

*Tutela do medio ambiente,  
especialmente en materia  
de costas*

---

De la Huerga Fidalgo, Gonzalo

---

EGAP, Santiago de Compostela, 1993.

A obra do maxistrado De la Huerga Fidalgo *Tutela do medio ambiente, especialmente en materia de costas* ten a súa orixe nunha lección pronunciada con motivo do curso sobre "Augas e costas" organizado polo Consello Xeral do Poder Xudicial, en febreiro de 1993.

O tema abordado na obra, o medio ambiente e a protección ambiental, é un daqueles dos que se pode dicir que na actualidade existe un clima de opinión en tódolos países industrializados. O autor comeza poñendo de relevo cómo as actuacións dos movementos ecoloxistas, as declaracións internacionais –máis ou menos demagóxicas–, a multiplicación de convenios internacionais, a actividade normativa da Comunidade Europea e a multiplicación da lexislación interna, son boa mostra de que o tema preocupa e iso, principalmente, debido ó empobrecemento dos bens am-

bientais e da deterioración de recursos que viñan sendo considerados como inesgotables. Neste sentido, sinálase cómo os recursos mariños deixaron de ser un ben *nullius* para converterse en algo común exposto a perigos importantes e desastres danosos que esixen a batalla da normativización; ou o que é o mesmo, a intervención do dereito como instrumento civilizado de ordenación, ó tempo que se reivindica a necesidade de que esta intervención normativa presente un alcance internacional.

O dereito ambiental adquiriu o seu actual auxe na Conferencia das Nacións Unidas realizada en Estocolmo en 1972, seguida doutras moitas –a máis recente, a realizada en Río de Xaneiro en 1992–. A ONU institucionalizou o chamado “Programa para o medio ambiente” (PNUMA), con sede en Nairobi, e a “Comisión Mundial de Medio Ambiente e Desenvolvemento”. De la Huerga sinala que a importancia destes acordos radica en que supoñen a toma de conciencia e a asunción de compromisos de conducta, se ben, na maioría das ocasións, quedan en meras declaracións de intencións por mor da falta de institucións e instrumentos xurídicos de carácter ordinario que garantan o cumprimento dos ditos acordos. Neste sentido, principios de dereito internacional público como o que veda a utilización do propio territorio para ocasionar danos no territorio doutro Estado –principio de indubidable transcendencia en materia de protección medioambiental– foron traídos a colación nalgúnhas sentencias do Tribunal Permanente Internacional de Xustiza –caso da responsabilidade de Albania polas minas colocadas no Canal de Corfú ou da demanda de Australia e Nova Celandia contra Francia en relación coas probas nucleares que este país realizaba no Pacífico (desgraciadamente de novo de actualidade)–.

No ámbito do dereito comunitario, o art. 25 da Acta única europea de 1986 engadiu un t. VII ó Tratado da CEE, baixo o rótulo “Medio Ambiente”, indicándose no art. 130 R) do mesmo os obxectivos da acción da Comunidade neste campo –conservar, protexer e mellora-la calidade do medio ambiente; contribuír á protección da saúde das persoas; garanti-la utilización prudente e racional dos recursos naturais– e os principios que deben guiala mesma –acción preventiva; corrección dos ataques ó medio ambiente na propia fonte e o coñecido principio “quen contamina paga”–. Os arts. 130 R), 130 S) e 130 T) foron modificados polo Tratado de Maastricht, sendo o cambio máis significativo introducido –á marxe de dar unha redacción máis contundente ó art. 130 R), incluír neste, a cooperación internacional con outros estados ou institucións como obxectivo, e posibilita-la adopción de medidas provisionais por motivos ambientais non económicos– a substitución do sistema de unanimidade polo de maioría

dos estados membros para a adopción das accións que deba emprender a Comunidade neste ámbito (art. 130 S).

No dereito interno, a CE de 1978 recolle, no seu art. 45, o medio ambiente como obxecto dun dereito de goce, á vez que impón un deber persoal e colectivo de conservación do mesmo, encomendándolles ós poderes públicos a tutela da utilización racional dos recursos naturais para a defensa e restauración do medio ambiente, ó tempo que prevé sancións administrativas e penais para o caso de violación das normas tuitivas do mesmo, sen prexuízo, claro está, da obrigaón de reparalos danos causados. Pola súa parte, as CCAA asumiron, de maneira xeral, nos seus estatutos, a competencia para arbitrar medidas complementarias de protección que lles outorga con carácter dispositivo a CE –arts. 148.9 e 149–. O autor conclúe o seu periplo polos entes xurídico-políticos con competencias normativas en materia de medio ambiente, facendo referencia ás administracións municipais, sinalando que o planeamento urbanístico e a facultade de concesión de licencias para as denominadas actividades clasificadas son os medios de intervención daquelas nesta materia, á marxe da competencia residual que lles atribúe a LBRL de 1985.

Sen embargo, malia este complexo sistema de fontes de normas de tutela ambiental, o autor non atopa un campo de relacións sociais cunha peculiaridade que esixa a conformación dun conxunto de normas específicas que conformen o que podería denominarse un ordenamento sectorial, bastando, ó seu xuízo, que se descubra e enuncie un conxunto de postulados inspiradores de todo este complexo normativo, derivados da necesidade de conservación e mellora do medio. Entre estes postulados, De la Huerga cita o principio de prevención, a avaliación dos presupostos técnicos, a contemplación global do medio, o alcance universal dos efectos, a necesaria intervención de tódalas administracións, a participación dos individuos –a este respecto suxire a creación dun servizo civil obrigatorio para a defensa do medio ambiente da comarca onde se viva– e, por último, en relación coa reparación dos danos producidos ó medio ambiente, debe procurarse que se realice *in natura*, utilizando as posibilidades que nos brindan os adiantos técnicos e evitando, na medida do posible, a comodidade de acudir ó procedemento da reparación por equivalente pecuniario e isto fundamentalmente en tanto en canto se evitan así as consecuencias negativas que para o medio natural poden derivarse duns danos determinados, a cuantificación dos cales no momento presente non é posible por non seren aquelas predicibles.

En relación coas técnicas xurídicas de protección do medio ambiente, o autor alude a dúas categorías xerais das mesmas; a saber, as fundadas na coacción ou na imposición imperativa de



determinadas medidas coercitivas e as fundadas no acordo ou no consenso –como exemplo destas, cita as negociacións entre a Administración e os axentes contaminantes no caso da retirada dos cloro-fluorcarbonados polas empresas fabricantes dos mesmos–. Á marxe desta clasificación en función do modo de imposición das medidas tuitivas do medio ambiente, De la Huerga sistematiza as técnicas xurídicas de protección do medio ambiente seguindo o esquema clásico de medidas de carácter preventivo –a información e a educación, a planificación, a prohibición e a autorización, a avaliación de impacto ambiental e as medidas que denomina de “compensación-estimulación” e de disuasión, así como os mecanismos propios do mercado–, medidas de control –art. 16 RSCL– e medidas represivas. Entre estas últimas inclúe, loxicamente, as sancións administrativas –multas, suspensións de actividade e clausura das mesmas–, as sancións penais –caso dos denominados delitos contra os recursos naturais e o medio ambiente regulados nos art. 325 e ss. do novo Cp– e as medidas de índole civil de reparación do dano causado. Neste sentido e sen ignora-la transcendencia do dereito público neste ámbito, non cabe nega-lo papel que pode desempeña-lo dereito privado. Papel acaso subsidiario da non aplicación das leis ou do defectuoso control das actividades potencialmente xeradoras de danos medioambientais, pero non por iso carente de interese. A propia xurisprudencia da Sala Primeira do TS entende que as cuestións que se lle formulan –reparacións de danos causados por fumes, gases, trepidacións, ruídos, vertidos,...– non pertencen ó medio ambiente, senón ás relacións de veciñanza, responsabilidade civil ou abuso do dereito. Neste sentido, é acertada a afirmación do autor cando sinala que “también a través de las relaciones de simple vecindad es posible llegar también por la vía civil a la protección del medio ambiente general, cuando este resulta afectado en una relación entre simples individuos”.

En canto ó problema da lexitimación dos cidadáns individuais para acudir ante a Administración ou ante os tribunais contencioso-administrativos solicitando a adopción das medidas en que se desenvolvan as técnicas antes aludidas, De la Huerga, con apoio na xurisprudencia do TS e en resolucións do TC, sinala as dificultades existentes no noso Ordenamento xurídico para configurar un dereito fundamental ou un simple dereito subxectivo ó medio ambiente –como fixo na nosa doutrina, entre outros, Delgado Piqueras–. Dificultades que non se estenden á configuración dun interese –interese que nos atrevemos a cualificar como “interese lexitimo”– como lexitimador de accións administrativas ou xudiciais tanto individuais como de asociacións ou de organizacións ambientais (art. 32 LXC-A e art. 7.3 LOPX). Desta forma, o autor únese á doutrina maioritaria no noso país que considera que o feito

de non afirma-la existencia dun dereito subxectivo do cidadán ó ambiente, está lonxe de quitarlle calquera valor xurídico ó mesmo, configurándose como unha expectativa xurídica marcada polo seu carácter de "principio rector da política social e económica". O medio ambiente representa intereses difusos (o "interese difuso" foi definido na nosa doutrina por Lozano-Higuero e Pinto como aquel "interés de un sujeto jurídico en cuanto compartido por una universalidad, grupo, categoría, clase o género de los mismos; cuyo disfrute, ostentación y ejercicio son esencialmente homogéneos y fungibles, y que adolece de estabilidad y coherencia en su vinculación subjetiva, así como de concreción normativa orgánica en sus tutelas material y procesal") ou colectivos que residen na colectividade e que, aínda sendo xerais, non son públicos.

En canto ós elementos obxecto de protección, a obra limita a súa análise, como se deduce do propio título da mesma, ás costas. Sen embargo, como ben sinala o autor, este elemento da codia terrestre non é algo tan delimitado e illable, desde o punto de vista físico, como a primeira vista puidese parecer, posto que o concepto de "costa" fai referencia ó enlace entre as augas mariñas e a terra adxacente ás mesmas ou influída directamente polas mesmas, ó tempo que tampouco resultan alleas as capas atmosféricas inferiores e o resto das augas.

Dada esta situación, De la Huerca analiza a normativa tuitiva das augas e fondos mariños, con especial atención ós convenios internacionais ratificados polo Estado español (os acordos resultantes das conferencias internacionais de 1954 e 1962; a Convención de Bruxelas de 1969; o Convenio de Londres de 1973; o Convenio das Nacións Unidas sobre o dereito do mar de Montego Bay de 1982, entre outros) e ó dereito comunitario (a Directiva 464/76, que establece o sistema de control da contaminación en calquera clase de augas; a Directiva 91/271, sobre vertidos de augas residuais urbanas e outras directivas específicas nas que se establecen límites e obxectivos de calidade para determinados minerais contaminantes).

O autor pon de relevo que a promulgación da Lei de costas do 28 de xullo de 1988 consagrou a introducción no noso dereito dos criterios do dereito comunitario nesta materia (art. 58 da precitada lei), recollendo, por unha parte, un elenco de rigorosas condicións para a autorización de vertidos no relativo ó prazo máximo dos mesmos, instalacións, volume, límites cualitativos e avaliación dos seus efectos, e, por outra parte, confírelle á Administración competente a facultade de modifica-las condicións de autorización sen dereito a ser indemnizado o titular da mesma, sempre e cando as circunstancias que motivaron o seu outorgamento variasen ou sobreviñesen outras que, de existir no momento da conce-



sión da mesma, xustificarlían a súa denegación ou o seu outorgamento en termos distintos, ó tempo que se faculta a Administración para decreta-la suspensión da autorización en tanto non se cumpran as novas condicións. Pola súa parte, o R.D. 258/89, do 10 de marzo, introduciu expresamente no noso ordenamento xurídico as directivas do Consello da Comunidade 76/464 e 86/280, que constitúen a normativa fundamental na materia. Por outra parte, a Lei de costas prevé un réxime sancionador de carácter administrativo.

En canto ó solo costeiro, a referencia normativa está constituída pola mencionada Lei de costas de 1988 e o seu Regulamento, aprobado polo R.D. do 1 de decembro de 1989 –coas modificacións derivadas da STC do 17 de outubro de 1991, que se recollen no R.D. do 18 de setembro de 1992–. Esta normativa constitúe, en palabras do autor, “la regulación para el titular de una pertenencia pública de los poderes propios de su administración en relación con los derechos de los posibles usuarios de la misma”.

O autor conclúe a súa obra cunha referencia á Comunidade Autónoma galega como país ribeirán. Galicia asumiu, nos arts. 27 e 29 do seu Estatuto de autonomía, competencia, en forma de execución da lexislación do Estado en materia de medio ambiente. Transferida a dita competencia polo R.D. do 20 de xuño de 1984, polo D. 80/84, do 24 de maio, créase, dentro do Goberno galego, a “Comisión Delegada de Medio Ambiente”, coa finalidade de asegurar e coordina-la unidade de programación dos proxectos e actividades do Goberno autonómico. Pola súa parte, o D. do 27 de decembro de 1984 crea as denominadas “comisións provinciais de medio ambiente”, con competencias fundamentalmente ligadas á información sobre actividades clasificadas e á vixilancia de cumprimento da normativa ambiental. O D. do 13 de setembro de 1990 crea unha “Inspección Ambiental”, con funcións preventivas en canto ás actividades que se establezan no futuro e con funcións de vixilancia en relación coas xa establecidas. Polo D. do 16 de abril de 1993 creouse a Secretaría Xeral para a Protección Civil e o Medio Ambiente, como centro directivo dependente directamente do presidente da Xunta e organicamente da Consellería de Presidencia, a finalidade da cal é a de xestionar-las competencias autonómicas en materia de Protección Civil, protección radiolóxica, as da “Secretaría Xeral da Comisión Galega de Medio Ambiente” e a “Inspección Ambiental”; así como a cooperación nas operacións relacionadas coa contaminación mariña, a coordinación e dirección da cal lle corresponden á Consellería de Pesca, Marisqueo e Acuicultura.

O autor xa nos advirte páxinas atrás (p. 56) que, de conformidade coa STC do 4 de xuño de 1991, tódalas competencias de autorización sobre vertidos desde terra lle corresponden á CCAA

respectiva, en funcións de execución en materia de medio ambiente que lles correspondan de acordo cos respectivos estatutos de autonomía. Aquí o conflito de competencias pode producirse en función do feito de que o vertido se realice a través dun río de competencia estatal, posto que a Lei de augas de 1985 impón a autorización do organismo da conca.


O autor conclúe o seu *excursus* pola nosa normativa autonómica cunha breve referencia ás “normas complementarias e subsidiarias da planificación” para toda a CCAA, publicadas o 19 de xuño de 1991, posto que nelas se contén unha ordenanza de protección dos espazos naturais –constituídos, entre outros elementos, por illas, marismas, “xunqueiras” e “esteiros”– e ó procedemento para tramitar denuncias ambientais que instrumenta a Orde do 31 de maio de 1991, así como cunha mención ó entón “Proxecto de lei de medio ambiente”. Proxecto de lei que, de conformidade co seu E. de M. pretende “servir (segundo a competencia autonómica na materia) de norma adicional de protección da estatal inexistente con carácter xeral, procurando acomodarse ás esixencias que neste ámbito establece a C.E.E. e ás peculiaridades do país galego, co fin de conseguir unha mínima coherencia na regulación sectorial existente”.

O proxecto de lei ó que facía referencia o autor converteuse na vixente Lei 1/1995, do 2 de xaneiro, de protección ambiental de Galicia (*DOG* núm. 29, do 10 de febreiro de 1995). En virtude do art. 27 do Estatuto de autonomía de Galicia e do art. 149.1.23 a) CE, a CCAA galega, ante as especiais características do seu territorio e a inexistencia dunha lei básica xeral estatal de medio ambiente, unido a unha crecente preocupación social sobre a materia, levou ó lexislador autonómico a promulgar unha lei que pola súa vez posibilita a aplicación das esixencias da U.E. en materia de medio ambiente, adaptándoas ás peculiaridades da nosa CA.

O obxecto da Lei 1/1995 consiste en establecer e realizar, a través dun conxunto de normas, unha política ambiental orientada á defensa, protección e restauración dos valores ambientais propios da CA de Galicia, así como a asegurar unha utilización racional dos recursos naturais.

Para alcanza-lo dito obxecto esencial de protección ambiental, a Lei inspírase nun conxunto de principios: de prevención, de avaliación do impacto ambiental, de utilización racional e defensa dos recursos naturais, de promoción da investigación científica e tecnolóxica, así como da educación ou cultura ambiental, de coordinación, de subsidiariedade, de publicidade, de fomento das actuacións neste sentido, de corrección do ilícito ambiental, de pacto ambiental e de información e participación cidadá (título I e II).

A necesidade dunha organización administrativa idónea para o desenvolvemento eficaz desta política de protección ambiental, así como dunha cultura cidadá nesta materia, levou ó lexislador a crear, dentro da Administración ambiental (título III) –constituída polos órganos autonómicos competentes nesta materia–, un organismo específico de carácter consultivo que sirva de canle para a participación pública: o Consello Galego de Medio Ambiente.

No marco da dita lei e como consecuencia da súa finalidade esencial de protección do medio ambiente, adquire especial relevancia a articulación dun réxime de disciplina ambiental (título IV), polo que se lle atribúen á Administración autonómica as funcións de control e vixilancia co fin de lograr unha inspección ambiental única de carácter coordinador, e á Administración local a súa propia inspección dentro do seu ámbito municipal. Regúlase, así mesmo, un réxime de infraccións ambientais e as súas sancións correspondentes, un sistema de responsabilidade por infraccións ambientais e un procedemento sancionador por incumprimento das obrigas establecidas por esta norma. 

**Almudena Fernández Carballal**

Área de Dereito Administrativo  
Universidade da Coruña