

Manifiesto de Expertos en Derecho Ambiental de la Universidad de Granada

RESUMEN: Entre los meses de septiembre a diciembre de 1994 ha tenido lugar en Granada el Curso de Expertos en Derecho Ambiental, en el que han participado 19 profesores y 30 alumnos. Este curso ha respondido al interés que se ha generado en torno al *elemento* ambiental en los últimos años, así como al necesario análisis de la considerable cantidad de normas que han venido a conformar lo que hoy ya se considera una nueva rama del derecho, precisamente el ambiental. Los últimos días de este curso se dedicaron a un debate abierto sobre las distintas cuestiones analizadas a lo largo de todas las sesiones previas, resultando de todo esto las conclusiones a las que estas líneas preceden. Estas conclusiones constituyen una propuesta integral para una protección ambiental, son una opción para ofrecer una respuesta plena a las necesidades de tutela ambiental y que pretende a su vez instalar en el debate el avezado lector, al que naturalmente se le invita a recorrer estas conclusiones sin sustraerse a una revisión crítica de las mismas para la consecución del objetivo común de frenar los procesos de degradación ecológica y civilizatoria.

LOS MIEMBROS DE LA PRIMERA PROMOCIÓN DE EXPERTOS EN DERECHO AMBIENTAL DE LA UNIVERSIDAD DE GRANADA

Convencidos de que el giro hacia una nueva visión global del mundo va de la mano de un profundo cambio de valores que implica el reconocimiento de la obligación moral de conservar, proteger y restaurar el entorno natural; la superación de las concepciones antropocéntricas y la toma de conciencia de nuestro compromiso con las generaciones futuras.

Considerando que la Ecología no es una simple ciencia natural sino un paradigma desde el que debe ser releído todo el saber humano.

Convencidos de que una misma racionalidad tecnicista, mercantilista y mecanicista, constituyente del paradigma

moderno, atraviesa las cuestiones del belicismo, la pobreza y la degradación del entorno natural. Y de que, por lo tanto, la crisis ecológica debe ser pensada como crisis civilizatoria.

Y considerando, finalmente, que el Derecho es un instrumento necesario, aunque insuficiente, para hacer frente a todos estos desafíos del cambio de era y de que las propuestas provenientes del pensamiento de los juristas pueden contribuir a frenar los procesos de degradación ecológica y civilizatoria; hemos decidido dar a conocer a los poderes públicos y a la opinión pública en general las siguientes propuestas de reforma del sistema jurídico en sus momentos legislativos, judicial y administrativo, en forma de conclusiones de nuestro curso.

1. *El medio ambiente como fin de Estado:* cuatro son los fines que el pueblo español, a través de la Constitución, asigna al Estado en

materia ambiental: conservar y restaurar el medio ambiente y proteger y mejorar la calidad de vida. Los tres poderes –legislativo, ejecutivo y judicial– si quieren obtener toda la legitimidad constitucional, deben actuar de conformidad con el interés ambiental poniendo en marcha programas ecológicos de decisión general en forma de ley; planificando y ejecutando de forma ecológica las políticas públicas, los planes, los programas y los desarrollos reglamentarios y, finalmente, interpretando y aplicando las normas de conformidad con los intereses ambientales legítimos.

2. *El Derecho humano a un medio ambiente adecuado*: el poder legislativo está llamado, ante todo, a delimitar y llenar el contenido del derecho constitucional no autónomo a un medio ambiente adecuado; precisando las condiciones del ambiente garantizado, las actuaciones mínimas de los poderes públicos en su defensa y las acciones procesales adecuadas para su tutela. En este sentido, es un ejemplo a seguir la previsible inclusión de este derecho en la Convención Europea de Derechos Humanos; no como derecho sustantivo, sino como derecho ciudadano a participar en los procesos de decisión política relativos al ambiente. Es necesario proceder al desarrollo de los mandatos contenidos en los artículos 45, 46 y 47 de nuestra Constitución desde la óptica del artículo 10.2 y por la vía de los derechos fundamentalísimos a la participación ciudadana (artículo 23) en los asuntos públicos ambientales y a la tutela judicial efectiva (artículo 24) del interés ecológico.

3. *Desarrollo sostenible*: la Constitución española permite la puesta en marcha de políticas de ecodesarrollo. La crisis ecológica implica la necesidad de rediseñar el modelo de desarrollo y orientarlo hacia otro compatible con la conservación del ambiente, mediante el cambio de las pautas de extracción, vaciado, producción, distribución, consumo y vertido de los recursos naturales. En este sentido, sería necesario un cambio radical del concepto de desarrollo económico para unirle equilibrio, estabilidad, diversidad, evolución y sucesión. Sobre todo, porque las decisiones respecto al desarrollo económico que se tomaron en un pasado y las que se toman hoy influirán en las

condiciones de los años venideros. Por tanto y para ser eficientes, estas decisiones requieren medios e instituciones apropiadas para alcanzar un proyecto civilizatorio en el que Ecología sea igual a desarrollo económico y en el que los recursos naturales se utilicen con armonía, regularidad, coordinación, integración, eficiencia, solidaridad, educación y cooperación.

4. *El medio ambiente como función administrativa*: El correcto cumplimiento de los cuatro fines requiere una intervención administrativa. Tres son los problemas que obstaculizan una eficaz gestión del medio ambiente por parte de las administraciones públicas: la complejidad competencial de la administración española, la dispersión normativa y la multiplicidad de centros de decisión y gestión. Su solución exige: la potenciación de los entes locales como órganos de gestión de la protección ambiental dentro de un adecuado sistema de planificación; mayor y mejor coordinación entre las distintas administraciones y la creación de un órgano ambiental autónomo.

5. *Educación Ambiental*: la consideración, respeto y prevención del ambiente pasan ineludiblemente por la concienciación de la sociedad en general. Las declaraciones programáticas, la viabilidad normativa y la eficacia judicial carecen de sentido si detrás no existe una voluntad real del ciudadano de proteger su medio ambiente. Esta voluntad ciudadana debe impulsarla la administración pública a través de una adecuada información-educación promocionando diversas manifestaciones formativas destinadas al gran público. Pensamos que la educación ambiental debe formar parte de la educación general e iniciarse en los escalones iniciales del ciclo educativo. Ahí deberían sentarse las bases de una participación plenamente informada y activa de los individuos en la protección ambiental y en la utilización prudente y racional de los recursos naturales que sirva de contrapeso a los criterios meramente economicistas y acomodativos que han regido el comportamiento humano hasta la fecha.

6. *La participación ciudadana en los asuntos ambientales*: las exigencias de participación ambiental son consecuencia

necesaria del carácter colectivo de los intereses ecológicos. Por esta razón, la participación debe instrumentarse prioritariamente a través de asociaciones y grupos ecologistas que orienten su actuación hacia un interés general y colectivo. Proponemos medidas legislativas tendentes al reconocimiento del derecho al libre acceso a la información ambiental, la efectividad de los procedimientos de información pública y audiencia de los ciudadanos y la ampliación de la legitimación ante los Tribunales mediante el reconocimiento de la acción popular. Estos derechos de participación han de estar garantizados en su ejercicio mediante los procedimientos de protección reforzada previstos en el artículo 53.2 de la Constitución, a través de su inclusión en el ámbito de los artículos 20 y 23.

7. *Poder judicial y medio ambiente:* la función jurisdiccional del Estado está llamada a ejercer su legitimidad derivada de la Constitución para conocer y resolver los conflictos en que aparezca el interés ambiental legítimo y colectivo. Sería deseable un desarrollo del artículo 7.3 de la Ley Orgánica del Poder Judicial que legitime o al menos establezca fórmulas de intervención en el proceso a las asociaciones entre cuyos fines figure la protección del ambiente. Desde esta perspectiva se postula la adopción de medidas cautelares que garanticen el principio de tutela efectiva (artículo 24 CE) y el derecho a un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la personalidad (artículo 45 CE).

8. *Derecho Ambiental Internacional:* la dimensión mundial de los más acuciantes problemas ambientales hace inexcusable el perfeccionamiento de los mecanismos de protección internacional del medio ambiente, lo que exige una redefinición del concepto de soberanía. El medio planetario como recurso compartido exige instrumentos de actuación dotados de ejecutoriedad y la existencia de organizaciones internacionales con capacidad real de acción. En este sentido, debería avanzarse en la configuración de una autoridad mundial dentro de las Naciones Unidas. También se deben seguir perfeccionando y generalizando los mecanismos de vigilancia, prevención y responsabilidad internacional por daños al

medio ambiente. Por otro lado, sería necesario un *ius cogens* que –como mínimo necesario para la subsistencia de la comunidad internacional– no admitiera reservas ni restricciones. Pero, para que la protección internacional del ambiente sea efectiva y adecuada se ha de desarrollar solidariamente, conduciendo hacia la responsabilidad en la protección ambiental.

9. *La política ambiental de la Unión Europea:* el Tratado de la Unión Europea supone un avance en el soporte jurídico de la política ambiental europea. Esta política, si bien se encuentra desarrollada por una abundante normativa y definida en sus fines por los programas de acción, adolece aún de deficiencias que es indispensable subsanar, como son la dotación financiera de las políticas ambientales, la armonización de las legislaciones de los Estados miembros, el cumplimiento de la normativa comunitaria, o la definitiva puesta en marcha de la Agencia Europea del Medio Ambiente como instancia dinamizadora de las actuaciones con relevancia ambiental.

10. *Utilización racional de los recursos naturales:* la utilización racional de los recursos naturales –configurada como función administrativa por el artículo 45.2 de la Constitución– debe combinarse adecuadamente con la función social de la propiedad del artículo 33 para configurar así un nuevo concepto: la función ecológica de la propiedad. La función ecológica de la propiedad como categoría jurídica serviría para limitar el uso de los bienes ambientales por los titulares del derecho de propiedad. También supondría la inducción de un comportamiento determinado como propietario racional que hace compatible la optimización de su beneficio con la conservación de la cosa.

11. *Ecologización del mercado a través del derecho:* si consideramos la degradación ambiental como una externalidad negativa –un fallo de mercado– al derecho corresponde internalizar sus costes en el sistema de precios. Sostenemos la ineficacia del modelo de negociación entre particulares propuesto por las escuelas del análisis económico del derecho para la resolución de los problemas ambientales inconmensurables. Ello, sin

embargo, no significa renunciar a la utilización de ciertos mecanismos del mercado para alcanzar un desarrollo a menos coste ecológico.

12. *Reforma fiscal*: los costes ambientales soportados por la sociedad son superiores a los individuales asumidos por los productores. Por ello, la intervención gubernamental se ha de vertebrar con la finalidad de ajustar estas diferencias a través de instrumentos fiscales inspirados en el principio *quien contamina paga*. Es necesario incentivar la producción ecológicamente aceptable a través de un sistema fiscal de impuestos y tasas verdes y de un sistema de promoción y subvenciones a la utilización de tecnologías limpias. También es precisa una reforma fiscal global que garantice alternativas, racionalice el consumo y modifique conductas contaminantes. Estos nuevos impuestos ecológicos están llamados a sustituir progresivamente a otros impuestos indirectos.

13. *Tutela civil del ambiente*: el derecho privado puede ser un medio eficaz para conseguir mejores niveles de protección ambiental. La jurisdicción civil es, a veces, una vía más ágil que la administrativa y más flexible para la delimitación de los ilícitos que la penal. Por otra parte, son muchos los instrumentos que se pueden utilizar para obtener la tutela efectiva en esta vía: interdictos posesorios, responsabilidad civil, abuso del derecho y la relación de vecindad. El sistema de responsabilidad civil juega una función decisiva aunque sólo tutele el daño patrimonial en las relaciones entre individuos y aunque exija un comportamiento culpable. Por ello, proponemos flexibilizar esta institución mediante una ley que, en desarrollo del artículo 45 de la Constitución, regule una acción de responsabilidad civil por daños ecológicos de carácter objetivo, que otorgue legitimación a las asociaciones con intereses afectados e incorpore medidas de prevención (cese de la actividad, resguardo) y de reparación (rehabilitación del entorno, entre otras). Esta acción debe ir acompañada de la creación de un fondo estatal de compensación de seguros que cubra las indemnizaciones para reparar el daño producido. La teoría del abuso del derecho, pese a sus limitaciones –esencialmente porque

la transgresión ha de ser manifiesta–, puede utilizarse para la garantía de intereses colectivos. Otras instituciones de nuestro ordenamiento civil como la acción negatoria o los interdictos se han de interpretar en consonancia con el principio de tutela judicial efectiva y el derecho al medio ambiente.

14. *Delito ecológico*: en base al principio de *última ratio* el Derecho Penal está llamado a la tutela de aquellos bienes e intereses jurídicos considerados fundamentales por la comunidad. Es necesario que el Código Penal interiorice aquellas variables naturales esenciales para el mantenimiento de los ecosistemas y el equilibrio ecológico convirtiéndolos en bienes jurídicos susceptibles de la máxima protección. Esta ampliación de los bienes ambientales protegibles penalmente traería como consecuencia la aparición de nuevos tipos penales que sancionen otros ilícitos ambientales además de los ya contenidos en el artículo 347bis del Código Penal –emisiones y vertidos–. También consideramos esencial que se contemplan medidas cautelares o preventivas durante el procedimiento.

15. *Planificación ambiental*: los planes de ordenación de los recursos naturales son normas jurídica dotadas de las condiciones de exigibilidad y coactividad. Como normas presentan la peculiaridad de su orientación hacia el futuro lo que, por una parte, confirma su idoneidad para regular objetos jurídicos ambientales pero, por otra parte, tienen el inconveniente de que lo no incluido en su regulación, no estará sometido al régimen de protección que despliegan. Esto hace que la conservación, aprovechamiento e incluso agotamiento de un recurso concreto dependa de la voluntad u oportunidad política de protegerlo.

16. *Ordenación del territorio, Urbanismo y Medio Ambiente*: la ordenación del territorio es una técnica imprescindible para el control ambiental. La legislación urbanística está impregnada de alusiones ambientales. Por eso, y por su repercusión en el ambiente, constituye un instrumento esencial para la protección ambiental. La actuación urbanística debe contemplar ineludiblemente el aspecto ambiental sin basarse en criterios meramente especulativos.

17. *La evaluación ambiental*: es necesario conocer el alcance de la degradación ocasionada por determinadas acciones humanas sobre el entorno, evaluar sus efectos y entender qué componentes del medio pueden padecer sus consecuencias. El actual procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental adolece de deficiencias que constituyen un importante obstáculo en la prevención del daño ambiental. Por una parte, es preciso garantizar una mayor objetividad de los estudios de impacto ambiental, y por otra, optimizar e incrementar la participación ciudadana.

18. *Auditorías ambientales*: a pesar de sus limitaciones, se juzgan favorablemente los sistemas de ecoetiqueta y ecoauditoría puestos en marcha recientemente por la Unión Europea. En el marco de una economía inspirada por el desarrollo sostenible, las auditorías deberían ser el instrumento más efectivo para alcanzar elevadas cuotas de competitividad empresarial y para rentabilizar la política ambiental de la empresa. Por ello, las políticas públicas deberían promocionar este sistema voluntario de gestión ambiental mediante subvenciones, exenciones fiscales o campañas publicitarias.

19. *La calificación ambiental municipal*: el reglamento de Actividades Molestas nació como respuesta normativa a la industrialización y ante la necesidad de definir y centralizar las competencias administrativas. Su importancia radica en la labor preventiva que realizar mediante la concesión de licencias y en ser el antecedente de la evaluación de impacto ambiental. Actualmente, la aplicación literal y exacta de sus disposiciones se hace difícil por tres razones: el artículo 45 de la Constitución, la

instauración del Estado de las autonomías y el ingreso de España en la UE. Es, por tanto, necesario impulsar la aplicación de la legislación de evaluación ambiental de manera que la actuación de las corporaciones locales sea eficaz en la defensa del medio ambiente.

20. *Ley de Protección ambiental andaluza*: en el ámbito de la comunidad autónoma andaluza, el deficiente régimen de sanciones del Reglamento de actividades molestas se ha suplido por el pormenorizado régimen de la Ley de Protección Ambiental. Ésta debería, sin embargo, articular los mecanismos jurídicos que permitieran a las corporaciones locales ampliar el catálogo de actividades sometidas a calificación ambiental, siguiendo el modelo del Reglamento mediante un anexo abierto e indicativo. La ley andaluza, pese a ofrecerse como instrumento normativo integral que pretende la prevención, minimización y eliminación de los efectos negativos sobre el medio ambiente y la calidad de vida que puedan generar las actividades públicas o privadas, puede quedar sin efectividad alguna, bien por su carácter excesivamente genérico y que permite cualquier tipo de práctica posterior, bien por su insuficiente desarrollo reglamentario. En todo caso, este habrá de llevarse a cabo dentro del más estricto respecto a los principios proteccionistas de la ley, dotando a los entes locales de los medios humanos y técnicos precisos para asumir las numerosas responsabilidades ambientales que se les asignan, sin olvidar la necesidad de articular un control riguroso por parte de la administración ambiental andaluza, sobre la actividad de dichos entes por ser en última instancia la comunidad autónoma la competente para ello.

BORREGO SÁNCHEZ-CAÑETE, Juan
 CARRETERO RODRÍGUEZ, Francisco J.
 COBO DEL ROSAL, Rosario
 CONDE ANTEQUERA, Jesús
 FERNÁNDEZ VARGAS, Yolanda
 FERRER MODOLELL, Agustín
 GARCÍA ROMEU, Viviana
 GARRIDO CARRILLO, Francisco J.
 GIL DELGADO, Eduardo
 GÓMEZ GONZÁLEZ, Consuelo
 GONZÁLEZ MARTÍNEZ, Carmen
 HERNÁNDEZ SEGOVIA, María José
 JUÁREZ JUÁREZ, Francisco
 MARTÍNEZ MARÍN, Gema

MAURE PÉREZ, Susana
 MORA PÉREZ, Andrea
 ORTEGA ZAMORA, María Dolores
 POBLADOR GARCÍA, Maite
 POZO LÓPEZ, Alicia DEL
 QUESADA CABRERA, Miguel
 SÁNCHEZ DÍAZ, Ignacio
 SUÁREZ HERNÁNDEZ, Fabián
 VARGAS VASSEROT, Miguel
 VÉLEZ FERNÁNDEZ, Fernando
 VIDAL GANIVET, Alfonso
 VILCHEZ FERRER, Manuel
 VILCHEZ LÓPEZ, Emilia