. y LOZANO CUTANDA, B. *Diccionario de Derecho Ambiental.* Madrid : Iustel, 2006. ISBN 84-96440-41-9.

APODACA ESPINOSA DE, A. R. *Nuevas Perspectivas de Acceso a la Justicia en Materia de Medio Ambiente.* [Coord.] PIGRAU SOLÉ, A., CASADO, L. y PALLARÈS SERRANO, A. *Derecho Ambiental y*

Transformaciones de la Actividad de las Administraciones Públicas. Barcelona : Atelier, 2010.

ARLUCEA RUIZ, E. *Conceptos Ambientales Básicos de la Constitución de 1978.* Bilbao : Instituto Vasco de Administración Pública - IVAP, 2008. ISBN 978-84-7777-326-9.

ARMENTA DEU, T. *Acciones Colectivas: Reconocimiento, Cosa Juzgada y Ejecución.* Madrid : Marcial Pons, 2013. ISBN 978-84-15664-66-6.

BATARY, P. y DICKS, L. V. *The role of agri-environment schemes in conservation and environmental management.* Agosto de 2015. Vol. 29, 04, pp. 1006-1016. ISSN 0888-8892.

BIO INTELLIGENCE SERVICE, ELD Effectiveness: Scope and Exceptions, Final Report prepared for European Commission – DG Environment**.** *Study on ELD Effectiveness: Scope and Exceptions.* Paris : Bio by Deloitte, 2014. ISBN: 978-92-79-35536-3.

BOLAÑO PIÑEIRO, M. C. *La Necesidad de una Protección Ambiental Específica del Suelo en el Derecho de la Unión Europea.* Revista Vasca de Administración Pública - IVAP, 2014. mayo-diciembre, p. 625-646. ISBN 0211-9560.

BRANDARIZ GARCÍA, J. A. *Relaciones entre el Derecho Penal y el Derecho Administrativo.* Valencia : Tirant lo Blanch, 2011. ISBN 978-84-9985-077-1.

CANTERO CAPARRÓS, J. E. S. *Delitos contra la seguridad colectiva.* [Coord.] MORILLAS CUEVA, L., en: *Sistema de Dercho Penal - Parte Especial.* Segunda ed. Madrid : DYKINSON, 2016.

CARBONELL PORRAS, E. *Los Intereses Difusos Bajo la Óptica del Derecho Civil*. [Coord.] CARBONELL PORRAS, E. y CABRERA MERCADO, R., en: *Intereses Colectivos y Legitimación Activa.* Navarra : Aranzadi, 2014.

CARDESA SALZMANN, A. *Acceso a los Tribunales de los Estados Miembros de la UE para Reclamar por Daño Ambiental Causado en País Tercero.* (Coord.) PIGRAU SOLÉ, A. y VILLAVICENCIO CALZADILLA, P. M., en: *El Acceso a la Justicia de las Víctimas de Daños Ambientales*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2016. ISBN 978-84-9053-738-1.

CARNELUTTI, F. *Diritto e Processo.* Nápoli : Moraó Editore, 1958. Traducción de SANTIAGO SENTIS MELENDO., en: *Derecho y Proceso*. Buenos Aires: Ediciones Juridicas Europa-America. *1971*.

CARO RODRÍGUEZ, M. V. *La Acción Popular: Limitaciones a su Ejercicio*. Noticias Juridicas. [Online] 24 de 11 de 2015. [Citado em: 07 de 06 de 2016.] http://noticias.juridicas.com/conocimiento/articulos-doctrinales/10682-la-accion-popular-limitaciones-a-su-ejercicio-la-ldquo;doctrina-botinrdquo;-el-ldquo;caso-atutxardquo;-y-la-aplicacion-al-ldquo;caso-noosrdquo;/.

CARRASCO PERERA, A. *El Régimen Civil de la Responsabilidad por Inmisiones Ambientales Preexistente a la Ley*. [Coord.] LOZANO CUTANDA, B., *Comentarios a la Ley de Responsabilidad Medioambiental*. Navarra : Aranzadi, 2008.

CASARES MARCOS, A. *Seguimiento y Régimen Sancionador*. [Coord.] CASARES MARCOS, T. y QUINTANA LÓPEZ, A., en: *Evaluación de Impacto Ambiental y Evaluación Estratégica.* Valencia : Tirant lo Blanch, 2014.

CECCHETTI, M. *Principi Constituzionali per la Tutela dell´ambiente.* Milano : Giuffrè Editore, 2000. ISBN 88-14-08288-X.

CECCHETTI, P. *Principi e Strumenti Giuridici di Tutella Dell'Ambiente: La Responsabilità Ambientale.* Urbino : Edizioni Quattro Venti, 2009. ISBN 978-88-392-0881-1.

CERVERA VALLTERRA, M. *La Competencia Consultiva del TJUE para el Control de la Legalidad de los Tratados Interncionales*. [Coord.] PARDO IRANZO, V.,: en *El Sistema Jurisdiccional de la Unión Europea.* Valencia : Aranzadi, 2013.

CHIARA, G. *Dizionario Delle Definizioni Normative in Campo Ambientale.* Castello : Edizioni Ambiente, 2009. ISBN 978-88-96238-22-6.

CHICHARRO, A. *El carácter de soft law de los instrumentos internacionales*. [Online] [Citado em: 28 de 04 de 2016.] http://congresoreedes.unican.es/actas/PDFs/69.pdf..

CINGANO, V. *Bonifica e Responsabilità per Danno All'Ambiente nel Diritto Amministrativo.* Milán : Casa Editrice Dott. Antonio Milani - CEDAM, 2013. ISBN 978-88-13-32882-5.

CONDE ANTEQUERA, J. *El Deber Jurídico de Restauración Ambiental.* Granada : Comares, 2004. ISBN 84-8444-835-5.

_____. *La Responsabilidad de la Administración por Daño al Medio Ambiente*. [Online] Meio Ambiente y Derecho: Revista Electrónica de Derecho Ambiental, n. 11, 2014. https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=1064611. ISBN 1576-3196.

COMPANYS ALET, A. *Principales Novedades Introducidas por las Leyes 39/2015 y 40/2015 en Materia de Procedimiento Administrativo y*

Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas. Madrid : V LEX - Actualidades Jurídicas, 2015. Vols. n. 41, p. 85-95.

CORDERO LOBATO, E. *Daños a Particulares y Medio Ambiente*. [Coord.] ORTEGA ÁLVAREZ, L. y ALONSO GACÍA, M. C., en: *Tratado de Derecho Ambiental.* Valencia : Tirant lo Blanch, 2013.

COSTATO, L. y MANSERVISI, S. *Profili di Diritto Ambientale nell'Unione Europea.* Padova : Casa Editrice Dott. Antonio Milani, 2012. ISBN 978-88-13-32245-8.

CUERDA ARNAU, M. L. *Maltrato y Abando de Animales.* [Coord.] GONZÁLEZ CUSSAC, J. L., en: *Comentários a la Reforma del Código Penal de 2015.* Valencia : Tirant lo Blanch, 2015.

DELL'ANNO, P. *Diritto Dell'Ambiente - Commento sistematico al d. lgs. 152/2006, integratodai d. lgs. 4/2008, 128/2010, 205/2010, 121/2011.* 2ª. ed. Padova : Casa Editrice Dott. Antonio Milani, 2011. ISBN 978-88-13-31870-3.

DESANTES REAL, M. *El Sistema Jurisdicicional de la UE: Aspectos Orgánico y Procedimental*. [Coord.] PARDO IRANZO, V., en: *El Sistema Jurisdiccional de la Unión Europea.* Valencia : Aranzadi, 2013.

DIAS VERRONE, A. y MIRANDA GONÇALVES, R. *Direto Agroambiental em Disputa: A Presença do Capital Estrangeiro e a (In) Efetividade de Direitos Socioambiental no Meio Rural Brasileiro*. 2015. Vol. n. 3, ISSN 2340-860X, pp. 103-116.

DONATO NOBRE, A. *O pó de fadas da Amazônia: entrevista com Antônio Nobre*. [Online] 2014. [Citado em: 11 de 05 de 2016.] http://brasil.elpais.com/brasil/2014/08/14/sociedad/1408010925_555437.html.

ENNIO SCALA LA, A. *Política Fiscal Medioambiental: experiencia italiana y comunitaria*. [Coord.] EMBID IRUJO, A., en: *El Derecho a un Medio Ambiente Adecuado.* Madrid : Iustel, 2008.

ESTEVE PARDO, J. *Ley de Responsabilidad Medioambiental - Comentário Sistemático.* Madrid : Marcial Pons, 2008. ISBN 978-84-9768-506-1.

ETTORE GRASSO, M. *Lineamenti di Etica e Diritto della Sostenibilità.* Milano : Giuffrè Editore, 2015. ISBN 9788814205989.

EVANGELIO MATALLÍN, A. *Protección Penal de la Biodiversid*. [Coord.] GONZÁLEZ CUSSAC, J. L., en: *Comentarios a la Reforma del Código Penal de 2015.* Valencia : Tirant lo Blanch, 2015.

FEOLA, M. *Ambiente e Democrazia.* Torino : G. Giappichelli Editore, 2014. 978-88-348-5847-9.

FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D. *Los Procedimientos de Evaluación Ambiental Estratégica Ordinaria y Simplificada*. [Coord.] QUINTANA LÓPEZ, T. y CASARES MARCOS, A., en: *Evaluación de Impacto Ambiental y Evaluación Estratética.* Valencia : Tirant lo Blanch, 2014.

_____. *Sistema Jurídico-Administrativo de Protección del Medio Ambiente.* Tercera. Salamanca : Ratio Legis, 2014. ISBN 978-84-942946-2-4.

FORTES GONZÁLEZ, A. I. *De la Iniciativa Legislativa y de la Potestad Reglamentaria. En Especial la Mejora Regulatoria.* [Coord.] SÁNCHEZ CALVO, R., PABLO FERNANDO, M. D., ORTEGA RIVERO, M., en: *Instituciones de Procedimiento Administrativo Cómun.* Lisboa : Juruá, 2016.

FUENTES LOUREIRO, M. A. *Resultado típico y valoración del daño en los delitos contra el Medio Ambiente*. Revista o Diario: La Ley: Revista Jurídica Española de Doctrina, Jurisprudencia y Bibliografia. 2016, n. 8782 de 14.06.2016.

GARBERÍ LLOBREGAT, J. *Jurisdicción y Administración: Ensayos Doctrinales en Torno a su Distinción*. [Coord.] JIMENO BULNE, M. y PÉREZ GIL, J., en: *Nuevos Horizontes del Derecho Procesal.* Barcelona : Bosch, 2016.

GARCÍA ÁLVARES, L. *Daños Ambientales Transnacionales y Acceso a la Justicia.* Madrid: Dykinson, 2016. ISBN 978-84-9085-684-0.

GARCÍA AMEZ, J. *Responsabilidad por Daños al Medio Ambiente.* Navarra : Aranzandi, 2015. ISBN 978-84-9098-364-5.

GARCÍA BURGUÉS, J. *Derecho Europeo Medioambiental: La Protección del Medio Ambiente en la Unión Europea*. [Coord.] VERCHER NOGUERA, A., en: *Derecho Europeo Medioambiental: La Protección del Medio Ambiente en la Unión Europea. Aspectos Críticos.* Madrid : Consejo General del Poder Judicial, 2008.

GARCÍA ENTERRÍA DE, E. y RAMÓN FERNÁNDEZ, T. *Curso de Derecho Administrativo.* Navarra : Arazandi, 2015. ISBN 978-84-470-5320-9.

GARCIA RUÍZ, A. *Responsabilidad penal de las personas jurídicas. El nuevo artículo 31 bis del Código Penal y su aplicación a los delitos ecológicos*. Revista de Derecho Penal y Criminologia. Marzo , 2016, Vol. n. 02, Año VI.

GARCÍA, S. G. *Economía circular: la unión europea impulsa reformas sobre la base de un tema crucial, la gestión de residuos, con el fin*

de alcanzar mejoras económicas y medioambientales. Madrid : Actualidad Jurídicas Ambientales, 2016. n. 57. ISSN: 1989-5666.

GARCÍA URETA, A. *Jurisprudencia Ambiental de la Unión Europea 2012*. *Dialnet.* [Online] 2013. http://www.eitelkartea.com/dokumentuak/IEZ11%20GARCIA%20URETA.pdf.

_____. *Natura 2000: deterioro, desclasificación de lugares de importancia comunitaria y derecho de propiedad*. Revista Vasca de Administración Pública - *RVAP.* 2014. Vols. Mayo-Diciembre, p. 1505. ISBN 0211-9560.

_____ . *Potestad Inspectoria y Medio Ambiente: Derecho de la Unión Europea y Algunos datos sobre las Comunidades Autónomas*. Revista Jurídica Ambiental - *AJA.* Madrid : CIEMAT, 2016, Vol. II.

GIAMPIETRO, F. *Comento al Testo Unico Ambientale.* Milano: Wolters Kluwer Italia - IPSOA Editore, 2006.

_____. *La Responsabilità per Danno All'Ambiente - L'Attuazione della Direttiva 2004/35/CE.* Milano : Giuffrè Editore, 2006. ISBN 88-14-12557-0.

GIMÉNEZ SÁNCHEZ, I. *La Eficacia de las Sentencias Dictadas por el TJCE.* Navarra : Aranzadi, 2004. ISBN 84-9767-326-3.

GIUFFRIDA, R. *Diritto Europeo Dell'Ambiente.* Torino : G.Giappichelli Editore, 2012. ISBN 978-88-348-2723-9.

GÓMEZ TOMILLO, M. (Dir.) *Comentarios Prácticos al Código Penal.* Navarra : Thomson Reuters Aranzadi, 2015. Vol. IV. ISBN 978-84-9098-827-5.

GOMIS CATALÁ, L. *La Ley de Responsabilidad Medioambienal en el Marco del Derecho de la Unión Europea*. [Coord.] LOZANO CUTANDA, B. *Comentarios a la Ley de Responsabilidad Medioambiental.* Navarra : Aranzadi, 2008.

GONZÁLEZ CUSSAC, J. L. (Dir.) *Comentarios a la Reforma del Código Penal de 2015.* Segunda. Valencia : Tirant lo Blanch, 2015. ISBN 978-84-9086-944-4.

GONZÁLEZ GRANDA, P. *Protección Judicial de Consumidores y Usuarios en el Comercio Eletrónico*. [Coord.] CORTÉS, V., en: *Protección de los Consumidores e Inversores, Arbitraje y Proceso.* Madrid : Reus, 2009.

_____. *Protección Judicial y Extrajudicial de Consumidores y Usuarios en el Ámbito del Comercio Electrónico*. Revista Jurídica Española la Ley. 2007, Vol. 3, n. 1821-1844.

GONZÁLEZ SÁNCHEZ, M. P *Los Intereses Difusuos Bajo la Óptica de Derecho Civil*. [Coord.] CARBONELL PORRAS, E. y CABRERA MERCADO, R., en: *Intereses Colectivos y Legitimación Activa.* Navarra : Aranzadi, 2014.

GUERRERO ZAPLANA, J. *La Responsabilidad Medioambiental en España.* Madrid : La Ley, 2010. ISBN 978-84-8126-620-7.

HAVA GARCÍA, E. *Modificaciones en delitos ambientales.* [Coord.] QUINTERO OLIVARES, G., en: *Comentario a la Refoma Penal de 2015.* Navarra : Aranzadi, 2015.

HERAS Y OJEDA, M. *Responsabilidad Ambiental: El Derecho Español y Comunitario.* [Online] Instituto Garcia Oviedo - Universidad de Sevilla, 25 de 07 de 2007. http://huespedes.cica.es/gimadus/17/05_respon_ambiental.html.

ICP FORESTS, International Co-operative Programme on Assessment and Monitoring of Air Pollution Effects on Forests operating under the UNECE Convention on Long-range Transboundary Air Pollution. 2015**.** *30 years of monitoring the effects of long-range transboundary.* Berlin : Tessa Feller, 2015. ISSN 1020-587X.

_____. *Estados de los Bosques en Europa.* Berlin : Tessa Feller, 2011. ISSN 1020-587X.

_____. *The Impact of Nitrogen Deposition and Ozone on the Sustainability of European Forests.* Berlin : Tessa Feller, 2014. e-ISSN 2198-6541.

IGLESIAS BUHIGUES, J. L. *El Papel del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en el Proceso de Integración.* [Coord.] PARDO IRANZO, V., en: *El Sistema Jurisdiciccional de la Unión Europea.* Valencia : Aranzadi, 2013.

JARIA MANZANO, J. I. *El Fundamento Constitucional de los Derechos de Participación en Materia de Medio Ambiente y su Desarrollo en la Ley 27/2006.* [Coord.] PIGRAU SOLÉ, A., en: *Acceso a la Información, Participación Pública y Acceso a la Justicia en Materia de Medio Ambiente: Diez Años de Convenio de Aarhus.* Barcelona : Atelier, 2008.

_____. *El Principio de Precaución como Garantía de la Justicia Ambiental.* [Coord.] PÉREZ ALONSO, E., en: *Derecho, Globalización, Riesgo y Medio Ambiente.* Valencia : ISBN 978-84-9004-568-8, 2012.

JUSTE RUIZ, J. y CASTILLO DAUDÍ, M. *La Protección del Medio Ambiente en el Ámbito Internacional y en la Unión Europea.* Valencia : Tirant lo Blanch, 2014. ISBN 978-84-9053-746-6.

LEME MACHADO, P. A. *Direito Ambiental Brasileiro.* 22a. ed. São Paulo : Malheiros, 2014. ISBN 978-85-392-0214.

LÓPES QUINTANA, T. *La Evaluación Ambiental. Hitos de su Evolución*. [Coord.] QUINTANA LÓPEZ, T. y CASARES MARCO, A., en: *Evaluación de Impacto Ambiental y Evaluación Estratégica.* Valencia : Tirant lo Blanch, 2014.

LÓPEZ SÁNCHEZ, J. *La Legitimación en Materia de Medio Ambiente*. [Coord.] EMBID IRUJO, A., en: *El Derecho a un Medio Ambiente Adecuado.* Madrid : Iustel., 2008.

LOZANO CUTANDA, B. *El Tribunal Supremo amplía el catálogo de especies invasoras* (Sentencia de 16 de marzo de 2016). [Online] Actualidad Juridica Ambiental, 2016. [Citado em: 28 de 04 de 2016.] http://www.actualidadjuridicaambiental.com/wpcontent/uploads/2016/04/2016_04_28_Lozano-Cutanda_Comentario_TS-amplia-cat%C3%A1logo-especies-invasoras.pdf. ISSN: 1989-5666.

_____. *Infracciones y Sanciones. Comentarios a la Ley de Responsabilidad Ambiental.* Navarra : Aranzadi, 2008.

_____. *Derecho Ambiental Administrativo.* Décima. Madrid : Dykinson, S. L., 2009. ISBN 978-84-9849-737-3.

_____. *Derecho Ambiental Administrativo.* Undécima. Madrid : La Ley, 2010. ISBN 978-84-8126-658-0.

LOZANO CUTANDA, B. y CRUZ TURRILLAS, J. A. *Administración y Legislación Ambiental.* Septima . Madrid : Dykinson, 2013. ISBN 978-84-9031-619-1.

LOZANO CUTANDA, B., SÁNCHEZ LAMELAS, A. y PERNAS GARCÍA, J. J. *Evaluaciones de Impacto Ambiental y Autorización Ambiental Integrada.* Madrid : La Ley, 2012. ISBN 978-84-9020-114-5.

LUCARELLI, F. y FORTE, E. *Diritto all´Ambiente Proceduro d´Impatto.* Napoli : Idelson, 1992.

MANGAS MARTÍN, A. *Tratado de la Unión Europea, Tratado de Funcionamento y otros actos básicos de la Unión Europea.* Décima séptima. Madrid : Tecnos, 2013. ISBN 978-84-309-5880-1.

MANGAS MARTÍN, A. y LIÑÁN NOGUERA, D.J. *Instituiciones y Derecho de La Unión Europea.* 7ª. ed. Madrid : Tecnos, 2012. ISBN978-84-309-5508-4.

MARRACO ESPINÓS, J. M. *Reflexiones Sobre las Dificuldades del Acceso a la Justicia Ambiental desde la Perspectiva del Abogado.* [Coord.] PIGRAU SOLÉ, A., CASADO, L. y PALLARÈS SERRANO, A., en: *Derecho Ambiental y Transformaciones de la Actividad de las Administraciones Públicas.* Barcelona : Atelier, 2010.

MARTI MARTI, J. *Relato Factico de los antecedentes de la Acción de Cesacion Contra una Actividad que Provoca Inmisiones Sonoras y su Tramitación Procesal*. Revista Jurídica Española la Ley. 2002, Vol. n. 7, p. 1804-1806.

MARTÍN BRAÑAS, C. *El Control de la Legalidad ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea*. Pamplona : Aranzadi - Thomson Reuters, 2012. ISBN 978-84-470-4053-7.

MARTÍN DELGADO, I. *El Procedimiento por Inejecución en la Justicia Europea.* Madrid : Centro de Estudios Politicos y Constitucionales, 2004. ISBN 84-259-1259-8.

_____. *La Repercusión de la Responsabiidad por Incumplimiento del Derecho de la Unión Europea en el Contexto del Estado Autonómico.* Madrid : Revista de Administración Pública, 2016. Vol. Enero/abril. ISBN 0034-7639.

MARTÍN FERNÁNDEZ, J. *Prevención, Evitación y Reparación de Daños Ambientales.* [Coord.] LOZANO CUTANDA, B., en: *Comentarios a la Ley de Responsabilidad Medioambiental.* Navarra : Aranzadi, 2008.

MESTRE DELGADO, E. *Delitos de Incendio.* [Coord.] LAMARCA PÉREZ, C., en: *DELITOS, La parte especial del Derecho penal.* Madrid : DYKINSON, 2016.

_____ . *Delitos relativos a la ordenación del territorio y la protección del patrimio histórico y el medio ambiente*. [Coord.] LAMARCA PÉREZ, C., en: *DELITOS. La parte especial del Derecho penal.* Madrid : DYCKINSON, 2016.

MOLINS RAMOS DE, A. *El Sistema Jurisdiccional de la Unión Europea*. [Coord.] RODRÍGUEZ DÍAS, B., :en *Manual de Ámbito Jurisdiccional Comunitario e Internacional.* Madrid : DYKINSON, 2015.

MONTERO AROCA, J. *Acciones Judiciales en Materia de Medio Ambiente en el Marco de la Ley de Enjuiciamiento Civil*. *SEXTAS CONFERENCIAS SOBRE EL MEDIO AMBIENTE: Acciones para la preservación del medio ambiente.* [Online] 2003. http://www.ces.gva.es/cs_/htm_conferencias/conferencias_06.htm.

MOSCHELLA, G. y CITRIGNO, A. M. *Tutela Dell'Ambiente e Principio "Chi inquina paga".* Milán : Giuffrè Editore, 2014. ISBN 9788814181597.

MUÑOZ CONDE, F, LÓPEZ PEREGRÍN, C y GARCÍA ÁLVAREZ, P. *Manual de Derecho Penal Medioambiental.* Segunda. Valencia : Tiranta lo Blanch, 2015. ISBN 978-84-9119-138-4.

NASCIMBENE, B. y GAROFALO, L. *Studi su Ambiente e Diritto. Il Diritto Dell'Unione Europea.* Bari : Cacucci Editore, 2012.

NOEMÍ CARDONA, J. *La Acción Popular en el Sistema Procesal Español*. Revista Chilena de Derecho y Ciencia Politica. [Online] mayo-agosto de 2014. [Citado em: 07 de 06 de 2016.] file:///C:/Users/Silvia/Downloads/DialnetLaAccionPopularEnElSistemaProcesalEspanol-4828160.pdf. ISSN 0718-9389.

OCDE - Organización para la Cooperación y el Desarollo Económico. 2015**.** *Análise de los Resultados Medioambientales de la OCDE: España 2015.* Paris : OECD Publishing, 2015. ISBN 978-926-4226814.

OLIVERAS JANÉ, N. I. y ROMÁN MARTÍN, L. *El Encaje de la Ley 27/2006, de 18 de Julio, por la que se Regulan los Derechod de Acceso a la Información, de Participación Pública y de Acceso a la Justicia en Materia de Medio Ambiente en el Sistema Constitucional de Reparto de Competencias*. [Coord.] PIGRAU SOLÉ, A., en: *Acceso a la Información, Participación Pública y Acceso a la Justicia en Materia de Medio Ambiente: Diez Años de Convenio de Aarhus.* Barcelona : Atelier, 2008.

OLMEDO CARDENETE, M. *Delitos sobre la Ordenación del Territorio, Urbanismo, Patrimonio Histórico y Medio Ambiente.* [Coord.] MORILLAS CUEVA, L.,: en *Sistema de Derecho Penal - Parte Especial.* Madrid : Dykinson, 2016.

_____ . *Principales novedadesIntroducidas por la LO 1/2015, de 30 de marzo en los delitos contra el medio ambiente, flora, fauna y animales domésticos*. [Coord.] MORILLAS CUEVA, L., en: *Estudios sobre el Código*

Penal Reformado (Leyes Orgánicas 1/2015 y 2/2015). Madrid : DYKINSON, 2015.

ORTEGA ÁLVAREZ, L. y ALONSO GARCÍA, M. C. *Tratado de Derecho Ambiental.* Valencia : Tirant lo Blanch, 2013. ISBN 978-84-9004-787-3.

ORTEU BERROCAL, E. *Ámbito de Aplicación de la Ley (Artículos 3 a 6 y Definiciones Relacionadas).* [Coord.] LOZANO CUTANDA, B., en: *Comentarios a la Ley de Responsabilidad Medioambiental.* Navarra : Aranzadi, 2008.

PARADA, R. *Derecho Administrativo.* Madrid : Open Ediciones Universitarias, 2015. ISBN 978-84-944313-0-2.

PARDO IRANZO, V. *El Recurso de Incumplimiento.* [Coord.] PARDO IRANZO, V,. *El Sistema Jurisdiccional de la Unión Europea.* Navarra : Thomson Reuters Aranzadi, 2013.

PAVELEK ZAMORA, E. *Garantías Financieras.* [Coord.] LOZANO CUTANDA, B., en: *Comentarios a la Ley de Responsabilidad Medioambiental.* Navarra : Aranzadi, 2008.

PEÑALVER CABRÉ, A. I. *Novedades en el Acceso a la Justicia y a la Tutela Administrativa en Asuntos Medioambientales*. [Coord.] PIGRAU SOLÉ, A., en: *Acceso a la Información, Participación Pública y Acceso a la Justicia en Materia de Medio Ambienta: Diez Años del Convenio de Aarhus.* Barcelona : Atelier, 2008.

PÉREZ, J. J. Obligaciones de los Estados miembros en materia de gestión de los Espacios Natura 2000 derivadas de los apartados 1 y 2 del artículo 6 de la Directiva Hábitats. *Revista Vasta de Administración Pública - IVAP.* mayo-diciembre de 2014. ISBN 0211-9560.

PERULLI, G. *Il Danno Ambientale.* Torino : G. Giappichelli Editore, 2012. ISBN 978-88-348-3566-1.

PIGRAU SOLÉ, A. *Diez Años del Conveni de AArhus Sobre el Acceso a La Información, La Participación y el Acceso a la Justicia en Materia de Medio Ambiente.* [Coord.] MANEL TRAYTER, J. y NOGUERA MUELA DE LA, B., en: *Acceso a la Información, Participación Pública y Acceso a la Justicia en Materia de Medio Ambiente: diez años de Convenio de Aarhus.* Barcelona : Atelier, 2008.

POLI, S. *La Responsabilità Per Danni da Inquinamento Transfrontaliero nel Diritto Comunitario e Internazionale.* Milano : Giuffrè Editore, 2006. ISBN 88-14-13214-3.

POPESCU, V. D. y ROZYLOWICZ, L. *Species, Habitats, Society: An Evaluation of Research Supporting EU's Natura 2000 Network.* [Online] 21 de noviembre de 2014. [Citado em: 11 de 11 de 2015.] http://journals.plos.org/plosone/article?id=10.1371/journal.pone.0113648#s2.

PORTOMEÑE SEIJAS, F. V. *Incendios Forestales.* [Coord.] GONZÁLES CUSSAC, J. L., en: *Comentarios a la Reforma del Código Penal de 2015.* 2ª.ed. Valencia : Tirant lo Blanch, 2015.

POSTIGLIONE, A. *Ambiente, Giustizia e Pace - Una Polizia Internazionale, una Corte Internazionale per l'Ambiente.* Ariccia : Aracne editrice, 2015. ISBN 978-88-548-8177-8.

POZZO, B. *Il Recepimento della Direttiva 2004/35/CE Sulla Responsabilità Ambientale in Germania, Spagna, Francia e Regno Unito.* Rivista Giuridica dell'Ambiente, *Vol. 2.* Milano : Giuffrè Editore, 2010.

_____. *La Direttiva 2004/35/CE e Il suo Recepimento in Italia*. Rivista Giuridica dell' Ambiente, *vol. I.* Milano : Giuffrè Editore, 2010.

_____. *Danno Ambientale ed Imputazione della Responsabilità.* Milano : Giuffrè Editore, 1996. ISBN 88 - 14 - 05678-1.

_____. *Il Danno Ambientale.* Milano : Giuffrè Editore, 1998. ISBN 88-14-07013-X.

PRATI, L. *Responsabilità per Danno All'Ambiente e Bonifica dei Siti Contaminati.* Milano : Wolters Kluwer - IPSOA, 2011. ISBN 978-88-217-3556-1.

QUINTERO OLIVARES, G. *Derecho Penal Ambiental.* Valencia : Tirant lo Blanch, 2013. ISBN 978-84-9033-462-1.

RASTROLLO SUÁRES, J.J. *La Estructura del Procedimiento Administrativo*. [Coord.]. ORTEGA RIVERO, R., SÁNCHEZ CALVO, M. D. y PABLO FERNANDO, M., en: *Instituciones de Procedimento Administrativo Común: Novedades de la Ley 39/2015.* Lisboa : Juruá, 2016.

REVUELTA PÉREZ, I. *Comentarios a la Jurisprudencia en: Actualidades Jurídicas Ambientales*. [Online] 21 de 04 de 2016. [Citado em: 29 de 04 de 2016.] http://www.actualidadjuridicaambiental.com/jurisprudencia-al-dia-union-europea-espana-aguas-residuales-urbanas/. ISBN 1988-5666.

_____. *Legislación Ambiental - Selección con jurisprudencia.* Segunda. Valencia : Tirant lo Blanch, 2014. ISBN 978-84-9086-284-1.

REYNA ALFARO, L. M. *Derecho Penal y Ley Penal en Blanco Algunos Apuntes Sobre la Problematica de la Técnica de Reenvío de las Legislaciones Penales Europeas a Propósito de la Normativa Comunitaria*. THEMIS: Revista de Derecho, 2000. N. 41. ISSN 1810-9934.

RIECHMANN, J. *Un Buen Encaje en los Ecosistemas.* Madrid : Catarata, 2014. ISBN 978-84-8319-886-5.

RIVERO YSERN, E. *Obligación de Resolver y Silencio Administrativo*. [Coord.] ORTEGA RIVERO, R. SÁNCHEZ CALVO, M. D. y PABLO FERNANDO, M., en: *Instituciones de Procedimiento Administrativo Común: Novedades de la Ley 39/2015.* Lisboa : Juruá, 2016.

ROMA VALDÉS, A. *Código Penal Comentado.* Barcelona : Wolters Kluwer, 2015. ISBN 978-84-9090-061-1.

SÁNCHEZ ARJONA, M. L. *Las Garantías Procesales en el Espacio Europe de Justicia Penal.* Valencia : Tirant lo Blanch, 2014. ISBN 978-84-9086-127-1.

SANCHIS MORENO, F., SALAZAR ORTUÑO, E. y RUIZ MACIÁ, G. *Democracia Ambiental y Acceso a la Justicia. La Aplicación del Convenio de Aarhus en España.* Madrid : J. M. Marraco Espinós - AJA, 2009.

SÁNCHEZ SÁNCHEZ, Z. *Las Nuevas Leyes de Régimen Jurídico y Procedimiento Administrativo: Afianzamiento de la Administración Electrónica en las Relaciones Internas de la Administración y con Los Ciudadanos*. [Coord.] ORTEGA RIVERO, R., SÁNCHEZ CALVO, M.D. y PABLO FERNANDO, M.. *Instituciones de Procedimiento Administrativo Común: Novedades de la Ley 39/2105.* Lisboa : Juruá, 2015.

SANJURJO REBOLLO, B. *Medio Ambiente y Acción Popular.* [Coord.] MELGAR MANTOYA, A., en: *Cuestiones Actuales de Jurisdiccion en España.* Madrid : Dykinson, 2010.

SARMIENTO, D. *Poder Judicial e Integración Europea.* Navarra : Aranzadi, 2004. ISBN 84-470-2200-5.

SCHLITZER, E. F. y IMPOSIMATO, C. L' Ambiente e la sua Tutela Risarcitoria. [Coord.] PERULLI, G., en: *Il Danno Ambientale.* Torino : G. Giappichelli Editore, 2012.

SCOVAZZI, T. *Diritto Internazionalle e Ambiente.* [Coord.] STEFANO, N. y CESARIS DE, A. L., en: *Codice Dell´Ambiente - I testi fondamentali commentati con la dottrina e annotati con la giurisprudenza.* 3ª. ed. Milano : Giuffrè Editore, 2009.

SESSANO GOENAGA, J. C. *La Protección Penal del Medio Ambiente*. [Online] Revista Eletrónica de Ciencias Penal y Criminología, 11 de 2002. http://criminet.ugr.es/recpc/recpc_04-11.pdf.

SILVA OLIVEIRA, L. P y RODRIGUES BERTOLDI, M. *A Importância do Soft Law na Evolução do Direito Internacional.* Revista do Instituto do Direito Brasileiro - RIDB, 2012, Vol. n. 10, p. 6282.

SIQUEIRA LOUREIRO OLIVEIRA, S. R. *Instrumentos de Responsabilidade Civil Ambiental no Direito Brasileiro.* [Coord.] V. CARVALHO LEAL. *Derecho y sus Razones.* Madrid : budok, 2013.

SOLIDORO MARUOTTI, L. *La Tutela Dell'Ambiente Nella sua Evoluzione Storica.* Torino : G. Giappichelli Editore, 2009. ISBN 978-88-348-9630-3.

SORIANO GARCÍA, J. E. y BRUFAO CURIEL, P. *Claves de Derecho Ambiental III.* Madrid : Iustel, 2013. ISBN 978-84-9890-234-1.

STURMER, G. *Direitos Humanos, Meio Ambiente e Relações de Trabalho.* Madrid : Dykinson, 2015. ISBN 978-84-9085-343-6.

TORRES LÓPEZ, M. A. y ARANA GARCÍA, E. *Derecho Ambiental.* 2ª. ed. Madrid : Tecnos, 2015. ISBN 978-84-309-6455-0.

UNIÓN EUROPEA. *Compreender las Políticas de la Unión Europea: Cómo Funciona la Unión Europea.* Luxemburgo : Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2014. ISBN 978-92-79-39910-7.

UNIÓN EUROPEA, Comisión. *Compreender las Políticas de la Unión Europea: Medio Ambiente.* Luxemburgo : Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2015. 978-92-79-42634-6.

_____. *Directiva sobre Responsabilidad Medioambiental.* Luxemburgo : Oficina de Publicaciones de la UE, 2014. ISBN 978.92.79.29607-9.

_____. *Gestión de espacios Natura 2000. Disposiciones del artículo 6 de la Directiva 92/43/CEE.* Luxemburgo : Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 2000. ISBN 92-828-8820-7.

_____. Revisión Intermédia de la Estratégia de la UE sobre Biodiversidad. *Boletín de Información Naturaleza - Natura 2000.* Oficina de Publicaciones Oficiales, 2016, Vol. enero, n. 39.

_____. Tribunal de Justicia. *Informe Anual 2014.* Luxemburgo : Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2015. ISBN 978-92-829-1955-2.

_____. UNIÓN EUROPEA. Comisión. *Informe en Revisión Intermedia de la Estrategia de la UE sobre la Biodiversidad hasta 2020.* Disponible en: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:52015DC0478. Acceso en 03.11.2016.

VILLANI, U. *Instituzioni di Diritto dell´Unione Europea.* Bari : Cacucci Editore, 2008.

PÁGINAS DE INTERNET:

DICCIONÁRIO: La Real Academia Española. Disponible en: http://dle.rae.es/?id=Hl5OPKj. Acceso en 30.10.2016.

ESPAÑA. Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente. *Estudio sobre acceso a la justicia en materia medioambiental en cumplimiento de la decisión IV/9(f) de la reunión de las partes del convenio de Aarhus*. Disponible en: http://www.magrama.gob.es/es/ministerio/servicios/participacionpublica/Borrador_estudio_acceso_justicia_medioambiental_tcm7-303662.pdf. Acceso en 01.07.2016.

_____. Ministerio de agricultura, alimentación y medioambiente de España (MAGRAMA): Disponible en: http://www.magrama.gob.es/es/calidad-y-evaluacion-ambiental/temas/informacion-ambiental-indicadores-ambientales/banco-publico-de-indicadores-ambientales-bpia-/default.aspx. Acceso en 20.05.2016.

_____. Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente. Inventario de Daños Forestales. Disponible en: http://www.magrama.gob.es/es/desarrollo-rural/temas/politica-forestal/inventario-cartografia/inventario-danos-forestales/default.aspx. Acceso en 16.09.2016.

_____. **Comunidad de Madrid** – Acceso a Información Ambiental. Disponible en: http://www.madrid.org/cs/Satellite?c=CM_InfPractica_FA&cid=1142581282904&idConsejeria=1109266187260&idListConsj=1109266100973&idOrganismo=1109266227503&language=es&pagename=ComunidadMadrid%2FEstructura&sm=1109266100977. Acceso en 29.06.2016.

_____. **Junta de Castilla y León** – Medio Ambiente. Disponible en: http://www.medioambiente.jcyl.es/web/jcyl/MedioAmbiente/es/Plantilla66y33/1284211471165/_/_/_ . Acceso en 29.06.2016.

EUR – Lex: Portal Común de Acceso a la Legislación Nacional de la Unión Europea. Disponible en: http://eur-lex.europa.eu/n-lex/index_es.htm. Acceso en 29.02.2016.

EUBOOK shop: Publicaciones de la Unión Europea: Disponible en: http://bookshop.europa.eu/es/home/?request_locale=es. Acceso en 29.02.2016.

_____. Siglas y acrónimos. Disponible en: http://publications.europa.eu/code/es/es-5000400.htm#ic. Acceso en 05.10.2016.

LEGISLACIONES Y PUBLICACIONES DE LA UNIÓN EUROPEA: Disponible en: http://publications.europa.eu/es/web/about-us/who-we-are. Acceso en 29.02.2016.

ONU – Naciones Unidas – Desarrollo Sostenible. Disponible en: http://www.un.org/es/development/progareas/dsd.shtml. Acceso en 29.06.2016.

UNIÓN EUROPEA. Comisión: Comunicado de prensa de la Unión Europea. Disponible en: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-6203_es.htm. Acceso en 19.05.2016.

ANEXOS:

ANEXO I - **NOTAS DE LEGISLACIONES**

1. UNIÓN EUROPEA

_____. Tratado de la Unión Europea. (TUE). Disponible en:http://eurlex.europa.eu/legalcontent/ES/TXT/?uri=celex%3A12012M%2FTXT. Acceso en 12.05.2016.

_____. Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. (TFUE). Disponible en: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:12012E/TXT. Acceso en 10.08.2016.

_____. Reglamento (CE) n. 44/2001, del Consejo, del 22 de diciembre de 2000, relativo a la competencia judiciaria, al reconocimiento y a la ejecución de decisión en materia civil y comercial. Disponible en: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:2001R0044:20081204:PT:PDF Acceso en 11.11.2016.

_____. Reglamento (CE) n. 864/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de julio de 2007, relativo a la ley aplicable a las obligaciones extracontractuales. Disponible en: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A32007R0864 Acceso en 11.11.2016.

_____. Reglamento (CE) n. 1221/2009 del Parlamento europeo y del Consejo de 25 de noviembre de 2009. Disponible en: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=URISERV%3Aev0022. Acceso en 21.06.2016.

_____. Reglamento (UE) n. 1215/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2012, relativo a la competencia judicial, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones judiciales en materia civil y mercantil (refundición). Disponible en: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A32012R1215 Acceso en: 11.11.2016.

_____. Directiva 1992/43/CEE del Consejo de 21 de mayo de 1992 relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres (DO L 206 de 22.7.1992, p. 7). Disponible en: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:1992L0043:20070101:ES:PDF. Capturado en 13.11.2015.

_____. Directiva 2004/35/CE del Parlamento Europeo y Consejo, de 21 de abril de 2004, sobre la responsabilidad ambiental con relación a la preservación y reparación de daños. Disponible en: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:143:0056:0075:es:PDF. Acceso en 20.06.2015.

_____. Directiva 2009/147/CE del Parlamento europeo y del Consejo, de 30 de noviembre de 2009, relativa a la conservación de las aves silvestres. DO L 20 de 26.1.2003, pp. 7-25 Disponible en: http://eurlex.europa.eu/legalcontent/ES/ALL/?uri=CELEX:32009L0147. Capturado en 13.11.2015.

_____. Directiva 2010/75/UE del Parlamento europeo y del Consejo de 24 de noviembre de 2010 sobre las emisiones industriales (prevención y control integrados de la contaminación). Disponible en: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:334:0017:0119:es:PDF. Acceso en 17.05.2016.

_____. Directiva 2011/92/UE, del Parlamento europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011. Relativa a la evaluación de las repercusiones de

determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente Disponible en: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:32011L0092. Acceso en 17.06.2016.

_____. Directiva 2012/18/UE del Parlamento europeo y del Consejo, de 4 de julio de 2012, relativa al control de los riesgos inherentes a los accidentes graves en los que intervengan sustancias peligrosas y por la que se modifica y ulteriormente deroga la Directiva 96/82/CE del Consejo. Disponible en: https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=DOUE-L-2012-81319.

_____. Directiva 2014/52/UE del Parlamento europeo y del Consejo, de 16 de abril de 2014. Por la que se modifica la Directiva 2011/92/UE, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente Disponible en: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A32014L0052.
Acceso en 17.06.2016.

_____. Decisión de la Comisión n.131 de 4 de marzo de 2013, que establece el guía de usuario en que consta los pasos necesarios para participar en EMAS, embazado en la Regla (CE) n. 1221/2009 del Parlamento Europeo y Consejo. Publicada no Diario Oficial de la Unión Europea en 19.03.2013. Disponibleen:http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:076:0001:0039:ES:PDF. Acceso en 18.06.2015.

_____**.** Decisión de la Comisión n. 801 de 20 de mayo de 2015, relativas a las mejores prácticas de gestión ambiental. Publicado en el Diario Oficial de la Unión Europea en 22.05.2015. Disponible en: http://www.boe.es/doue/2015/127/L00025-00060.pdf. Acceso en 17.06.2015.

_____. Recomendación 2001/331/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 4 de abril de 2001, sobre criterios mínimos de las inspecciones medioambientales en los Estados miembro. Disponible en: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=URISERV%3Al28080. Acceso en 17.05.2016.

_____. Dictamen 2016/C 051/10, del Comité de las Regiones Europeo - Contribución al control de la adecuación de la Directiva relativa a la conservación de las aves silvestres y la Directiva relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres. Disponibleen:http://eurlex.europa.eu/legalcontent/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015IR2624&from=ES. Acceso en 07.03.2016.

_____. Informe 581 de 12.10.2010, de la Comisión al Consejo, al Parlamento europeo, al comité económico y social europeo y al comité de las regiones de conformidad con el artículo 14, apartado 2, de la Directiva 2004/35/CE, sobre responsabilidad medioambiental en relación con la prevención y reparación de daños medioambientales. Disponible en: http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0581:FIN:ES:PDF. Acceso en 18.02.2016.

_____. Resolución del Parlamento n. 2015/2137, de 2 de febrero de 2016, sobre la revisión intermedia de la Estrategia de la UE sobre la Biodiversidad. Disponible en: http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P8-TA-2016-0034&language=ES&ring=A8-2016-0003 Acceso en 03.11.2016.

2. ESPAÑA.

_____. CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA. Publicado en “BOE” n. 311, de 29 de diciembre de 1978. Disponible en: https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1978-31229. Acceso en 23.05.2016.

_____. INSTRUMENTO de Ratificación del Convenio sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente, hecho en Aarhus (Dinamarca), el 25 de junio de 1998. Disponible en: http://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2005-2528. Acceso en 23.05.16.

_____. Ley de 31 de diciembre de 1881. Disponible en: https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE/1881/345/A00607-00608.pdf. Acceso en 03.06.2016.

_____ . Ley de 20 de febrero de 1942, de Pesca Fluvial. Disponible en: https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1942-2205. Acceso en 14.06.2016.

_____. Ley 25/1964, de 29 de abril, sobre energía nuclear. Disponible en: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-1964-7544. Acceso en 20.05.2016.

_____. Ley 1/1970, de 4 de abril, de Caza. Disponible en: https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1970-369. Acceso en 14.06.2016.

_____. Ley 7/1985 de 2 de abril, Reguladora de las bases del régimen local. Disponible en: https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1985-5392. Acceso en 11.07.2016.

_____. Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas. Disponible en: https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1988-18762. Acceso en 14.06.2016.

_____. Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Púbicas y del Procedimiento Administrativo Común. Disponible en: https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1992-26318. Capturado en 18.05.2016.

_____. Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre. Código Penal Español. Disponible en: https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1995-25444. Acceso en 27.10.2016.

_____. Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso administrativa. Disponible en: https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718. Acceso en 26.05.2016.

_____. Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil. Disponible en: https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2000-323. Acceso en 15.08.2016.

_____. Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente (incorpora las Directivas 2003/4/CE y 2003/35/CE. Disponible en: https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2006-13010. Acceso en 11.05.2016.

_____. Ley 5/2007, de 3 de abril, de la Red de Parques Nacionales. Disponible en: https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2007-7108. Acceso en 14.06.2016.

_____. Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Ambiental da España. Disponible en: https://www.boe.es/buscar/pdf/2007/BOE-A-2007-18475-consolidado.pdf. Acceso en 26.05.2016.

_____. Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de calidad del aire y protección de la atmósfera. Disponible en: https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2007-19744. Acceso en. 25.05.2016.

_____. Ley 21/2013 de 09 de diciembre, de Evaluación Ambiental. Disponible en: https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12913. Acceso en 16.06.2016.

_____. Ley de 30/2014, de 3 de diciembre, de Parques Nacionales. Disponible en: https://www.boe.es/boe/dias/2014/12/04/pdfs/BOE-A-2014-12588.pdf. Acceso en 25.08.2016.

_____. Ley 11/2014, del 3 de julio, por la que se modifica la ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental. (BOE núm. 162, de 4 de julio de 2014). Disponible en: https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2014-7009. Acceso en: 20.05.2016.

_____. Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal. Disponible en: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2015-3439. Acceso en 27.10.2016.

_____. Ley n. 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de la Administraciones Públicas. Disponible en: https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565#ddunica. Acceso en 13.05.2016.

_____. Ley n. 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. Disponible en: https://boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10566. Acceso en 01.06.2016.

_____. Real Decreto de 14 de septiembre de 1882. Ley de Enjuiciamiento Criminal. Disponible en: https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1882-6036. Acceso en 07.06.2016.

_____. Real Decreto de 17 de abril de 1890. Disponible en: https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE//1890/107/A00142-00143.pdf. Acceso en 03.06.2016.

_____. Real Decreto 1997/1995, de 7 de diciembre, por el que se establecen medidas para contribuir a garantizar la biodiversidad mediante la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres. Disponible en: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-1995-27761. Acceso en 17.06.2016.

_____. Real Decreto Legislativo 1/2008, de 11 de enero, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental de proyectos. (Derogado) Disponible en:

https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2008-1405. Acceso en 14.06.2016.

_____**.** Real Decreto 2090/2008, de 22 de diciembre, pelo cual se aprueba el reglamento de desarrollo parcial de la Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Ambiental. Disponible en: http://www.boe.es/boe/dias/2008/12/23/pdfs/A51626-51646.pdf. Acceso en 15/05/2015.

_____. Real Decreto 102/2011, de 28 de enero, relativo a la mejora de la calidad del aire. Disponible en: https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2011-1645. Acceso en 31.05.2016.

_____. Real Decreto n. 1.887/2011, de 30 de diciembre, por el que establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales. Disponible en https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2011-20644. Acceso en 23.06.2016. Con las modificaciones que siguen: Se modifica el apartado 1 por el art. 2.2 del Real Decreto 802/2014, de 19 de septiembre. Ref. BOE-A-2014-9739. Se añade el apartado 1.E) por la disposición final 1 del Real Decreto 671/2014, de 1 de agosto. Ref. BOE-A-2014-8364. Se añade el apartado 1.D) por la disposición final 1 del Real Decreto 695/2013, de 20 de septiembre. Ref. BOE-A-2013-9885. Se modifica el apartado 1.C)1 por la disposición final 1 del Real Decreto 199/2012, de 23 de enero. Ref. BOE-A-2012-1033.

_____. Real Decreto 515/2013, de 5 de julio, por el que se regulan los criterios y el procedimiento para determinar y repercutir las responsabilidades por incumplimiento del Derecho de la Unión Europea.

_____. Real Decreto 183/2015, de 13 de marzo, por el que se modifica el Reglamento de desarrollo parcial de la Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental aprobado por el Real Decreto 2090/2008, de 22 de diciembre. Disponible en: https://www.boe.es/boe/dias/2015/04/07/pdfs/BOE-A-2015-3716.pdf. Acceso en 20.05.2016.

_____. Decreto 6/2011, 10 de febrero, establece el Procedimiento de Evaluación de la Repercusiones sobre la Red Natura 2000 de aquellos Planes Programas o Proyectos desarrollados en el ámbito territorial de la Comunidad de Castilla y León. Publicado en BOCL núm. 32 de 16 de febrero de 2011.

_____. ACUERDO 35/2016, de 9 de junio, de la Junta de Castilla y León, por el que se aprueba la *«II Estrategia de Educación Ambiental de Castilla y León 2016-2020»*. BOCYL n. 112, de 13 de junio de 2016, p. 25820.

_____. Decreto Legislativo 1/2015, de 12 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Prevención Ambiental de Castilla y León. Disponible en: http://bocyl.jcyl.es/boletines/2015/11/13/pdf/BOCYL-D-13112015-1.pdf. Acceso en 25.08.2016.

3. ITALIA.

_____. Constitución de la República Italiana, de 22 de diciembre 1947. Disponible en http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:costituzione. Acceso en 24.02.2016.

_____. Ley 349/1986, de 08 de julio. Normas de derecho ambientales. Disponible en: http://www.normattiva.it/atto/caricaDettaglioAtto?atto.dataPubblicazioneGazzetta=1986-07-15&atto.codiceRedazionale=086U0349&currentPage=1. Acceso en 24.02.2016.

_____. Decreto Legislativo n. 152/2006 de 03 de abril. Código del Ambiente. Disponible en: http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legislativo:2006-04-03;152. Acceso en 24.02.2016.

4. OTRAS NORMATIVAS

Protocolo de Kioto, 1997. Disponible en: http://unfccc.int/resource/docs/convkp/kpspan.pdf. Acceso en 27.06.2016.

Conferencia de Doha. Disponible en: http://unfccc.int/kyoto_protocol/doha_amendment/items/7362.php. Acceso en 28.06.2016.

Convenio de Aarhus (Dinamarca). Acceso a la información, participación de los ciudadanos y acceso a la justicia. Disponible en: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=URISERV%3Al28056. Acceso en 30.06.2016.

Convenio de Espoo (Finlandia) de 25 de febrero de 1991, sobre Evaluación de Impacto en el Medio Ambiente en un Contexto Transfronterizo. Disponible en: http://www.unece.org/es/env/eia/bienvenido.html. Acceso en 17.06.2016.

ANEXO II – **NOTAS DE JURISPRUDENCIAS**:

1. UNIÓN EUROPEA:

STJUE, de 4 de julio de 2000 (Asunto C-387/1997).

STJUE (Gran Sala) de 9 de diciembre de 2008 (Asunto C-121/07).

STJUE (Sala Cuarta) de 4 de marzo de 2010 (Asunto C-297/08)

STJUE (Sala Octava) de 10 de junio de 2010 (Asunto C-378/09)

STJUE (Gran sala) de 08 de marzo de 2011 (Asunto C – 240/09). Disponible en: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A62009CA0240. Acceso en 13.06.2016.

STJUE (Sala Tercera) de 24 de marzo de 2011 (Asunto C-365/10).

STJUE (Sala cuarta) de 12 de mayo de 2011 (Asunto C – 115/09). Disponible en: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A62009CA0115#ntr1C_2011204ES.01000601-E0001. Acceso en 13.06.2016.

STJUE (Sala Cuarta) de 19 de diciembre de 2012 (Asunto C-279/11)

STJUE (Sala Quinta) de 4 de diciembre de 2014 (Asunto C-243/13)

STJUE (Sala tercera), de 14 de enero de 2016 (Asunto C-141/14) Disponible en: http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=173520&pageIndex=0&doclang=ES&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=514223. Acceso en 11.05.2016.

STJUE de 10 de marzo de 2016, (Asunto C-38/15). Disponible en: http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=medio%2Bambiente&docid=174933&pageIndex=0&doclang=es&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=852800#ctx1. Acceso en 29.04.2016.

STJUE (Sala segunda), de 28 de abril de 2016, (Asuntos cumulados C- C-191/14, C-192/14, C-295/14, C-389/14 y C-391/14 a C-393/14) Disponible en: http://curia.europa.eu/juris/document/document_print.jsf;jsessionid=9ea7d2dc30d5d6ab8f395e534cb59034edda1810c239.e34KaxiLc3qMb40Rch0SaxuTahz0?doclang=ES&text=&pageIndex=0&part=1&mode=DOC&docid=177348&occ=first&dir=&cid=1317702. Acceso en 23.06.2016.

STJUE (Sala Novena) de 21 de julio de 2016 (Asunto C- 104/15)

2. ESPAÑA:

STC (Pleno) n. 53/2016, de 17 de marzo de 2016. Disponible en: https://www.boe.es/boe/dias/2016/04/22/pdfs/BOE-A-2016-3906.pdf. Acceso en 31.05.2015.

STS (Sala primera) 4513/2000 de 02 de noviembre de 2007. ROJ: STS 7939/2007 – ECLI:ES:TS: 2007:7939. Disponible en: http://www.poderjudicial.es/search/doAction?action=contentpdf&databasematch=TS&reference=258849&links=inmisiones%20Y%20ruido&optimize=20071220&publicinterface=true. Acceso en 14.06.2016.

STS (Sala tercera) n. 3270/2014 de 25 de noviembre de 2015. ROJ: STS n. 5001/2015 - ECLI:ES:TS:2015:5001. Disponible en: http://www.poderjudicial.es/search/doAction?action=contentpdf&databasematch=TS&reference=7551587&links=&optimize=20151211&publicinterface=true. . Acceso en 10.05.2016.

STS (Sala tercera) n. 296/2013 de 16 de marzo de 2016. Roj: STS 1274/2016 - ECLI:ES:TS: 2016:1274. Disponible en: http://www.poderjudicial.es/search/doAction?action=contentpdf&databasematch=TS&reference=7634681&links=cat%C3%A1logo%20de%20especies%20invasoras&optimize=20160406&publicinterface=true. Acceso en 11.05.2016.

STS (Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección 3ª.), n. 530/2013, de mayo de 2016. Roj: STS 2110/2016 - ECLI:ES:TS:2016:2110. Disponible en: http://www.poderjudicial.es/search/doAction?action=contentpdf&databasematch=TS&reference=7680462&links=&optimize=20160524&publicinterface=true. Acceso en 17.06.2016.

STS (Sala de lo Penal, Sección 1ª.), n. 453/2016 de 25 de mayo. RJ/2016/2145.

STSJ de Madrid (Sala Contencioso-administrativo), n. 936/2015 de 09 de diciembre. Roj: STSJ M 13784/2015 - ECLI:ES:TSJM:2015:13784. Disponible en: http://www.poderjudicial.es/search/doAction?action=contentpdf&databasematch=AN&reference=7575752&links=&optimize=20160115&publicinterface=true. Acceso en 11.05.2016.

STSJ del País Vasco (Sala Contencioso-administrativo), n. 227/2014 de 26 de febrero de 2016. Roj: STSJ PV 371/2016 -

ECLI:ES:TSJPV:2016:371. Disponible en: http://www.poderjudicial.es/search/doAction?action=contentpdf&databasematch=AN&reference=7648295&links=&optimize=20160425&publicinterface=true. Acceso en 20.06.2016.

STSJ de Cataluña (Sala Contencioso-administrativo, sección 3ª.) n. 85/2012 de 02 de marzo de 2016. Roj: STSJ CAT 1603/2016 - ECLI:ES:TSJCAT:2016:1603. Disponible en: http://www.poderjudicial.es/search/doAction?action=contentpdf&databasematch=AN&reference=7648846&links=&optimize=20160426&publicinterface=true. Acceso en 22.06.16.

SAP de Barcelona (Sección n. 10) n. 953/2002 de 19 de marzo. ARP/2002/497.

SAP de Salamanca (Sección n. 1) n.258/2014 de 28 de octubre. AC 2014/2367.

SAP de León (Sección n. 3) n. 204/2015 de 14 de abril de 2015.

SAP de Huelva (Sección. 1ª.) n. 100/2016 d 11 de marzo. JUR/2016/188190.

SJP de Pamplona (Provincia de Navarra) n. 81/2016 de 23 marzo. JUR/2016/73246.

ANEXO III - **MAPA DE LA UNIÓN EUROPEA**

Liechtenstein, Noruega y Suiza no son miembros de la Unión Europea.