

SEMINARIO SOBRE DERECHO AMBIENTAL COMPARADO EN ALICANTE

I

A lo largo de la segunda semana del pasado mes de julio, y patrocinado por la Dirección General del Medio Ambiente de la Comunidad Europea, se desarrolló en la Universidad de Alicante un seminario que, bajo la denominación genérica de *Formation des formateurs sur le droit de l'environnement*, reunió en esta ciudad levantina a un nutrido grupo de especialistas en la materia provenientes de diversos países (1). En vista del interés de los temas allí tratados, considero que bien valdrá la pena dejar constancia escrita de lo dicho, consciente como soy de que poco será todo lo que se haga para profundizar en la defensa de lo ambiental, especialmente cuando nos encontramos, todavía, en el Año Europeo del Medio Ambiente, ocasión que debe servir para recordarnos que estamos ante una tarea colectiva en la que las responsabilidades no pueden ser eludidas, ni las respuestas que precisa aplazadas.

Dicho esto, conviene indicar que, desde un punto de vista estrictamente jurídico, el primero de los problemas a los que se debe dar respuesta es el de la determinación de los entes administrativos que hayan de intervenir en la actividad de tutela ambiental; proceder, como solicitó el profesor BOIX REIG, a la definición de los tratamientos sobre el medio ambiente, toda vez que en la actualidad asistimos a la falta de identificación de los órganos administrativos que deban protagonizar su gestión. Falta de identificación que hemos de considerar en una doble faz: por una parte, en lo que hace a la indeterminación normalmente existente en la adjudicación de competencias sobre la materia ambiental, que suele traducirse en una superposición de actuaciones; por otra, en lo que concierne a la subdivisión que la misma sufre dentro de las estructuras administrativas, encargándose su gestión a distin-

(1) El desarrollo del seminario, básicamente dirigido a profesores universitarios (de ahí su lema), corrió a cargo de los siguientes ponentes: M. GRANDBOIS, profesora de la Universidad de Québec; M. SANCY, de la Fundación Universitaria de Luxemburgo; R. MARTÍN MATEO, C. AUERNHEIMER y V. BOIX REIG, de la Universidad de Alicante; J. JUSTE RUIZ, de la Universidad de Valencia; J. JUERGENSMEYER, de la Universidad de Florida; M. PRIEUR, presidente del Centro Internacional de Derecho Ambiental Comparado de Limoges; V. COSTOPOULOS, abogado en ejercicio en Grecia; V. ONIDA, de la Universidad de Milán; J. PEREIRA REIS, de la Universidad de Lisboa, y M. BOTHE, de la Universidad de Frankfurt.

tos órganos de una misma Administración, sin que se proceda a dar unidad a sus intervenciones (2).

A este respecto, el profesor ONIDA constató la existencia, en este sector del ordenamiento, de unos *elementos de centralización* y de *descentralización* en permanente conflicto, encuadrando dentro del primer grupo tanto la *tendenza riappropriativa* existente en el seno de los poderes centrales respecto de aquellas competencias originariamente asignadas a las regiones (3) como las consecuencias que en el campo ambiental se deriven del desarrollo de las relaciones internacionales, que deben permanecer en manos del Estado, si bien se convino, como observaremos posteriormente, en la necesidad de conceder a las regiones y demás entes territoriales las facultades precisas para que puedan realizar aquellas actividades de cooperación transfronteriza que incidan en el medio ambiente, pues es precisamente a estos entes a quienes se atribuye, *prima facie*, la materia ambiental, dada su mayor proximidad a los problemas específicos que la misma pueda presentar. Es esta atribución a las regiones de la materia ambiental un elemento de descentralización que habría de cobrar especial vigor en Italia cuando, en el año 1970, se produjo la generalización, en todo el territorio nacional, de las regiones, pasando éstas a ser el marco natural de gestión de un buen número de actuaciones de tutela ambiental; pareja situación encontramos en Bélgica, siquiera sea en menor escala, pues en esta nación se ha procedido a distinguir entre una política del agua, forestal y de ordenación del territorio, puesta en práctica por las regiones, y todo lo concerniente a la energía nuclear, que permanece en manos del Estado. En los países con estructura federal asistimos a esta misma superposición de competencias, si bien atemperada por el hecho de que en los mismos el poder central no suele disponer de una Administración periférica que incida en el ámbito territorial de actuación de los Estados federados, los cuales gestionan como propia la legislación federal, lo que no impide que se produzca una duplicidad de entes competentes en la materia, bien sea bajo la forma de Agencia federal, Agencias estatales, o bien como Ministerio Federal, Ministerios de los *Länder*, en el caso estadounidense y alemán, respectivamente.

Esta superposición de competencias en lo ambiental nos aboca a la necesidad de coordinar las diferentes actuaciones, necesidad a la que trataría de darse respuesta mediante lo que el profesor ONIDA caracterizó como las técnicas clásicas de coordinación administrativa, esto es, los *raccordi organizzativi*, consistentes en la creación de organismos colegiados en los que se asegure la presencia de representantes de las

(2) V. ONIDA, en *La ripartizione delle competenze per l'ambiente nella amministrazione*, «Rivista Giuridica dell'Ambiente», núm. 1, pág. 15, pone de relieve cómo *paradossalmente, si potrebbe dire che l'ambiente, da «orfano» che era, sta acquistando tanti, forse troppi, tutori a livello ministeriale (...) e a livello locale (...)*.

(3) En este sentido, la creación de un Ministerio encargado de la coordinación en materia de protección civil no hace sino incidir en esta dinámica, puesto que, bajo una referencia genérica a la idea de *emergencia*, se convierte en uno más de los *tutores* del ambiente a través de la emanación de actos normativos atípicos; vid. V. ONIDA, *ibidem*.

diversas Administraciones interesadas; los *raccordi procedurali*, a través de los cuales se pretende asegurar la intervención, en el curso del proceso de toma de decisiones, de Administraciones distintas de aquella que habrá de ejecutar posteriormente las mismas, y, por último, la creación de órganos *ad hoc* para la gestión conjunta de la materia (4). Junto con ello, habrá que coincidir en la necesidad de fijación de los objetivos generales en una esfera superior, por medio de la emanación de unos *standards* aplicables a las distintas situaciones concretas. Bueno sería, en este sentido, dar plena vigencia al principio, de creación jurisprudencial, de *cooperación leal* en las actuaciones administrativas; supuesto que este principio fuere incumplido, estimo que no debería existir reparo en aplicar lo que la doctrina italiana viene denominando *potestad de sustitución* del Estado, puesto que si bien ésta se combina mal con la autonomía política de las regiones, viene a responder fielmente a la necesidad de defensa de los intereses colectivos suprarregionales, especialmente en cuanto pueda afectar a la salvaguarda de la igualdad efectiva de las condiciones de vida de los ciudadanos en todo el territorio nacional (5). Para poder determinar cuándo nos encontramos en presencia de un supuesto en el cual tenga vigencia plena esta potestad, será preciso proceder a la caracterización de un interés público en juego, que pueda verse afectado por el proceder de la Administración regional, razón por la cual tal vez fuera conveniente importar, junto a tantos otros productos foráneos, el brillante planteamiento de la *Corte Costituzionale*, para quien la protección ambiental es un interés público que debe ser protegido, lo que supone la existencia de un título habilitante genérico para la actuación sustitutiva del Estado en defensa del mismo. El necesario engarce del actuar de las diferentes Administraciones en el ámbito objeto de nuestro estudio se ha puesto también de relieve al otro lado del Atlántico, con la conformación de un *federal police power*, consecuencia ineludible de la concepción global e integrada que precisan las diversas técnicas de protección de la naturaleza, y en especial del litoral (6).

En definitiva, podemos hablar de una asunción primaria de las regiones de aquellas actuaciones que tiendan directamente a la tutela de lo ambiental, si bien desarrolladas siempre dentro del necesario respeto a la dirección e impulso que puedan ejercer en este campo los poderes centrales, facultados para ello por la exigencia de protección de los intereses generales, así como por la conveniencia de desarrollar una concepción de lo ambiental como cualidad indivisible. En el caso español, esta labor de coordinación es una exigencia constitucional, que viene

(4) En V. ONIDA, *op. cit.*, pág. 16.

(5) En España, el profesor E. GARCÍA DE ENTERRÍA, en *La ejecución autonómica de la legislación del Estado*, ahora en *Estudios sobre autonomías territoriales*, Ed. Cívitas, Madrid, 1985, ha indicado la conveniencia de *desdramatizar* todo lo concerniente a los controles administrativos y, en especial, el artículo 155 de la Constitución.

(6) Recogido en la *Coastal Zone Management Act*, de 1972, reformada en 1976, 1978 y 1980.

impuesta, entre otros, por los artículos 103.1, 139 y 149.1.1.º de nuestra Carta Magna, siendo, a su vez, el único medio a través del cual será posible hacer realidad el ideal de eficacia de la actuación administrativa y la racionalización del sistema de reparto de competencias en materia ambiental (7).

Preciso será, sin embargo, no olvidar el otro gran marco de actuación ambiental, aquel que toma razón de las intervenciones de los entes locales. La región está llamada aquí a ser un factor de integración y de relación, un elemento de organización de la cooperación intermunicipal. Este papel, que puede y debe jugar la región, ha de considerarse de capital importancia, por cuanto la gestión de los instrumentos de planeamiento urbanístico cobra especial trascendencia en el terreno de lo ambiental, estando en manos de las regiones la aprobación de medios privilegiados, de gran incidencia en este área; tal es el caso de los Planes Directores Territoriales de Coordinación, o de los Planes Regionales de Ordenación del Territorio, introducidos en el ordenamiento portugués por Decreto de 20-VII-1983, y que, en opinión del profesor PEREIRA REIS, son el medio ideal para promover la caracterización geofísica del territorio, y establecer los principios de actuación ambiental, puesto que, una vez aprobados, son obligatorios para todas las entidades públicas de ámbito menor que intervengan en el marco territorial que estos planes comprenden. A esta actuación de tipo urbanístico debería añadirse, en nuestro país, el apropiado desarrollo legislativo a que han de proceder las Comunidades Autónomas de aquellas materias objeto de su competencia que puedan tener efectos sobre el medio ambiente, especialmente sensible a actuaciones humanas de toda índole.

Hasta el momento se ha hecho referencia exclusiva a las relaciones y actuaciones administrativas *ad intra*; ello no obstante, y del mismo modo que no es posible poner puertas al campo, es preciso proceder urgentemente a considerar los efectos extraterritoriales que una decisión administrativa pueda suponer. En especial, resulta imprescindible abrir nuevas vías, nuevos cauces, que hagan posible la cooperación transfronteriza de los poderes infraestatales. El profesor PRIEUR destacó la senda abierta en este campo por el Consejo de Europa, promotor, entre otros mecanismos de cooperación, de las Comunidades de Trabajo de los Alpes Occidentales y de los Pirineos. Hizo mención también a la labor desarrollada por la OCDE y por la Conferencia de Madrid de 1981, en cuyo seno se procedió a dar aprobación al *Convenio marco de cooperación transfronteriza*. Sin embargo, ha sido a través de la celebración de acuerdos bilaterales que la práctica internacional ha pretendido dar vida y hacer efectiva la aspiración, cada vez más sentida, de cooperación entre los pueblos, debiendo destacarse, dentro de los mismos, los acuerdos firmados entre España y Francia en Bayona el año 1866, altamente novedosos para su época, al recoger el derecho de los habitantes

(7) No conviene olvidar a este respecto que no existen materias absolutamente exclusivas, pues la caracterización de cualquiera de ellas nos muestra en qué forma inciden sobre la misma diversas titularidades administrativas.

del otro lado de la marca a participar en los procedimientos administrativos que pudieran incidir directamente en sus derechos, consagrándose así la igualdad de acceso al procedimiento administrativo. Por su parte, la profesora GRANDBOIS expuso, someramente, el modelo canadiense de cooperación, haciendo hincapié en el hecho de que, así como en el continente europeo se tiende a considerar la colaboración en un sentido genérico, en su país ésta viene referida a problemas concretos y específicos. El principal instrumento de cooperación existente en Canadá viene constituido por la Comisión mixta internacional, de la que también forman parte los Estados Unidos; por su parte, la nueva *Ley sobre la protección del ambiente* ha pretendido trascender lo fronterizo, adentrándose en una concepción de la cooperación internacional de más amplias miras, al imponer a los exportadores canadienses la obligación de advertir sobre la posible nocividad de sus productos; se trataría con ello de dar cumplimiento a las obligaciones que esta nación ha contraído en su calidad de miembro del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y de la OCDE. Reconocida la existencia de estas vías privilegiadas de cooperación en lo ambiental, lamentó, empero, la carencia de instrumentos adecuados de colaboración en la lucha contra la lluvia ácida, carencia que podría ser debida, entre otras causas, a la falta de una consideración jurídica de los ecosistemas como unidades biológicas sobre las que deba proyectarse una actuación integral de los poderes públicos encargados de la tutela ambiental, abandonando de este modo el actual fraccionamiento y dispersión que caracteriza a la política del medio ambiente en todos los países. Tampoco sería ajena a esta situación la *obsesión por la investigación* que, a su juicio, padecerían las diferentes Administraciones, de tal modo que en el momento que éstas reciben información acerca de la existencia de un posible agente contaminante ponen en marcha los estudios necesarios para determinar su grado de incidencia en el ambiente, en tanto que los ciudadanos deben seguir padeciendo los efectos del mismo, frente a lo cual cabría argüir que sólo un procedimiento claro y definido, basado en la búsqueda de datos reales, puede excluir la arbitrariedad en el actuar administrativo.

En el marco de la legislación y la jurisprudencia interna, el principal obstáculo a sortear para hacer viable esta cooperación transfronteriza viene constituido por la necesidad de deslindar su naturaleza jurídica respecto de aquella propia de las relaciones internacionales, competencia exclusiva del Estado en cuanto emanación de la soberanía nacional. Propuso a tal efecto el profesor PRIEUR considerar a la misma incluida en el concepto de autonomía local, en el sentido de que en tanto que las actividades desarrolladas *ad extra* por los entes locales y regionales puedan considerarse insertas en el marco propio de sus competencias, éstos han de disponer de los medios precisos para poder hacer efectiva la consecución de acuerdos concretos con otras entidades infraestatales, a las que les unirá el deseo de dar solución a problemas también concretos, sin que para ello el hecho de la existencia de una frontera estatal entre ambos deba suponer una dificultad insalvable.

Esta solución se confiesa tributaria de la construcción de J. M. WOERLING, para quien la *coopération transfrontière locale traitant de relations de voisinage, ne relève pas de règles constitutionnelles relatives aux relations interétatiques* (8), debiendo conectarse primariamente con la noción de buena vecindad, entendida ésta como búsqueda de la cooperación en orden a garantizar la eficacia del actuar administrativo, pudiendo incluso exigirse la consulta formal a los entes locales o regionales del país vecino como requisito de validez del acto administrativo concreto en el que se inserta dicha consulta. El legislador nacional, por su parte, cuando ha procedido a dar conformación jurídica a lo que es ya una práctica inveterada, ha acudido a criterios un tanto rigoristas y restrictivos en orden a incardinar esta forma específica de actividad administrativa en un marco general más amplio, en el cual encuentre acomodo la defensa de los intereses generales. Así, el artículo 65 de la Ley francesa de 2-III-1982 autoriza a las regiones para organizar contactos regulares con las Administraciones descentralizadas de otros Estados con los que tengan una frontera común, si bien tal posibilidad se ve restringida al imponerse la obligatoriedad de solicitar la previa conformidad del gobierno central.

El transcurrir cotidiano de la vida social ha dado oportunidad a la jurisprudencia francesa para enfrentarse con el problema; en concreto, la trascendente sentencia del *Tribunal Administratif* de Estrasburgo de 27-VII-1983, en la que el órgano jurisdiccional adopta una visión claramente más progresista e integradora que la del legislador nacional a la hora de resolver la cuestión, bien que se trate en esta ocasión, y esto debe advertirse desde ahora, de otra vertiente del problema (9), otro polo de la relación, otro obstáculo para la defensa de lo ambiental, que el Tribunal va a superar con holgura. En efecto, éste se encuentra ante la necesidad de determinar si una corporación pública extranjera posee legitimación activa para impugnar la validez de un acto administrativo interno. El Tribunal, tras constatar la inexistencia de prohibición expresa en este sentido, y apreciada la concurrencia en el caso concreto del requisito esencial para poder solicitar la anulación del acto, esto es, la existencia de un interés para actuar que se vea directamente afectado por la decisión administrativa, interés que se estima suficiente en el supuesto en cuestión por cuanto la provincia de Holanda septentrional interviene en la gestión y distribución de los recursos de agua potable, cuya calidad puede verse seriamente alterada por la polución que producirían en el río Rhin los vertidos generados por las MDPAs. El espíritu

(8) J. M. WOERLING, «Problèmes juridiques de la coopération entre autorités et collectivités régionales ou locales de régions frontalières contigües», citado por M. PRIEUR, *Les bases juridiques de la coopération frontalière locale et régionale*, «RFDA», núm. 1, 1986, pág. 326.

(9) En el supuesto de hecho nos encontramos ante el caso de una empresa, las *Mines Domaniales de Potasse d'Alsace*, que arroja al Rhin vertidos de alto contenido contaminante, lo que repercute en la calidad de las aguas río abajo, concretamente en Holanda, por lo que las entidades gestoras de las mismas adoptan una serie de actuaciones para salvaguardar su salubridad, entre ellas la de recurrir, ante el *Tribunal Administratif* de Estrasburgo, el acto de autorización de dichos vertidos.

que anima a la sentencia es, como ya hemos señalado, integrador; se trata de establecer, con toda contundencia, que un Estado no tiene derecho alguno a causar daños, de cualesquiera especie o intensidad, en el medio ambiente de otro Estado, ni a autorizar la realización de actividades que, desarrollándose enteramente en su territorio, puedan provocar tales daños.

La argumentación de la sentencia, irrefutable toda ella desde un punto de vista formal y de técnica jurídica, es especialmente brillante a la hora de enfrentarse con esta cuestión, por lo que estimo conveniente transcribir las palabras claras, concisas y contundentes de la misma:

«Considérant que le recours pour excès de pouvoir est un recours de droit commun ouvert, sans texte, contre tout acte administratif, dans le but d'assurer le respect de la légalité à la seule condition que le requérant satisfasse aux conditions générales de recevabilité; qu'en particulier, aucune règle de droit international, aucune disposition de caractère législatif, aucun principe général du droit ne restreignent le droit des personnes morales de droit public étrangères de présenter un tel recours devant la juridiction administrative française» (10).

A su vez, la *Corte Costituzionale* italiana ha procedido a diferenciar entre lo que denomina *attività di mero rilievo internazionale delle regioni* y aquellas otras que suponen una propia asunción de obligaciones internacionales (11), entrando estas últimas en la esfera de competencias exclusivas del Estado central, mientras que las primeras, como su propio nombre indica, corresponderían a las regiones. El Alto Tribunal entiende que las regiones pueden desarrollar actuaciones promocionales en el exterior, relativas siempre a las materias de su competencia, previa información al gobierno central y en el ámbito de la dirección política y de los actos de coordinación de este último.

«Attività promozionali (...) ogni comportamento legato da un riguroso nesso strumentale con le materie di competenza regionale, ossia qualsiasi comportamento diretto, in tali settori, allo sviluppo economico, sociale e culturale nel territorio dell'ente locale» (12).

Estas actividades deberán contar siempre, como ya hemos indicado, con el previo asentimiento del gobierno central, de modo que el Estado

(10) Tercer considerando de la Sentencia, en «*Révue Juridique de l'Environnement*», núm. 4, pág. 343.

(11) Sentencia de 22-V-87, en la que la Corte resuelve acumuladamente varios recursos del gobierno central contra actos de las regiones de Puglia, Marche, Lombardia y Lazio.

(12) *Considerato in diritto*, núm. 6.

pueda en todo momento controlar la conformidad de las mismas con la política internacional general del país, y se evite con ello el peligro de instrumentar un perjuicio de los intereses de la nación, exigencia de control estatal en la que la sentencia italiana viene a coincidir con el sistema legislativo francés, poniendo así de manifiesto que nos encontramos ante la defensa de los intereses generales, no siendo éstos una huera expresión, sino razón propia de la existencia de las organizaciones administrativas. Con la salvedad, pues, del respeto a los intereses generales de la nación, las regiones podrán desarrollar actividades que tengan trascendencia internacional, especialmente en el campo ambiental, pues en el mismo concluyen, como en ningún otro, de manera evidente, aquellos elementos de desarrollo económico, social y cultural necesarios, según la sentencia que analizamos, para caracterizar la finalidad a que debe tender toda actividad de tipo promocional.

II

Desde la perspectiva del ciudadano, va abriéndose paso la proclamación, en los distintos ordenamientos, de un genérico *derecho al medio ambiente*, cuya recepción se habría producido, según constató el profesor BOTHE, en aquel período histórico que, coincidiendo con lo que la doctrina francesa denomina tercera generación de los derechos fundamentales, se iniciaría con la segunda postguerra y abarcaría hasta nuestros días. Esta recepción ha alcanzado el mayor rango normativo en aquellos países del sur de Europa cuyos textos fundamentales han debido dar respuesta a realidades sociales distintas de las que conocieran las naciones en las que cobrara forma el constitucionalismo de corte clásico. Sin embargo, en la generalidad de los Estados se ha coincidido a la hora de afirmar que los atentados más graves contra el medio ambiente no provienen, directamente, de una acción u omisión imputable a la Administración; antes al contrario, suelen tomar causa de actividades de los particulares autorizadas por aquélla, por lo que se plantea si la autorización de una actividad que pueda implicar un riesgo para el ambiente ha de equipararse a los atentados directos contra el mismo, considerando el citado profesor que *la admisión de un riesgo equivale a una intromisión en el ámbito de los derechos fundamentales protegidos*. Debemos por ello parar mientes en el problema de determinar la fuerza coercitiva de estas amplias declaraciones de derechos, a fin de precisar el grado de protección que posean los mismos; el profesor BOTHE se mostró muy escéptico a este respecto, puesto que, al igual que sucede con la enunciación de un pretendido derecho al trabajo, nos enfrentamos a vagas enumeraciones de principios y deseos píos de escasa capacidad operativa. Es por esta razón por la que la jurisprudencia constitucional de diversos países ha considerado oportuno y útil poner en conexión este derecho al medio ambiente con el derecho a la vida, que sí posee una protección privilegiada, tanto en el plano legislativo

como en el jurisdiccional; se trataría con ello de proteger al medio ambiente de los más graves ataques contra el mismo, si bien esta gravedad deberá enjuiciarse desde una perspectiva antropocéntrica, puesto que la vida constitucionalmente protegida es la vida de los seres humanos, y no la vida del resto de las criaturas. Por último, para el profesor ΒΟΤΗΕ, no debe perderse de vista que el derecho ambiental tiene una base jurídica, pero también moral; moralidad que debe ser entendida como moral social, tendente a la consecución de un cierto grado de bienestar y una cierta calidad de vida a la que se aspira por parte del grupo humano.

En relación con la consideración constitucional del derecho al ambiente, el profesor MARTÍN MATEO mostró su escasa confianza en el tratamiento que el mismo pueda recibir a través de las técnicas clásicas de protección de los derechos fundamentales, pues éstos suelen hacer referencia directa a una esfera de actuación propia del individuo, mientras que en el caso que nos ocupa éste sólo podría recibir plena cobertura normativa y judicial en el supuesto ya mencionado, el ataque cualificado contra el derecho a la vida. Criticó, asimismo, lo que considera una desafortunada redacción del artículo 45 de nuestra Constitución, por cuanto éste trata de conectar el derecho al ambiente con un concepto tan evanescente como es el de la calidad de vida; a la par, hace gala de una carencia absoluta de pragmatismo cuando efectúa una remisión genérica al medio ambiente, deviniendo ésta inviable, siquiera sea porque se carece todavía en nuestro ordenamiento de una idea precisa acerca de lo que deba entenderse por medio ambiente (13).

Esta enunciación genérica del derecho al ambiente conoce también otro plano de referencia, el Derecho Internacional, el cual, desde la concepción del medio ambiente como una entidad no fraccionable, postula una actuación integrada de los Estados en este ámbito, actuación que vendría animada por dos principios rectores, el de cooperación, y el principio del respeto a los otros países; según el primero, la explotación de los recursos naturales debe ser equitativa, óptima, tomando cuenta no sólo de la rentabilidad económica inmediata, sino también de los intereses ecológicos de las otras naciones; en el otro gran principio se enmarcaría la adopción de procedimientos de consulta e información a los otros miembros de la comunidad internacional. Por su parte, la Declaración de Estocolmo de 1972 concibe al hombre como criatura y creador de su medio ambiente, y proclama la existencia de un derecho fundamental a la libertad, a la igualdad y a unas condiciones de vida satisfactorias, en un medio ambiente cuya calidad le permita al ser humano

(13) El profesor MARTÍN MATEO reiteró aquí su ya conocida posición en favor de una concepción del ambiente que incluya aquellos elementos naturales de titularidad común y de características dinámicas, en definitiva, el aire y el agua, soportes y factores esenciales para la existencia del hombre en la Tierra; entre otras, en «El ambiente como objeto de Derecho», en la obra colectiva *Derecho y Medio Ambiente*, CEOTMA/MOPU (ed.), Madrid, 1981.

vivir con dignidad y en bienestar (14). Recoge también esta Declaración la aspiración a la racionalización de la gestión de los recursos naturales, para lo cual se estimula a la adopción de una concepción integrada y coordinada de la planificación del desarrollo, entendiendo que una planificación racional es un instrumento esencial para conciliar los imperativos del desarrollo de los pueblos y la necesidad de preservar y mejorar el medio ambiente actual.

Así, pues, no faltan declaraciones de principios, amplios listados de derechos en los que se recoge, con mayor o menor fortuna, la figura de un pretendido derecho general al ambiente. Sin embargo, tal derecho genérico debe ser concretado posteriormente a través de una legislación positiva en la que se garantice una tutela eficaz de lo ambiental, siendo así que para proceder en tal sentido se impone, en primer término, clarificar los instrumentos jurídicos a través de los cuales pueda plasmarse la misma. Dicho de otro modo, analizar la conveniencia o no de promulgar una *Ley General del Medio Ambiente*, cuestión recurrente en nuestro país sobre la que debatieron los profesores BOTHE y MARTÍN MATEO, señalando el primero de ellos la necesidad de integración de los dos grandes planos de actuación legislativa, esto es, de las determinaciones generales y de las actuaciones sectoriales, entendiendo que tal función puede ser perfectamente cumplida por una ley general, pero precisando de una legislación sectorial que la haga operativa, por cuanto aquélla por sí sola es incompleta, mientras que la legislación sectorial, si carece de una ley general que le preste unidad, se demuestra insuficiente. Por su parte, el profesor MARTÍN MATEO estimó que no sería necesaria tanto una ley general cuanto la armonización de la legislación sectorial ya existente, y ello por cuanto los problemas ambientales surgen en el plano de lo concreto y reclaman una actuación específica; se trataría con ello de eludir las grandes declaraciones vagas e indeterminadas a las que ya se ha aludido, optando por la resolución de los problemas inmediatos que se presenten a la hora de hacer real la tutela ambiental (15).

El seminario se hizo eco de la necesidad, sentida en el viejo continente, de sedimentar un sistema eficaz de aplicación nacional de la legislación comunitaria en materia ambiental, legislación que suele tomar la denominación general de *programas*, haciéndose así alusión a una naturaleza más política que jurídica de las actuaciones en este ámbito, siendo esto especialmente cierto si tenemos en cuenta que la plasmación de esta política ambiental se realiza básicamente a través de directivas comunitarias, las cuales señalan los objetivos a alcanzar por parte de los Estados miembros, dejando en manos de los mismos la libertad de elegir los instrumentos jurídicos para proceder a su consecución. Ello ha dado lugar a diversas técnicas, algunas de las cuales podrían ser

(14) Principio núm. 1 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente, dada en Estocolmo el 16-IV-72.

(15) Frente a esta posición, la experiencia portuguesa ha dado como resultado la aprobación de una *Lei de Bases do Ambiente*, con fecha de 7-IV-87.

consideradas verdaderas vulneraciones del espíritu que anima estas intervenciones. Así, mientras que en Italia se ha procedido a diferenciar entre aquellas directivas que precisarían de un desarrollo legal para su aplicación, elaborándose en tal caso un proyecto de ley que establecería los principios generales a los que debería someterse la legislación específica de las diferentes regiones, y aquellas otras para las que bastaría con la emanación de un acto administrativo general (16), en Francia, con la resistencia, cada vez más aislada, del *Conseil d'Etat* a reconocer eficacia y aplicabilidad directa a la legislación comunitaria en el orden interno, el gobierno ha procedido a la publicación de circulares a fin de dar cumplimiento a las obligaciones que ha asumido en cuanto miembro de las Comunidades, lo que plantea serias dudas en cuanto a la conformidad de la fórmula elegida con el respeto al *principio de cooperación leal*, dado que si bien es cierto, como ya se ha indicado, que las directivas comunitarias conceden plena libertad a los países miembros a la hora de elegir los instrumentos jurídicos a través de los cuales éstas devengan eficaces, la elección de uno de ellos, que solamente posee valor interpretativo, no puede servir a los deseos de innovación del ordenamiento que anima a las mismas.

Por último, se puso de relieve la relación que la toma de conciencia respecto de los problemas ambientales guarda con el desarrollo económico y social, siendo esto especialmente evidente en el caso de la Comunidad Europea, cuya política general, dirigida en un principio a la potenciación de la libre circulación de servicios, personas y capitales y a un desarrollo cuantitativo de la producción, sólo comienza a intervenir en lo ambiental desde el momento en que introduce una variable cualitativa en su concepción del bienestar. La carencia de un instrumento legal expreso en la letra de los Tratados fundadores de las tres comunidades que justificara formalmente la adopción de medidas en este campo fue suplida con el recurso al artículo 235 del Tratado de Roma, que abría la puerta a intervenciones comunitarias en relación con materias directamente conectadas con las competencias y objetivos de las Comunidades, permitiéndose de esta forma el inicio de una actuación comunitaria en el ámbito ambiental, a todas luces tremendamente positiva y que, tras la aprobación del Acta Unica europea, en la que se dedica un capítulo específico a lo ambiental, debe recibir nuevas fuerzas, nuevos impulsos. Tan sólo dejar constancia del realismo de que hace gala el Acta Unica a este respecto, al recoger la existencia, palpable y evidente por lo demás, de diferencias de grado en la protección

(16) Respecto del primer supuesto, la Ley de 16-IV-87 ha establecido un listado de directivas comunitarias a las que otorga fuerza de ley, a la par que instaura la obligatoriedad, por parte del Presidente del Consejo de Ministros, de informar a las regiones de estatuto especial y a las provincias autónomas acerca de las directivas y recomendaciones comunitarias destinadas a producir efectos en el marco de sus competencias, disponiendo para ello de un plazo de treinta días. Las Administraciones informadas podrán enviar observaciones al gobierno acerca de sus posibilidades reales de cumplimiento de la normativa en cuestión, toda vez que el gobierno central es el único responsable ante los órganos comunitarios de la efectiva aplicación de la misma.

ambiental en el seno de la Comunidad, por lo que se exige el voto unánime de los Estados que la componen para proceder a una reducción de ese grado, en tanto que se estima suficiente el voto mayoritario para su elevación.

III

Enfrentado al problema de determinar las posibilidades reales de intervención con que cuenta, en el campo de la defensa ambiental, el ciudadano, el profesor MARTÍN MATEO centró sus consideraciones en el análisis de la legitimación procesal para ejercitar las posibles acciones que correspondan al individuo frente a las actuaciones administrativas que incidan, directa o indirectamente, en esta esfera competencial. A este respecto, puso de relieve cómo la dificultad de establecer una relación de causalidad adecuada entre una acción u omisión administrativa y la producción de un daño real y efectivo al medio ambiente limita en cierta forma las facultades de actuación procesal de los particulares. Expuso, asimismo, tres posibles vías de intervención para la resolución de este problema; se refirió en primer lugar a la opción que supone la adopción de una acción popular en el campo medio-ambiental (17); junto a ello aludió a la conveniencia de aplicar en este sector del ordenamiento la teoría italiana de los derechos difusos, con lo que se eliminarían de raíz los problemas de índole procesal que plantea la necesaria acreditación de la existencia de un interés directo en el caso concreto para poder gozar de legitimación activa; por último, enunció la necesidad de que se produzca una intervención decidida de la jurisprudencia, en el sentido de acoger en este ámbito una concepción generosa del *ius standi*.

Respecto de la conveniencia de mantener o proceder a la reforma de la exigencia de establecer una relación de causalidad adecuada entre la acción u omisión administrativa y la producción de un daño al medio ambiente, el profesor BÖTHE se pronunció, *de lege data*, por el mantenimiento de la misma, a salvo un desarrollo jurisprudencial que aceptara una consideración amplia de la prueba. *De lege ferenda*, se inclinó no por la sustitución de la misma por la de probabilidad razonable cuanto por la de probabilidad estadística. Por lo que concierne al pro-

(17) No debe olvidarse que el legislador español se ha mostrado especialmente inclinado a aceptar la acción popular en la normativa ambiental, como lo demuestran, entre otros, el artículo 11 de la Ley 97/78, de 28 de diciembre, por la que se reclasifica el Parque Nacional de Doñana; el artículo 13 de la Ley 25/80, de 3 de mayo, por la que se reclasifica el Parque Nacional de las Tablas de Daimiel; o el artículo 17 de la Ley 52/82, de 13 de julio, reclasificadora del Parque Nacional de Ordesa, disposiciones éstas que vienen a reproducir, casi literalmente, la expresión genérica del artículo 235 LS. Recordar, por otro lado, la incidencia positiva que puede jugar en este ámbito la dicción del artículo 7.3 de la reciente Ley Orgánica del Poder Judicial.

blema de la determinación de los intereses que legitiman una actuación procesal, se constató el hecho de que mientras en los países anglosajones se ha adoptado un sistema que acoge con amplitud la acción popular en lo ambiental, en las naciones continentales la legitimación procesal raramente llega hasta el individuo, al que parece considerarse alejado del medio ambiente concreto, que él mismo contribuye a crear y transformar. La profesora SANCY, tras referir la experiencia belga en este campo (18), defendió la conveniencia de establecer una legitimación amplia para actuar procesalmente a través de asociaciones de defensa ambiental, en las cuales el interés protegido se confunde con el interés propio de la misma.

A todo ello cabría añadir el gran papel que, como señaló el profesor JUERGENSMEYER, están llamados a desarrollar, en el plano procesal, los estudios de impacto ambiental; privilegiados medios de prueba, en cuanto que ofrecen al recurrente un gran número de datos a los que de otro modo no podría tener acceso y que pueden ser utilizados ante los Tribunales. Se trataría, pues, de combinar el principio de transparencia en la acción administrativa, el derecho de acceso de los ciudadanos al proceso de toma de decisiones por parte de la Administración, exponiendo en el mismo sus preocupaciones y sus concepciones de lo que deba ser la tutela ambiental (19), con la necesidad de asegurar una cierta reserva en la actuación de los poderes públicos. Buen ejemplo de ello sería el Decreto francés de 12-XII-77 que desarrolla la Ley 76-629, de 10 de julio, relativa a la protección de la naturaleza, en el que se establece en su artículo 6 que *toute personne (...) peut prendre connaissance de l'étude d'impact*, para más adelante añadir que cuando las obras a realizar estén en relación con los servicios de la defensa nacional, el ministro del ramo asegurará la *publicité* (del mismo) *compatible avec les secrets de la défense nationale qu'il lui appartient de préserver*. El referido Decreto fue objeto de recurso ante el *Conseil d'Etat* por parte de la *Asociación de amigos de la tierra* al considerar la misma que había desarrollado un procedimiento extravagante, la *notice d'impact*, siendo denegada su anulación (20) al primar en el enjuiciamiento del Alto Organismo el temor al *horror vacui*, toda vez que consideró que tal decisión hubiera dado lugar a la desaparición de todo tipo de análisis del impacto que sobre el ambiente pudieran tener aquellas actividades sometidas al mismo por

(18) En especial, la proposición de Ley de 21-VI-85, que reconoce a las organizaciones de consumidores y de defensa ambiental el derecho a actuar ante los Tribunales para la protección de sus intereses colectivos, proposición de Ley que casi coincide en el tiempo con la Sentencia del Tribunal de Casación belga de 25-X-85, en la que se sostiene una concepción restrictiva de la legitimación procesal para actuar, al conectarse ésta con la existencia de un interés subjetivo propio.

(19) Así, en *Procédure administrative d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement*, Biblioteca Nacional de Québec, 1985, pág. 12, se afirma que *la participation du public va permettre (...) de mettre, entre autres, en lumière les valeurs collectives qui doivent être considérées dans la prise de décision*. A resaltar que esta técnica ha sido recogida en nuestro ordenamiento jurídico por el Real Decreto Legislativo 1302/86, de 28 de junio, sobre evaluación del impacto ambiental.

(20) *Arrêt* del *Conseil d'Etat* núm. 10293, de 30 de enero de 1985.

el Decreto, a la par que se retrotraería el marco normativo a una situación anterior a la aprobación del Decreto, que se caracterizaba por su escasa operatividad.

Otro aspecto caracterizador de la legislación francesa sobre la materia lo componen los objetivos a los que se aspira con la consulta pública del estudio de impacto; mientras que en la *National Environmental Policy Act*, en vigor en los Estados Unidos desde 1969, se hace especial hincapié en la búsqueda de proyectos alternativos propuestos por los administrados, idea que se repite en el Decreto organizador de la evaluación de las incidencias sobre el ambiente en la región valona de Bélgica, con fecha de 11-IX-85 (21), en el caso francés se tiende únicamente a analizar científicamente el estado inicial de la zona sobre la que puede repercutir el proyecto objeto de estudio y a determinar en qué medida influirá el mismo sobre el medio ambiente de la misma. Dicho esto, no cabe duda de que la práctica del sistema francés habrá de seguir otros derroteros, puesto que en la medida que el estudio de impacto esté abierto a consulta pública y que los ciudadanos puedan formular alegaciones en el curso del procedimiento de toma de decisión, estas alegaciones no podrán sino ser una verdadera alternativa, ya parcial, ya global, al proyecto inicial. El sistema francés, por último, ha influido en la región canadiense de Québec, influencia a la que no serían ajenos los lazos culturales y lingüísticos que ésta mantiene con la antigua metrópoli; encontrándonos así con un plano federal en el cual todo proyecto que deba ser autorizado por el gobierno, independientemente de que sea financiado o no con cargo a los presupuestos federales, debe ser sometido al estudio de impacto; observamos cómo en el caso de la región francófona los proyectos desarrollados por el gobierno regional quedan excluidos del ámbito de aplicación del mismo.

La propia localización del seminario estimulaba al análisis de todo cuanto concerniera a la protección del litoral como área geográfica específica, en la que vienen a coincidir los elementos jurídicos y las técnicas de gestión anteriormente enunciadas, siendo al mismo tiempo uno de los espacios naturales que se ve sometido a mayor número de agresiones por la constante actividad humana sobre el mismo. Sobre el litoral inciden directamente los efectos de una política de promoción turística que parece estar inspirada, en la mayor parte de los casos, en la máxima de *pan para hoy y hambre para mañana*, siendo así que la conservación y cuidado de la costa no comporta solamente un aspecto ético y estético, sino también económico, de promoción de un turismo al que sólo será posible atraer en la medida en que se le ofrezcan unas mínimas garantías en punto a higiene y sanidad de nuestras playas. La carencia de un tratamiento jurídico adecuado del litoral fue puesta de relieve por el profesor PEREIRA REIS, quien señaló que la normativa aplicada a esta zona resulta de un conglomerado de disposiciones lega-

(21) En el artículo 12-2 del referido Decreto, tras establecer la obligatoriedad de la existencia de una fase de consulta pública de los proyectos sujetos a examen, afirma que *le but de cette phase est de susciter l'apparition d'alternatives au projet initial*.

les y reglamentarias referidas a todo el territorio y, por ende, mal adaptadas a las especificidades de la misma. A esta situación trataría de dar respuesta la Ley francesa de 3 de enero de 1982, relativa a la ordenación, protección y promoción del litoral, que establece en su artículo 1 que el litoral es *une entité géographique qui appelle une politique spécifique d'aménagement, de protection et de mise en valeur*.

Las perspectivas no son, a este respecto, demasiado halagüeñas en lo que hace a la gestión administrativa del litoral, repitiéndose aquí la situación, tantas veces referida, de superposición de competencias entre los entes locales, regionales y estatales. La coordinación en este área es especialmente urgente dado que, como se puso de relieve en Alicante, una política eficaz de protección de la costa debería comenzar río arriba, protegiéndose de esta forma los aportes y sedimentos que los ríos hagan al mar, idea a la que respondería, en cierto sentido, si bien dentro de una dinámica de relación entre urbanismo y protección del litoral, la *Florida Coastal Planning and Management Act*, que declara a todo el Estado zona costera a efectos de concluir una política de desarrollo urbanístico armónico. En el viejo continente, la referencia al ejemplo portugués sirvió para caracterizar lo que es un lugar común en esta materia; en el país vecino no existe un solo organismo encargado específicamente de la protección de la franja costera, quedando tal función en manos de una Administración central que extiende su competencia a todo el territorio nacional, y que se enfrenta al problema no sobre la base territorial, sino desde la perspectiva material, en relación con las distintas intervenciones concretas de sus diversos organismos sobre el litoral, y de una Administración local cuya organización y límites responden más a razones de orden histórico y cultural que de racionalidad política. Esta doble estructura administrativa da como resultado la falta de coordinación de las diferentes actuaciones y el hecho de que la organización administrativa portuguesa no traduzca en su seno la unidad del litoral.

La respuesta más común a esta falta de coordinación y de eficacia en el actuar administrativo sobre el litoral suele consistir en la creación de espacios naturales protegidos, los cuales, a pesar de estar inspirados en una concepción fragmentaria de lo ambiental, representan, dado el avanzado estado de degradación de la franja costera, la única solución viable para la preservación de su flora y fauna; en tanto en cuanto se carezca de una conciencia social amplia respecto de los problemas ambientales, no debemos despreciar lo que podríamos denominar, parafraseando a HAURIOU, *perspectiva del metro cuadrado*, por cuanto la misma supone un mal necesario con ciertas perspectivas de éxito, y ello aun a pesar de que en los mismos, prescindiendo ahora de su tipología, sus órganos rectores carezcan de mecanismos efectivos para asegurar la preservación de las condiciones de vida originarias. Bastará para ilustrar lo dicho recordar que el director de los parques naturales no se sitúa en España en una posición jerárquicamente superior a la de las autoridades locales con las que deba concurrir en la gestión del mismo, al contrario de lo que sucede en Portugal, si bien es cierto que en esta

nación tal solución es objeto de críticas por representar una brecha en el principio de autonomía local, limitándose su actividad a la emanación de informes, favorables o desfavorables, acerca de las actuaciones que las mismas pretendan desarrollar en el interior del parque y que puedan repercutir en el mismo, no disponiendo en ningún caso de potestad para paralizar aquellas que, desarrollándose en su totalidad fuera del perímetro del parque, puedan incidir, directa o indirectamente, en las condiciones de vida de éste.

IV

Finalmente, y como cierre de las jornadas del seminario, se intentó atisbar lo que el futuro pueda deparar a la enseñanza del Derecho Ambiental, conviniéndose en señalar, como punto de partida, que asistimos a un fenómeno similar a aquel que diera lugar, en el cambio de centuria, al nacimiento del Derecho del Trabajo como rama autónoma del ordenamiento. Ello en el bien entendido de que, como indicó el profesor ONIDA, para poder predicar la autonomía de un sector del ordenamiento no basta solamente con que exista una legislación, por muy abundante que ésta sea, que contemple específicamente el mismo, sino que precisa también que ésta se incardine en unos institutos jurídicos propios, los cuales, a su vez, han de responder a unos principios especiales y han de conformar un verdadero sistema.

Nos encontraríamos, según el profesor PRIEUR, en presencia de una materia en vías de generalización, generalización que se ve favorecida por una cierta promoción social de la misma. En particular, en Francia, un 30 por 100 de las Facultades de Derecho de aquel país imparten ya cursos de Derecho Ambiental en el segundo ciclo de sus programas de estudio; donde ello no es así, éste merece especial consideración en la formación del doctorado. No son ajenos a este despegue de los estudios de Derecho Ambiental la publicación de revistas especiales (como es el caso de la «*Révue Juridique de l'Environnement*»), la edición de manuales y el desarrollo de programas de investigación, impulsados principalmente por el CNRS y los centros de estudio de Derecho Ambiental de Limoges y Estrasburgo. Por lo que hace al caso italiano, la experiencia no es, ni muchísimo menos, tan fecunda, no siendo posible encontrar una sola Universidad que dedique especial consideración al Derecho Ambiental, incluyéndose su estudio dentro del curso dedicado al Derecho Administrativo especial; existiendo, eso sí, multitud de instituciones universitarias que dedican su atención a la problemática ambiental, si bien rara vez se ocupan, específicamente, del Derecho Ambiental. Si la existencia de una publicación periódica exclusivamente dedicada al análisis del Derecho Ambiental puede considerarse un primer paso de cara a la consideración del mismo como una disciplina autónoma y unitaria, la reciente aparición en el panorama científico italiano de la «*Rivista Giuridica dell'Ambiente*» ha de ser recibida con moderado optimismo.

Frente a la penuria y escasez padecida en el viejo continente —ex-cuso referir aquí las condiciones por las que atraviesa la enseñanza del Derecho Ambiental en nuestro país por demasiado conocidas—, la situación en los Estados Unidos contrasta por la profusión de estudios y de especialistas en el tema; existen más de doscientos en trescientos centros de enseñanza superior, llegándose, en el caso de las grandes Universidades, a impartir hasta dos cursos de Derecho Ambiental, federal y estatal, respectivamente, si bien ambos con carácter facultativo. Se asiste, por otro lado, a una saturación de publicaciones sobre la materia en forma de manuales y revistas especializadas, por lo que el profesor JUERGENSMEYER predijo para el futuro una tendencia a la estabilización.

Zaragoza, otoño 1987.

Luis Alberto PÓMED SÁNCHEZ

