

O) PROTECCIÓN DO AMBIENTE

Estudo preliminar

Isabel Torralba Mena

A protección xurídica do medio ambiente desenvólvese basicamente en tres planos xurídicos distintos: o Dereito internacional, os sistemas rexionais de integración (constituídos no caso español pola Unión Europea, fundamentalmente) e o dereito nacional de cada Estado, debendo distinguir neste último nivel, como consecuencia da configuración do Estado autonómico, entre o dereito estatal e o dereito autonómico así como as normas que, no seu caso, poida ditar a Administración Local¹. Estes niveis ou marcos xurídicos deben coordinarse entre si, tendo en conta en calquera caso que como regra xeral toda a arquitectura xurídica do dereito medioambiental susténtase sobre a normativa internacional². Isto é lóxico dado que o medio ambiente intégrase nun único ecosistema global no que todo está interrelacionado: así, nuns casos sucede que os impactos sobre o medio ambiente poden manifestar os seus efectos a grandes distancias e comunicarse dun recurso natural a outro (é o caso dos efectos da contaminación, que poden ter lugar non soamente a nivel nacional ou no marco das relacións de veciñanza entre Estados senón que tamén poden afectar a unha pluralidade de Estados, próximos entre si ou incluso situados a gran distancia, como sucede coas mareas negras provocadas por accidentes marítimos), e noutros nos encontramos ante problemas medioambientais con dimensións globais, xa sexa polos seus orixes difusos, xa polos seus efectos xeneralizados (é o caso da contaminación mariña ou dos procesos de deterioro da atmosfera, como a diminución da capa de ozono). Adicionalmente, é preciso ter en conta que o dereito ambiental internacional móvese nun difícil equilibrio entre o dereito soberano dos Estados sobre os seus propios recursos (que determina que sexan estes os competentes para a súa protección) e a obriga de todo Estado de non danar o medio ambiente doutros Estados ou os espazos comúns do planeta (supostos no que a Comunidade internacional ten título de intervención para promover e regular a protección de ditos recursos e espazos naturais). Isto determina que moitos dos instrumentos xurídicos empregados no dereito ambiental internacional sexan meras declaracións de principios ou normas programáticas (*soft law*), reservándose as normas internacionais de carácter xurídico vinculante á protección dos espazos comúns do planeta (é o caso da alta mar, os fondos mariños e oceánicos e a Antártida), así como para resolver problemas medioambientais de carácter supranacional graves (como a protección da atmosfera nos Tratados dirixidos á redución das substancias que destrúen a capa de ozono - Protocolo de Montreal de 1987- e as emisións dos gases de efecto invernadoiro -Protocolo de Kioto, de 11 de decembro de 1997)³.

1 Se ben o artigo 1.11 da Lei 27/2013, de 27 de decembro, de racionalización e sostenibilidade da Administración Local, suprimiu as competencias dos concellos para realizar actividades complementarias doutras Administracións Públicas en materia de protección do medio ambiente (supresión do artigo 28 da Lei 7/1985, de 2 de abril, de bases de réxime local), os municipios conservan as súas competencias en materia de medio ambiente urbano así como outras que inciden sobre o medio ambiente, como a de urbanismo, a de evacuación e tratamento de augas residuais ou a prevención e extinción de incendios (artigo 25 da LBRL), que deberán exercer nos termos da lexislación do Estado e das Comunidades Autónomas.

2 JUSTE RUIZ, José e CASTILLO CAUDÍ, Mireia, "La protección del Medio ambiente en el ámbito internacional y en la Unión Europea", Editorial Tirant Lo Blanch, Valencia 2014. Páxina 33: "(...) aunque los tres marcos jurídicos deben coordinarse lo mejor posible para lograr los objetivos perseguidos, la interacción entre los ordenamientos jurídicos en presencia se produce en un orden descendente (Derecho internacional, sistema de integración regional y Derechos nacionales) y no en el orden inverso(...). Con escasas excepciones, que no invalidan la regla general, cabe decir que todo el edificio del Derecho ambiental se ha elaborado poniendo los primeros cimientos en el marco internacional y pasando de allí a los niveles regionales y nacionales. Esto no solamente es cierto con respecto al pasado sino que la misma secuencia subsiste en el momento presente, ya que generalmente las actuaciones internacionales para la protección del medio ambiente en sus distintos sectores siguen todavía hoy precediendo y abriendo el camino a la acción jurídica regional y estatal". En calquera caso, a obrigabilidade do dereito internacional ven determinada polo disposto no artigo 96.1 da CE, de acordo co que "los tratados internacionales válidamente celebrados, una vez publicados oficialmente en España, formarán parte del ordenamiento interno".

3 LOZANO CUTANDA, B., "Introducción al Derecho ambiental y a la intervención administrativa para la protección del medio ambiente", capítulo cuarto, LOZANO CUTANDA, B. e ALLI TURRILLAS, J.C., "Administración y Legislación ambiental. Adaptado al EEES", Editorial Dykinson, 7ª edición, 2013; páxina 123.

A internacionalización dos problemas ambientais e, polo tanto, da normativa medioambiental está en último termo vinculada á globalización dos sistemas económicos, que fan necesario contar cunha uniformidade mínima nas lexislacións ambientais, para evitar que regulacións desiguais a escala nacional das actividades económicas provoquen distorsións indesexables nos intercambios comerciais internacionais.

Ademais do marco xurídico internacional, resulta fundamental na protección do medio ambiente o marco xurídico comunitario. O Tratado de Funcionamento da Unión Europea (Tratado de 25 de marzo 1957, ratificado por Instrumento do 13 de decembro de 2007), dedica o título XX da súa parte terceira ("Políticas e accións internas da Unión) ao "Medio ambiente" (artigos 191 a 193), determinando en calquera caso no seu artigo 11 (en liña co artigo 37 da Carta dos Dereitos Fundamentais da Unión Europea⁴) a necesidade de integrar as esixencias da protección do medio ambiente na definición e realización das políticas e accións da Unión co obxecto de fomentar un desenvolvemento sostible. A protección do medio ambiente configúrase así como un principio reitor da actuación da Unión Europea.

No plano do Dereito nacional o punto de partida ven determinado polo artigo 45 da Constitución Española, que recolle o dereito de todos a gozar dun medio ambiente adecuado para o desenvolvemento da persoa así como o deber de conservalo xunto co mandato dirixido aos poderes públicos de velar pola utilización racional de todos os recursos naturais, co fin de protexer e mellorar a calidade da vida e defender e restaurar o medio ambiente, establecendo sancións penais e, no seu caso, administrativas, así como a obriga de reparar o dano causado⁵. Este precepto constitucional forma parte dos principios reitores da política social e económica (Capítulo terceiro do Título I da Constitución) polo que a súa eficacia queda en principio limitada ao previsto no artigo 53.3 da CE, de acordo co que o seu recoñecemento, o seu respecto e a súa protección informará a lexislación positiva, a práctica xudicial e a actuación dos poderes públicos, se ben soamente poderá ser alegado ante a xurisdición ordinaria de acordo co previsto nas leis. Adicionalmente, este principio reitor do ordenamento ostenta unha especial virtualidade por razón dos principios xurídicos que rexen a política medioambiental da Unión de acordo co Tratado de Funcionamento da Unión Europea⁶, na medida en que os ditos principios, de cautela e de acción preventiva, de corrección dos atentados ao medio ambiente e de quen contamina paga, deben integrarse na definición das políticas da unión (artigos 11 e 191.2 TFUE).

No que atinxe á distribución de competencias en materia de medio ambiente, o artigo 149.1.23^a da Constitución española atribúe ao Estado competencia en materia de "*legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección*". Pola súa parte, o artigo 148.1.9^a CE determina

4 De acordo co artigo 11 do TFUE "*Las exigencias de la protección del medio ambiente deberán integrarse en la definición y en la realización de las políticas y acciones de la Unión, en particular con objeto de fomentar un desarrollo sostenible*". No mesmo sentido, na Carta dos Dereitos Fundamentais da Unión Europea, (2010/C 83/02) Diario Oficial de la Unión Europea 30.3.2010), dentro do Título dedicado á "Solidaridade" recóñese expresamente no artigo 37 a "Protección do medio ambiente", determinando: "*En las políticas de la Unión se integrarán y garantizarán, conforme al principio de desarrollo sostenible, un nivel elevado de protección del medio ambiente y la mejora de su calidad*".

5 O artigo 45 da Constitución Española determina:
"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".

6 LOZANO CUTANDA, B. e ALLI TURRILLAS, J.-C., "Administración y legislación ambiental. Adaptado al EEES", Editorial Dykinson, 7ª edición, 2013. Páxina 136. Cabe citar así mesmo, a sentenza do TC (Pleno) núm. 306/2000, do 12 de decembro, recurso de inconstitucionalidade núm. 2145/1989, promovido contra a Lei do Parlamento Vasco 5/1989, de 6 xullo, da Reserva da Biosfera de Urdaibai, que cita ao TCE substituído na actualidade polo TFUE (FX 6): "*... lo ambiental es un factor a considerar en las demás políticas públicas sectoriales con incidencia sobre los diversos recursos naturales integrantes del medio ambiente (SSTC 102/1995, F. 6 y, en relación con la concreta técnica de evaluación de impacto ambiental, STC 13/1998, de 22 de enero, F. 7). En paralelo con esta doctrina cabe mencionar ahora el art. 6 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea (TCE), que impone la integración de las exigencias ambientales en la definición de las políticas y acciones de la Comunidad Europea*".

que “*las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en las siguientes materias: 9.ª La gestión en materia de protección del medio ambiente*”. De acordo con este orde constitucional, a Comunidade Autónoma de Galicia asume como competencia exclusiva no seu artigo 27, número 30, en materia de “*normas adicionales sobre protección del medio ambiente y del paisaje en los términos del artículo ciento cuarenta y nueve, uno, veintitrés*”.

Unha primeira aproximación aos rasgos característicos da lexislación básica estatal en materia medioambiental e á súa delimitación respecto das competencias autonómicas na materia supón ter en conta que esta lexislación básica non cumpre unha función de uniformidade relativa senón, como se subliña na sentenza do Tribunal Constitucional núm. 141/2014⁷, (FX 5º), unha función de ordenación mediante mínimos:

“(…) como hemos hecho constar en resoluciones anteriores (por todas, SSTC 166/2002, de 18 de septiembre, FJ 9 y 196/1996, de 28 de noviembre, FJ 2), la legislación básica, en el ámbito del art. 149.1.23ª CE, no cumple una función de uniformidad relativa, sino más bien de ordenación mediante mínimos que han de respetarse en todo caso, pero que pueden permitir que cada Comunidad Autónoma, con competencias en la materia, establezca niveles de protección más altos que amplíen la tutela prevista en la legislación estatal (STC 69/2013, FJ 1)”.

En consecuencia, as Comunidades Autónomas con competencias na materia poden establecer niveis de protección superiores sen contradicir, soamente por ese motivo, a lexislación básica do Estado⁸:

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

La protección concedida por la Ley estatal puede ser ampliada y mejorada por la Ley autonómica; lo que resulta constitucionalmente improcedente es que resulte restringida o disminuida”.

Adicionalmente, a determinación preliminar do alcance do título competencial atribuído ao Estado no artigo 149.1.23ª require ter presente o carácter transversal da competencia estatal en materia medioambiental. Como o Tribunal Constitucional precisa (STC 141/2014, citada; FX 5º), ese carácter transversal non xustifica a *vis* expansiva da competencia básica estatal ao tratarse dunha competencia que non engloba calquera tipo de actividade referida aos recursos naturais senón tan soamente a súa preservación, conservación e mellora, de xeito que

7 Sentenza do TC (Pleno) núm. 141/2014, do 11 de setembro, recurso de inconstitucionalidade, núms. 6963/2007, 6964/2007, 6965/2007 e 6973/2007

8 Sentenza do TC (Pleno) núm. 196/1996, do 28 de novembro, recurso de inconstitucionalidade núm. 1739/1989, FX 2º.

o seu exercicio debe ter por obxecto directo e inmediato a protección do medio ambiente e respectar en todo caso o orde constitucional de competencias⁹:

“La característica de esta competencia estatal reside en que su carácter transversal y polifacético determina precisamente la afectación “a los más variados sectores del ordenamiento (STC 64/1982) y provoca una correlativa complejidad en el reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas” (STC 102/1995, de 26 de junio, FJ 3). En efecto, la competencia estatal en materia de medio ambiente converge o concurre con otras competencias autonómicas, entre las que se encuentran la ordenación del territorio y el urbanismo. Sin embargo, como hemos tenido ocasión de razonar, la transversalidad de este título “no puede justificar su vis expansiva, ya que en esta materia no se encuadra cualquier tipo de actividad relativa a esos recursos naturales, sino sólo la que directamente tienda a su preservación, conservación o mejora” (STC 102/1995, FJ 3). Por ello, en la delimitación competencial de este título con otros colindantes o conexos, hay que atender fundamentalmente a un criterio teleológico, de tal forma que solo las normas estatales cuyo objetivo directo e inmediato sea la protección del medio ambiente pueden afectar legítimamente a las competencias autonómicas conexas. En definitiva, “la afectación transversal del título competencial del Estado, que se ciñe al ámbito de lo básico (art. 149.1.23ª CE), será conforme con el orden constitucional de competencias, en su condicionamiento de las competencias sectoriales de las Comunidades Autónomas, cuando dicha afectación se traduzca en la imposición de límites a las actividades sectoriales en razón a la apreciable repercusión negativa que el ejercicio ordinario de la actividad sectorial de que se trate pueda tener” (STC 69/2013, FJ 1). Y “por el contrario,...resultará vulneradora del orden competencial cuando la normativa estatal comporte, más que el establecimiento de limitaciones específicas o puntuales de las actividades sectoriales, una regulación de mayor alcance, incluso aunque dicha regulación presente una finalidad de protección ambiental ... no puede ignorarse, y debe ser reiterado una vez más, que para que la afectación transversal de las competencias sectoriales implicadas favorezca el ejercicio de todas ellas son convenientes mecanismos de cooperación y coordinación de las Administraciones competentes (STC 194/2004 FFJJ 8 y 9)” (STC 69/2013, FJ 1)”.

Adicionalmente, en relación coa transversalidade da competencia estatal en materia medioambiental ex artigo 149.1.23ª CE, o Tribunal Constitucional ten establecido que a supreterritorialidade non configura título competencial nesta materia (STC 102/1995, FX 19¹⁰):

9 En relación coa orde constitucional de competencias e a transversalidade da competencia estatal medioambiental ex artigo 149.1.23ª CE é preciso ter presente que “junto a la distribución de competencias sobre la base del artículo 129.1.23ª CE, deben tenerse en cuenta los llamados títulos competenciales afines y colindantes. Entre los primeros cabría citar el régimen de las zonas de montaña y los espacios naturales; entre los segundos estarían aquellas materias en las que las competencias ambientales inciden al tener como objeto elementos integrantes del medio (aguas, atmósfera, fauna y flora, minerales) o ciertas actividades humanas sobre ellos (agricultura, industria, minería urbanismo, transportes) que a su vez generan agresiones al medioambiente o riesgos potenciales para él. Esta incidencia no obstante no justifica una vis expansiva de las competencias ambientales, sino sólo en lo que directamente se refiera a su preservación, conservación o mejora” (DE MIGUEL PERALES, C., “Derecho español del medio ambiente”, Editorial Civitas, 2ª edición, citando a súa vez a STC 102/1995, FX 3º, así como a MENDIZABAL ALLENDE e PEÑARRUBIA IZA; páxina 39).

10 Sentenza do Tribunal Constitucional (Pleno) núm. 102/1995, do 26 de xuño, recursos de inconstitucionalidade núms. 1220/1989, 1232/1989, 1238/1989, 1239/1989, 1260/1989 e 1268/1989, e conflitos positivos de competencia núms. 95/1990, 162/1990, 163/1990, 170/1990, 172/1990, 209/1990, 210/1990 e 1938/1990; (FX 19). No mesmo sentido STC (Pleno) núm. 194/2004, do 10 de novembro, recurso de inconstitucionalidade 460/1998, 469/1998 e 483/1998; (FX 16). Tamén, STC (Pleno) núm. 306/2000, do 12 de decembro, xa citada, (FX 8): “...la supraterritorialidad no representa, por sí sola, un criterio atributivo de competencias, pues esta circunstancia sólo puede suponer legítimamente un traslado de la competencia cuando la actividad pública concernida no sea susceptible de fraccionamiento y, aun en este caso, cuando dicha actuación no pueda llevarse a cabo mediante mecanismos de cooperación o coordinación por requerir un grado de homogeneidad que sólo pueda asegurarse mediante su atribución a un único titular, que forzosamente ha de ser el Estado, o, en fin, cuando sea necesario recurrir a un ente con capacidad para integrar intereses contrapuestos de diversas Comunidades Autónomas (entre otras, SSTC 329/1993, de 12 de noviembre, F. 4; 243/1993, de 21 de julio, F. 6; 102/1995, F. 8; 190/2000, de 13 de julio, F. 10, y 223/2000, de 21 de septiembre, F. 11)”.

“...es evidente que la supraterritorialidad no configura título competencial alguno en esta materia, como ya se dijo con ocasión de las zonas atmosféricas contaminadas (STC 329/1993). Ciertamente, los espacios naturales tienden a no detenerse y mucho menos a coincidir con los límites de las Comunidades Autónomas. Pero ello no es suficiente para desplazar la competencia de su declaración y gestión al Estado so pena de vaciar o reducir la competencia autonómica en la materia. La circunstancia, pues, de que un espacio natural de una Comunidad Autónoma se prolongue más allá de los límites territoriales de la misma podrá dar lugar a mecanismos de cooperación y coordinación, pero sin alterar la competencia de aquélla para declarar y gestionar dichos espacios. Por otra parte, la colindancia de Comunidades Autónomas no siempre supone un espacio natural protegible único y homogéneo, dada la heterogeneidad de los cuatro tipos descritos en la Ley y los muchos que puedan configurar, en su caso, las normas adicionales autonómicas, sino que pueden coexistir perspectivas heterogéneas, cuya convivencia pacífica sea factible, como ejemplo un Parque en un territorio o un Monumento en el vecino o un lugar concreto de otro limítrofe, un mirador, desde el cual pueda contemplarse el paisaje”.

Tampouco a titularidade dominical do Estado sobre o dominio público se transforma en título competencial desde a perspectiva da protección do medio ambiente senón que unicamente permite ao Estado titular de demanio público asegurar a protección da integridade do mesmo, a preservación das súas características naturais e a súa utilización libre e gratuíta, sen poder condicionar as competencias autonómicas que incidan sobre dito dominio público (STC 102/1995, FX 20¹¹):

“Ahora bien, en ningún caso la titularidad dominical se transforma en título competencial desde la perspectiva de la protección del medio ambiente, sin perjuicio por supuesto de las funciones estatales respecto de estos bienes desde su propia perspectiva. «Las facultades dominicales -hemos dicho ya- sólo pueden ser legítimamente utilizadas en atención a los fines públicos que justifican la existencia del dominio público, esto es para asegurar la protección de la integridad del demanio, la preservación de sus características naturales y la libre utilización pública y gratuita, no para condicionar abusivamente la utilización de competencias ajenas y en lo que aquí más directamente nos ocupa, de la competencia autonómica para la ordenación territorial» (STG 149/1991). En consecuencia, la calificación de un segmento o trozo de la zona marítimo-terrestre como parte de un espacio natural protegible corresponde también a la Comunidad Autónoma en cuyo territorio se encuentre. Lo mismo cabe decir de la gestión, a los solos efectos de la protección del medio ambiente, sin que la posibilidad de interferencias recíprocas, fenómeno común en el ejercicio de competencias concurrentes sobre el mismo objeto para diferentes funciones, autorice a unificarlas mediante la absorción de una por la otra”.

Xunto coa característica da transversalidade e a de constituír normas mínimas de protección, a lexislación básica estatal se caracteriza pola súa función tuitiva: como se indicou, o título competencial atribuído ao Estado no artigo 149.1.23^a non engloba calquera tipo de actividade referida aos recursos naturais senón tan soamente a súa preservación, conservación e

¹¹ Sentenza do Tribunal Constitucional (Pleno) núm. 102/1995, do 26 de xuño, xa citada.

mellora, de xeito que o seu exercicio debe ter por obxecto directo e inmediato a protección do medio ambiente (STC 141/2014, citada; FX 5º)¹². Así, concreta o Tribunal Constitucional:

"(...) conforme a la doctrina de este Tribunal, esa competencia habilita al Estado, en primer lugar, para proceder a un encuadramiento de una política global de protección ambiental, habida cuenta del alcance no sólo nacional sino internacional que tiene la regulación de esta materia y de la exigencia de la indispensable solidaridad colectiva consagrada en el art. 45.2 CE (STC 64/1982, de 4 de noviembre, F. 4). (...). Esa legislación básica a que se refiere el art. 149.1.23 CE estará integrada por las normas de rango legal, e incluso reglamentario, siempre que estas últimas resulten imprescindibles y se justifiquen por su contenido técnico o por su carácter coyuntural o estacionario (SSTC 149/1991, F. 3 y 102/1995, F. 8)"¹³.

A competencia básica estatal do artigo 149.1.23ª pode alcanzar incluso a certos actos "de carácter executivo o aplicativo"¹⁴ esixindo neses casos que a actuación estatal teña "carácter puntual y concreto, esto es, ha de dirigirse a la puesta en práctica de medidas específicas, puesto que la aplicación ordinaria y general de la normativa básica deben realizarla las Comunidades Autónomas". Tal exercicio da competencia estatal básica a través de medidas específicas debe ter ademais "carácter excepcional, de modo que sólo se produzca cuando la aplicación por las Comunidades Autónomas de las medidas de que se trate no garanticen de modo suficiente la preservación de la norma básica, esto es, su efectividad homogénea en el conjunto del territorio nacional" (STC 194/2004, FX 7; véxase tamén FX 16).

O exercicio da competencia estatal básica pode comprender, desde esta óptica, o exercicio de potestades de coordinación¹⁵ e de cooperación¹⁶ por parte do Estado. Agora ben, ao analizar a medida concreta consistente na adopción dun sistema de xestión conxunta dos parques naturais polo Estado, o Tribunal Constitucional afirmou, por un lado que "la gestión conjunta por el Estado y las Comunidades Autónomas de los parques nacionales no se compadece desde la perspectiva constitucional con las potestades de coordinación del Estado en relación con dichos parques" (STC 194/2004, FX 12). E por outro, no que afecta ao principio de cooperación, que "es obvio que la gestión conjunta que nos ocupa no responde en términos constitucionales a las exigencias del principio de cooperación, toda vez que el requisito de la voluntariedad no se satisface, puesto que la gestión conjunta la impone el precepto, y tampoco se salvaguardan las competencias de gestión de las Comunidades Autónomas recurrentes, que se ven obligadas a

12 Tamén a STC (Pleno) núm. 306/2000, do 12 de decembro, xa citada, (FX 6): "...dentro de la competencia de protección ambiental han de encuadrarse exclusivamente aquellas actividades encaminadas directamente a la preservación, conservación o mejora de los recursos naturales (STC 102/1995, F. 3), habida cuenta de que éstos son soportes físicos de una pluralidad de actuaciones públicas y privadas en relación con las cuales la Constitución y los Estatutos de Autonomía han deslindado diferentes títulos competenciales (por todas, SSTC 144/1985, de 25 de octubre, F. 2; 227/1988, de 29 de noviembre, F. 13; 243/1993, de 15 de julio, F. 3; 102/1995, F. 3, y 40/1998, de 19 de febrero, F. 29)."

13 STC (Pleno) núm. 306/2000, do 12 de decembro, xa citada, (FX 6).

14 É o caso da declaración dos parques nacionais: de acordo coa STC núm. 194/2004, FX 11, "...debemos recordar que allí [STC 102/1995] admitíamos como básica la declaración de los parques nacionales, pero tal declaración por Ley, dijimos, «es un acto netamente ejecutivo que consiste en aplicar la legalidad, individualizándola y, por tanto, es también un acto materialmente administrativo» (STC 102/1995, F. 18). Este criterio, acorde absolutamente con la dimensión puntual que demanda lo básico, (...)".

15 De acordo co TC, "la coordinación es una facultad que guarda estrecha conexión con las competencias normativas, de modo que el titular de estas últimas ostenta aquella facultad como complemento inherente. (...) Resultan así posibles formas de intervención normativa que establezcan reglas que cumplan una función coordinadora de las Administraciones Autonómicas entre sí y con el Estado» (STC 104/1988, de 8 de junio, F. 2)". Adicionalmente o TC destaca que "la coordinación «conlleva un cierto poder de dirección. Consecuencia de la posición de superioridad en que se encuentra el que coordina respecto al coordinado» [STC 214/1989, de 21 de diciembre, F. 20 f)]". E subliña, por último, "que la facultad de coordinación no otorga a su titular competencias que no ostente y, en concreto, facultades de gestión complementarias" (STC 194/2004, do 10 de novembro, FX 8).

16 Sobre o principio de cooperación "este Tribunal ha venido reconociendo un margen de discrecionalidad en la determinación de los específicos mecanismos cooperativos, lo que no implica que dicho margen se conciba como un espacio totalmente inmune al control jurisdiccional, pues la, en principio, amplia esfera de libertad aludida puede eventualmente comprimirse en función de la relevancia del ámbito de la política autonómica concernido en cada caso (STC 68/1996, F. 10)" (STC 118/1998, de 4 de junio, F. 12). En todo caso, conviene resaltar que la doctrina constitucional recaída sobre los diversos instrumentos de cooperación ha reiterado el criterio aludido de que su puesta en práctica no permite alterar las competencias propias de las Administraciones actuantes. (STC 194/2004, do 10 de novembro, FX 9)" (STC 194/2004, do 10 de novembro, FX 9).

ejercitarlas conjuntamente con el Estado que, así, interviene en un ámbito en el que no ostenta competencias” (STC 194/2004, FX 13).

O Tribunal Constitucional tamén analizou de xeito concreto a constitucionalidade da planificación en materia de medio ambiente, partindo da súa doutrina ao respecto:

“ ... sobre todo este entramado planificador debemos recordar que en la STC 102/1995, F. 13, dejamos sentados los siguientes criterios:

a) «El mandato de planificar, tal y como aparece configurado en los cuatro párrafos que componen el art. 4 de la Ley se acomoda sin esfuerzo alguno al concepto de lo básico y en su ámbito encuentra su sede propia la determinación de los objetivos así como del contenido mínimo de los Planes de ordenación de los recursos naturales».

b) «Atención aparte merece la individualización del planificador. Se nos dice al respecto que lo serán las Administraciones públicas competentes (art. 4.1), norma nada ambigua si se conecta con lo ya dicho, reflejado en la exposición de motivos de la Ley, donde puede leerse que se ofrece así a las Comunidades Autónomas un importante instrumento para la implementación de sus políticas territoriales. Serán ellas, por tanto, quienes hayan de elaborar y aprobar, con rango legal o reglamentario, los Planes de ordenación cuanto tengan asumidos el desarrollo legislativo y la ejecución. Por otra parte, la naturaleza normativa de todos los planes, permite que esta función pueda entrar en la órbita de la competencia estatal legiferante en tanto cumpla el requisito exigido constitucionalmente al respecto, su contenido básico y mínimo».

c) «En esta misma línea se sitúan por su naturaleza intrínseca y su función las Directrices para la ordenación de los recursos naturales (art. 8) que se configuran materialmente como el escalón superior de la planificación ecológica y por tanto, de los Planes homónimos, cuyo ámbito espacial puede ser una zona concreta o el territorio entero, por qué no, de la Comunidad Autónoma correspondiente. Son el vértice de la estructura piramidal que termina, por abajo en los Planes rectores de uso y gestión»¹⁷.

Á vista destas consideracións, o Tribunal Constitucional conclúe que *“han de ser las Comunidades Autónomas competentes quienes, al igual que para los parques intracomunitarios, aprueben dichos planes, previa articulación por el Estado de los mecanismos e instrumentos de coordinación y cooperación que sean necesarios para alcanzar este objetivo”*. Recoñece adicionalmente a posibilidade de que o Estado no exercicio da súa competencia básica poida aprobar un plan director con carácter de directrices (*“El Plan director de la red de parques nacionales es una figura de nuevo cuño, introducida por la Ley 41/1997, y que se configura como el más elevado instrumento planificador de todos los parques nacionales existentes en el territorio nacional. Es por ello claro que, en principio, cabe otorgar carácter básico a un instrumento como éste, que tiene una finalidad conservacionista de primera magnitud,...”*) sen que eso implique prexulgar a verdadeira natureza básica das normas contidas en dito plan, que poderan ser impugnadas por este motivo (*“«la necesidad de que existan esas Directrices, básica en sí misma, no puede*

¹⁷ STC 194/2004, citada, (FX 19).

conllevar el carácter básico anticipado de las reglas concretas que se dicten al amparo del precepto, cuya impugnación, en su día, queda abierta» (STC 102/1995, F. 13)¹⁸.

É indispensable neste punto mencionar o principio de non regresión en materia medioambiental, en tanto que principio reitor da actuación dos poderes públicos en materia medioambiental derivado do artigo 45 CE e que impón aos poderes públicos un deber de non propiciar a destrución ou degradación do medio ambiente. O Tribunal Constitucional determina o seguinte sobre o seu alcance (STC 132/2017¹⁹; FX 3^o):

“En la STC 233/2015 afirmamos que en nuestro ordenamiento constitucional, a través del artículo 45 CE, está presente la idea de no regresión en materia ambiental. Ahora bien, la Constitución no somete a un escrutinio específico cualquier retroceso en el nivel de protección ambiental, sino solo supuestos cualificados. En la mencionada Sentencia señalamos que «el deber de conservación que incumbe a los poderes públicos tiene una dimensión, la de no propiciar la destrucción o degradación del medio ambiente, que no consentiría la adopción de medidas, carentes de justificación objetiva, de tal calibre que supusieran un patente retroceso en el grado de protección que se ha alcanzado tras décadas de intervención tuitiva». Al mismo tiempo recordamos que las normas no son intangibles y que «la apreciación del potencial impacto negativo de su modificación sobre la conservación del medio ambiente requiere una cuidadosa ponderación, en la que, como uno más entre otros factores, habrá de tomarse en consideración la regulación preexistente» (FJ 2)“.

O Tribunal Constitucional se pronuncia expresamente sobre a posibilidade de que o lexislador autonómico vulnere o principio de non regresión en materia medioambiental, subliñando que esta posibilidade vese limitada polo feito de que o lexislador autonómico debe actuar dentro do marco constituído pola lexislación básica estatal (STC 132/2017²⁰).

Cabe pechar este análise ao reparto competencial entre o Estado e a Comunidade en materia de medio ambiente indicando que por Resolución do 2 de decembro de 2021, da Dirección Xeral de Relacións Institucionais e Parlamentarias, ordenouse a publicación do acordo da Comisión Bilateral de Cooperación Administración Xeral do Estado-Comunidade Autónoma de Galicia en relación coa Lei 6/2021, do 17 de febreiro, de residuos e solos contaminados de Galicia (DOG núm. 237, do 13 de decembro de 2021).

Por último, procede finalizar este estudio preliminar cunha aproximación aos principios básicos de dereito internacional ambiental que poden incidir sobre a regulación e a actuación autonómica na materia, e unha breve mención, cando proceda, aos principios comunitarios. Así, seguindo a JUSTE RUIZ, J. e CASTILLO CAUDÍ, M., cabe destacar os seguintes principios reitores de dereito internacional ambiental²¹ (como é lóxico, uns afectarán mais e outros menos á Comunidade Autónoma de Galicia, tendo en conta a competencia exclusiva do Estado en

18 STC 194/2004, citada, (FX 20).

19 Sentenza do TC (Pleno) núm. 132/1997, do 14 de novembro, recurso de inconstitucionalidade núm. 3277-2017, promovido contra a Lei da Xunta Xeral do Principado de Asturias 2/2017, do 24 de marzo, de modificación da Lei 3/2004, do 23 de novembro, de montes e ordenación forestal (ECLI: ES:TC:2017:132).

20 Sentenza do TC (Pleno) núm. 132/1997, do 14 de novembro, citada, (FX 3): “No hay, en principio, impedimento alguno para proyectar la anterior idea de no regresión también sobre la acción del legislador autonómico, si bien debe tenerse en cuenta que se trata de un legislador que opera en el espacio previamente delimitado por el legislador básico estatal, de forma que sus opciones legislativas suelen estar ampliamente encuadradas y enmarcadas por el contenido de las bases estatales dictadas al amparo tanto de competencias sectoriales como transversales (STC 101/2005, de 20 de abril, FJ 5). En consecuencia, la capacidad del legislador autonómico para propiciar una patente degradación del medio ambiente en su territorio, sin vulnerar al mismo tiempo las bases estatales, es, tendencialmente, limitada, sin que pueda descartarse de antemano un eventual resultado de esa naturaleza”.

21 JUSTE RUIZ, J., e CASTILLO CAUDÍ, M., op. Cit., capítulo 2.

materia de relacións internacionais – 149.1.3ª CE- e as limitacións que afectan ás Comunidades Autónomas ao realizar actuacións con proxección exterior²²):

- O principio de cooperación internacional para a protección do medio ambiente, que establece o deber de protexer o medio ambiente partindo da cooperación internacional. A Declaración sobre o Medio Ambiente e o Desenvolvemento, de 7 de maio de 1992, asinada en Río de Janeiro (en adiante, Declaración de Río) o recolle en varias disposicións²³. Este principio ten á súa vez diversas concrecións, como o deber de promover a conclusión de tratados e outros instrumentos internacionais, o deber de intercambiar información relevante para a protección do medio ambiente, o deber de notificar prontamente e prestar asistencia a outros Estados en situacións de emerxencia medioambiental, o deber de promover a investigación científica e tecnolóxica, de procurar asistencia técnica e financeira á países necesitados, ou de establecer programas de vixilancia e avaliación ambiental.
- O principio de prevención do dano ambiental transfronteirizo, que deriva da regra básica de boa veciñanza recollida no brocardo romano "*sic utere tuo ut alterum non laedeas*". O principio foi formulado na sentenza arbitral relativa ao asunto da fundición de Trail de 1941²⁴, na sentenza do Tribunal internacional de Xustiza relativa ao asunto do Estreito de Corfú de 1949²⁵, e na sentenza arbitral do Lago Lanós de 1957²⁶. Se recolle en numerosos textos de natureza declarativa e foi proclamado na Declaración de Estocolmo de 1972 (principio 21) e reafirmado na Declaración de Río (principio 2)²⁷. O Tratado de Funcionamento da Unión Europea tamén afirma que a política da Unión no ámbito do medio ambiente basease no principio de acción preventiva (artigo 191, apartado 2 TFUE) e no de cautela, como indicamos máis adiante en relación co principio internacional de precaución.
- O principio de responsabilidade e reparación de danos ambientais: As regras xerais de Dereito internacional relativas á responsabilidade dos Estados e á reparación do dano causado rexen tamén no ámbito ambiental. Agora ben, as dificultades da súa aplicación práctica están determinando a preferencia por procedementos flexibles e incluso pola utilización de mecanismos de responsabilidade civil dos particulares²⁸. A nivel comunitario, o principio de responsabilidade e reparación do dano se vincula co principio de quen contamina paga (principio recollido no principio 16²⁹ da Declaración de Río sobre medio ambiente). Este é un dos principios nos que se basea a política da Unión no ámbito do medio ambiente de acordo co artigo 191.2 do TFUE, e ao que responde a Directiva 2004/35/CE, de 21 de abril, de responsabilidade medioambiental en relación coa prevención e reparación

22 Ao respecto pode terse en conta a sentenza do Tribunal Constitucional (Pleno) núm. 228/2016, do 22 decembro.

23 O principio 7 da Declaración de Río establece: "*Los Estados deberán cooperar con espíritu de solidaridad mundial para conservar, proteger y restablecer la salud y la integridad del ecosistema de la Tierra. En vista de que han contribuido en distinta medida a la degradación del medio ambiente mundial, los Estados tienen responsabilidades comunes pero diferenciadas. Los países desarrollados reconocen la responsabilidad principal que les cabe en la búsqueda internacional del desarrollo sostenible, en vista de las presiones que sus sociedades ejercen en el medio ambiente mundial y de las tecnologías y los recursos financieros de que disponen*".

24 Trail Smelter Case (U.S.A./CANADA). Award of April 16, 1938, and March 11, 1941. RSA, vol. III, p. 1965.

25 CIJ, Affaire du détroit de Corfou, Arrêt du 9 avril 1949, Recueil, 1949, p. 22.

26 Affaire du Lac Lanoux (Espagne/France), Sentence 16 novembre 1956, RSA., vol. XII, p. 285.

27 O Principio 2 da Declaración de Río establece: "*De conformidad con la Carta de las Naciones Unidas y los principios del derecho internacional, los Estados tienen el derecho soberano de aprovechar sus propios recursos según sus propias políticas ambientales y de desarrollo, y la responsabilidad de velar por que las actividades realizadas dentro de su jurisdicción o bajo su control no causen daños al medio ambiente de otros Estados o de zonas que estén fuera de los límites de la jurisdicción nacional*".

28 Poden citarse como exemplos o principio 22 de la Declaración de Estocolmo, a Carta Mundial de la Natureza, que optou no seu principio 11.c) por postular a rehabilitación das zonas que resulten prexudicadas polas actividades humanas obviando pronunciarse sobre as responsabilidades derivadas, ou a Convención das Nacións Unidas sobre o Dereito do Mar de 1982, que exhortaba a desenvolver mecanismos de responsabilidade e indemnización de danos recollida (artigo 235). O principio 13 da Declaración de Río afirma que: "*Los Estados deberán desarrollar la legislación nacional relativa a la responsabilidad y la indemnización respecto de las víctimas de la contaminación y otros daños ambientales. Los Estados deberán cooperar asimismo de manera expedita y más decidida en la elaboración de nuevas leyes internacionales sobre responsabilidad e indemnización por los efectos adversos de los daños ambientales causados por las actividades realizadas dentro de su jurisdicción o bajo su control, en zonas situadas fuera de su jurisdicción*".

29 "*Las autoridades nacionales deberían procurar fomentar la internalización de los costos ambientales y el uso de los instrumentos económicos, teniendo en cuenta el criterio de que el que contamina debería, en principio, cargar con los costos de la contaminación, teniendo debidamente en cuenta el interés público y sin distorsionar el comercio ni las inversiones internacionales*".

de danos medioambientais, que ten por obxecto establecer *“un marco de responsabilidade medioambiental, baseado en el principio de «quien contamina paga», para la prevención y la reparación de los daños medioambientales”* (artigo 1). Esta Directiva foi transposta ao ordenamento xurídico español pola Lei estatal 26/2007, de 23 de outubro, de responsabilidade medioambiental. O principio *“quen contamina paga”* ten tamén reflexo, como é lóxico, na regulación autonómica: é o caso, por exemplo, do artigo 16 da Lei 6/2021, do 17 de febreiro, de residuos de Galicia, en relación cos custes da xestión dos residuos.

- O principio de avaliación de impacto ambiental: O principio de avaliación de impacto ambiental aparece formulado no Principio 17 da Declaración de Río de acordo co que *“deberá emprenderse una evaluación del impacto ambiental, en calidad de instrumento nacional, respecto de cualquier actividad propuesta que probablemente haya de producir un impacto negativo considerable en el medio ambiente y que esté sujeta a la decisión de una autoridad nacional competente”*. Tamén se recolle con carácter xeral noutros instrumentos como o Protocolo de Madrid de 1991 (Protocolo ao Tratado Antártico sobre Protección do Medio Ambiente, ratificado por Instrumento do 1 de xuño 1992). A Unión Europea implantou este principio entre os seus estados membros coa súa Directiva relativa á avaliación das repercusións de determinados proxectos públicos e privados sobre o medio ambiente (Directiva 2011/92/UE, de 13 de decembro de avaliación das repercusións de determinados proxectos públicos e privados sobre o medio ambiente), trasposta ao ordenamento xurídico español na Lei 21/2013, do 9 de decembro de avaliación ambiental.
- O principio de precaución, distinto do principio de prevención, recóllese de xeito xenérico no principio 15 da Declaración de Río, de acordo co que: *“Con el fin de proteger el medio ambiente, los Estados deberán aplicar ampliamente el criterio de precaución conforme a sus capacidades. Cuando haya peligro de un daño grave o irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente”*. A nivel comunitario, o principio de cautela e de acción preventiva constitúe unha ferramenta de xestión do risco á que pode recorrerse en caso de incertidume científica sobre unha sospeita de risco para á saúde humana ou o medio ambiente que se derive dunha acción ou política determinada (artigo 191, apartados 2 e 3 do TFUE). Neses casos poden adoptarse medidas non discriminatorias e proporcionadas, que deberán ser revisadas unha vez se dispoña de mais información científica.
- O principio de participación do público: O principio de participación do público ou participación cidadá foi formulado na Carta Mundial da Natureza de 1982, sendo recollido posteriormente na Declaración de Río de 1992 (principio 10), así como noutros convenios internacionais (como o Convenio nórdico sobre a protección ao medio ambiente de 1974, a Convención OSPAR de 1992 e o Convenio de Barcelona sobre o Mediterráneo). O desenvolvemento fundamental deste principio tivo lugar no ámbito da Comisión Económica para Europa das Nacións Unidas (CEPE) mediante a adopción da Convención de Aarhus sobre o acceso á información, a participación do público e o acceso á xustiza en asuntos ambientais, asinado en Aarhus o 25 de xuño de 1998 (Convenio de Aarhus, aprobado pola Unión Europea o 17 de febreiro de 2005 mediante Decisión 2005/370/CE do Consello). Para a aplicación do Convenio de Aarhus a Unión Europea aprobou a Directiva 2003/4/CE, de 28 de enero, sobre Acceso do público á información medioambiental e derroga a

Directiva 90/313/CEE, de 7 xuño 1990, a Directiva 2003/35/CE, de 26 de maio, pola que se establecen medidas para a participación do público na elaboración de determinados plans e programas relacionados co medio ambiente e modifica, no que se refire á participación do público e o acceso á xustiza, as Directivas 85/337/CEE, de 27 de xuño de 1985 e 96/61/CE, de 24 do setembro de 1996, así como o Regulamento (CE) 1367/2006, de 6 de setembro, de aplicación, ás institucións e organismos comunitarios, das disposicións do Convenio de Aarhus sobre o acceso a la información, a participación do público na toma de decisións e o acceso á xustiza en materia de medio ambiente. España ratificou o Convenio de Aarhus en decembro de 2004 (Instrumento de ratificación do 5 de decembro de 2004; entrada en vigor o 31 de marzo de 2005). Coa finalidade de cumprir os compromisos asumidos polo Convenio de Aarhus así como de levar a cabo a transposición das Directivas comunitarias aprobouse a Lei 27/2006, de 18 de xullo, de acceso á información en xustiza en materia de medio ambiente. Este principio tamén ten o seu reflexo na normativa galega, como é o caso do artigo 15 da Lei 6/2021, do 17 de febreiro, de residuos, en relación co acceso á información e participación en materia de residuos.