



**TRABAJO FIN DE GRADO
GRADO EN DERECHO
CURSO ACADÉMICO 2021/2022
CONVOCATORIA MARZO 2022**

**TÍTULO: LA CRISIS MEDIOAMBIENTAL. RETOS FRENTE AL CAMBIO
CLIMÁTICO**

**JÉSSICA ALBARRAZÍN CADENA
DNI: 49159021-V
GRADO EN DERECHO**

**APELLIDOS/NOMBRE TUTOR:
MARÍA CRISTINA HERMIDA DEL LLANO**

Marzo de 2022

A mi guía en este proyecto y maestra María Cristina Hermida del Llano, por quien siento profunda admiración.

A los demás profesionales que motivaron mi sed de conocimiento por esta ciencia práctica que es el Derecho.

A mis compañeras de universidad a las que, cinco años más tarde, tengo el placer de llamar amigas.

El máximo agradecimiento es para mi familia, ellos saben en quienes pienso mientras dedico estas líneas; por siempre saber estar ahí y por enseñarme que se puede brillar sin apagar la luz de los demás.

En especial, a mis padres y hermanos; los pilares de mi vida y mi razón de ser.

"No se puede pasar un solo día sin tener un impacto en el mundo que nos rodea. Lo que hacemos marca la diferencia, y tenemos que decidir qué diferencia queremos marcar"
Jane Goodall

"Produce una inmensa tristeza pensar que la naturaleza habla mientras los hombres no escuchan"
Víctor Hugo

"Nunca sabremos el valor del agua hasta que el pozo esté seco"
Thomas Fuller

Resumen: El propósito de este trabajo es abordar la problemática de la crisis ambiental con el objetivo de entender las causas que han llevado a los gobiernos y las organizaciones mundiales a la exigencia de la elaboración e imposición de medidas de protección ambiental. En este contexto, será importante comprender por qué el problema de la crisis ecológica guarda una estrecha relación con la política, y es que, la necesidad de frenar los efectos del impacto ambiental conlleva a que se desarrollen medidas económicas y jurídicas en este ámbito. Así pues, se expondrán, *grosso modo*, las disposiciones y normativas más importantes llevadas a cabo por los organismos internacionales y el derecho comunitario, en materia ambiental. Por último, el estudio se centrará en el conocimiento de las bases que sientan la Teoría del Derecho Ambiental para terminar debatiendo la eficacia o no de las medidas ya establecidas y la propuesta de posibles nuevas soluciones al problema ambiental.

Abstract: The purpose of this work is to approach the problem of the environmental crisis in order to understand the causes that have led governments and world organizations to demand the development and imposition of environmental protection measures. In this context, it will be important to understand why the problem of the ecological crisis is closely related to politics, because the need to curb the effects of environmental impact leads to the development of economic and legal measures in this area. So, the most important provisions and regulations carried out by international organizations and community law in environmental matters will be exposed roughly. Finally, the study will focus on the knowledge of the foundations of the Theory of Environmental Law and will end by discussing the effectiveness or otherwise of the measures already in place and the proposal of possible new solutions to the environmental problem.

Palabras clave: medioambiente, Derecho Ambiental, cambio climático, desarrollo sostenible, Administrativo, Penal, Economía ecológica, Principio de Precaución, Teoría del Derecho

Abstract: environment, Environmental Law, climate change, sustainable development, Administrative, Criminal, Ecological Economics, Precautionary Principle, Theory of Environmental Law.

TABLA DE ABREVIATURAS

AEDAF: Asociación Española de Asesores Fiscales
AEMA: Agencia Europea de Medio Ambiente
C: Carbono
CDB: Convenio sobre la Diversidad Biológica
CEDH: Convenio Europeo de Derechos Humanos
CEE: Comunidad Económica Europea
CIDH: Corte Interamericana de Derechos Humanos
CIJ: Corte Internacional de Justicia
CMMAD: Comisión Mundial del Medioambiente y Desarrollo
CMNUCC: Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático
CNUMAD: Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo
CO₂: Dióxido de Carbono
COP: Conference of the Parts
COP20: Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático de 2014
CP: Código Penal
CPI: Corte Penal Internacional
DD. HH: Derechos Humanos
DPD: Diccionario Panhispánico de Dudas
DPEJ: Diccionario Panhispánico del Español Jurídico
EE. UU: Estado Unidos
GEI: Gases de Efecto Invernadero
HSA: High Seas Alliances
IPCC: Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático
IRPF: Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas
IVA: Impuesto sobre el Valor Añadido
LPCIC: Ley 5/2013, de 11 de junio, por la que se modifican la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación y la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados
MIT: Instituto de Tecnología de Massachusetts
MITECO: Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico
MTD/BAT: Mejores Tecnologías Disponibles o Best Available Techniques
NEPA: Environmental Policy Act / Ley de Política Ambiental Nacional
NNUU: Naciones Unidas
OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OMS: Organización Mundial de la Salud
ONG: Organización No Gubernamental
OPAM: Observatorio de Políticas Ambientales
PNUMA: Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
PPM: Partes Por Millón
RAE: Real Academia Española
RCDE UE: Régimen de Comercio de Derechos de Emisión de la UE
REDD+: Reducción de Emisiones de Carbono causadas por la Deforestación y la Degradación de los Bosques
TC: Tribunal Constitucional
TC: Tribunal Constitucional

TEDH: *Tribunal Europeo de Derechos Humanos*

TFUE: *Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea*

TIJ: *Tribunal Internacional de Justicia*

TUE: *Tratado de la Unión Europea*

UE: *Unión Europea*

UICN: *Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza*

UNECE: *Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa*

WWF: *World Wide Fund for Nature / Fondo Mundial para la Naturaleza*

ÍNDICE

CAPÍTULO I. MARCO CONTEXTUAL DEL PROBLEMA DEL MEDIOAMBIENTE 8

 1. *Medioambiente y contaminación* 8

 2. *El cambio climático y los Gases de Efecto Invernadero* 11

 3. *Los efectos del cambio climático* 13

CAPÍTULO II. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA PREOCUPACIÓN POR EL MEDIOAMBIENTE 16

 1. *Evolución Histórica* 17

 2. *Consecuencias de la preocupación por el medioambiente* 19

CAPÍTULO III. EL DERECHO AMBIENTAL..... 23

 1. *El Derecho Ambiental en el marco penal y administrativo* 24

 2. *Legislación y política ambiental: funciones* 26

 3. *Principios del Derecho Ambiental* 29

 4. *La protección ambiental y los Tribunales Internacionales de Justicia.* 35

CAPÍTULO IV. LA POLÍTICA CRIMINAL MEDIOAMBIENTAL: PROBLEMAS; BIEN JURÍDICO PROTEGIDO; ECONOMÍA-ECOLÓGICA Y MODELO ACTUAL DE REGULACIÓN AMBIENTAL..... 37

 1. *La política criminal medioambiental* 37

 2. *El bien jurídico protegido: las corrientes antropocéntrica y ecocéntrica* 40

 3. *La economía-ecológica: al ecologismo y el modelo económico ideal*..... 40

 4. *Actuales modelos de regulación ambiental: ventajas e inconvenientes* 43

CAPÍTULO V. LA IMPOSICIÓN AMBIENTAL COMO RESPUESTA AL PROBLEMA: REPERCUSIONES, POSIBLES SOLUCIONES Y PROPUESTAS DE MEJORA 46

 1. *El uso de los impuestos ambientales: objeto, justificación y entidades competentes* 47

 2. *Repercusiones y problemas de la imposición ambiental* 51

 3. *Propuestas de mejora.* 52

CAPÍTULO VI. LA TEORÍA DEL DERECHO AMBIENTAL: LA ÉTICA AMBIENTAL, ECONOMÍA, LOS RECURSOS, REGLAS AMBIENTALES Y RIESGOS. 56

 1. *El conflicto moral* 56

 2. *La economía y las externalidades negativas* 57

 3. *El uso sustentable y racional de los recursos naturales* 58

 4. *Legislación ambiental: Sanción, cumplimiento forzado y reglas institucionales* 59

 5. *El pluralismo de fuentes y regla de preferencia* 60

 6. *Incertidumbre y riesgos ambientales. El problema del principio de precaución* 60

CONCLUSIONES 63

BIBLIOGRAFÍA 67

INTRODUCCIÓN

La crisis ambiental a la que se enfrenta la humanidad es un hecho notorio: desaparición de especies, destrucción de ecosistemas, el acontecimiento de grandes catástrofes naturales, la destrucción de la capa de ozono, el efecto invernadero, la contaminación de las aguas, etc. Estas evidencias, que demuestran la existencia de una crisis ecológica derivada de las relaciones del hombre con la naturaleza, han despertado en la sociedad actual un profundo y serio interés por la protección y la preservación del medioambiente. Pero, a pesar de existir, desde siempre, una cierta preocupación por la naturaleza (en el sentido de que ha sido apreciada por haber jugado un papel fundamental en el desarrollo evolutivo del ser humano) no es hasta finales del siglo XIX, con la Revolución Industrial¹, cuando surge realmente la necesidad de protección del medioambiente, pues supuso el inicio de todos los problemas ambientales que se enfrentan en la actualidad y que se conocen como crisis ambiental global.

Este trabajo tratará de explicar, por un lado, qué se conoce como medioambiente y cuándo surge la preocupación por él y, por otro, qué medidas existen para su protección y cuáles son las propuestas de mejora. Se entenderá cómo la crisis ambiental global es una situación que precisa la atención no solo de las instituciones gubernamentales, sino de cada individuo. Lo que supone enfrentar el problema desde la conciencia de cada ser humano, sin importar su condición social o económica, educando en cultura ambiental. Porque, podrá verse como todo ciudadano, de alguna manera, está alterando la naturaleza interactuando irresponsablemente con su entorno y cómo la falta de conciencia social está condenando al hombre al deterioro del planeta y, por ende, al de su especie. Todo ello explicará por qué la lucha contra el cambio climático comporta uno de los principales retos a afrontar a nivel mundial.

En este contexto será preciso entender que, por un lado, será necesario educar y concienciar en materia ambiental a cada individuo y, por otro, desarrollar políticas, a nivel mundial, que contribuyan a la protección y preservación del medio².

Teniendo en cuenta la participación de todos los actores involucrados, (ciudadanos, empresarios y gobiernos) ante la situación de deterioro ambiental, derivada de los excesos de la actividad humana, los organismos de todo el mundo comenzarán a reaccionar desde el Derecho, abogando por la creación de una legislación de protección ambiental, para evitar y paliar los daños ocasionados en el medioambiente. En este sentido, se expondrán las medidas internacionales más relevantes y se evaluará el funcionamiento de la política fiscal como herramienta para desincentivar aquellas actividades que producen consecuencias negativas en el medioambiente o, de forma contraria, incentivar aquellas que contribuyan a la mejora de la situación actual.

¹ La Revolución Industrial trajo consigo un aprovechamiento masivo de los recursos naturales, provocando el desequilibrio de los ecosistemas y acarreado graves efectos en el hábitat humano. Este acontecimiento histórico despertó, como nunca antes se había visto, movimientos sociales y políticos que perseguían la creación de mecanismos de protección ambiental. De los primeros movimientos, destacaron los de EE. UU (por lograr impulsar la creación de leyes y reglamentos en pro de la protección de la naturaleza) y los de Francia (dando un gran apoyo a los movimientos ecologistas defendiendo una forma de vida más respetuosa con la naturaleza).

² También conocido como ambiente o hábitat, para referirse al entorno natural.

CAPÍTULO I. MARCO CONTEXTUAL DEL PROBLEMA DEL MEDIOAMBIENTE

El objeto de observación en este trabajo será lo que en la actualidad se conoce como Derecho Ambiental. Pero, para entender lo que supone este conjunto de principios y normas, antes será necesario conocer las circunstancias que dieron lugar a la creación de esta rama del derecho para así poder ubicar en tiempo, espacio y condiciones al lector y explicar el origen de la lucha por la protección del medioambiente.

El objeto de estudio de este proyecto tiene una importante dimensión social, cultural, histórica y normativa por lo que la exposición de este escenario será crucial para conocer el problema del medioambiente y el origen de la preocupación por él.

1. Medioambiente y contaminación

a. Medioambiente

Para empezar, se entiende que tanto *medio ambiente* como *medioambiente* son grafías válidas. Pero, aunque la primera sea la expresión mayoritaria se recomienda la grafía simple medioambiente, así lo aconseja el DPD o Diccionario Panhispánico de Dudas.³ Aclarado lo anterior, la primera cuestión a resolver para entender los problemas del medioambiente es conocer el significado del mismo, pues actualmente, no es posible encontrar un concepto del mismo completamente definido. Por ello, es necesario referenciar distintas valoraciones dentro de la doctrina para poder definirlo y entenderlo. Así, partiendo con la opinión del jurista y escritor español (ORTEGA ÁVAREZ, 2013, p.31) el medioambiente puede entenderse como: *“un concepto casi universal que se relaciona con una casi infinita variedad de conceptos”*.

En este sentido, la Real Academia Española (RAE)⁴ hace referencia, por un lado, al concepto de ambiente como: *“El conjunto de condiciones o circunstancias físicas, sociales, económicas, etc., de un lugar, una colectividad o una época”* y, por otro, al concepto de medio como *“El conjunto de circunstancias exteriores a un ser vivo”*.

También destaca notablemente la explicación que aporta el Tribunal Constitucional sobre este término en la sentencia 102/1995, de 26 de junio⁵, en los apartados 4 y 6 de sus fundamentos jurídicos.

Sobresalen también las palabras del abogado y escritor (CASSOLA PEREZUTTI, 2005, p.19) el medioambiente es *“un conglomerado de elementos naturales básicos para el desarrollo de la vida humana en la Tierra. Estos elementos comprenden el aire, el suelo, el agua, la tierra, la flora y la fauna”* y, por otro lado, las de (LÓPEZ RAMÓN, 1997, p.106), jurista, escritor y coordinador del Observatorio de Políticas Ambientales (OPAM)

³ Es una obra de consulta cuya función es resolver dudas relacionadas con el uso del idioma español en la comunidad hispanohablante.

⁴ Diccionario de la Real Academia Española, 23.ª ed., versión en línea.

⁵ Link: [Tribunal Constitucional, resolución completa sentencia 102/1995, de 26 de junio](#)

de España, para quien el medioambiente es “*el conjunto de elementos físicos, psíquicos y sociales que condicionan la vida del ser humano*”.

En este contexto, la Conferencia de las NNUU sobre el Medio Humano⁶, hace referencia al concepto de medioambiente como “*el conjunto de los recursos naturales de la Tierra, incluidos el aire, el agua, la tierra, la flora y la fauna y las muestras representativas de los ecosistemas naturales (...)*”.

De esta forma se entiende, por un lado, que el significado de medioambiente se ha ido descubriendo, ampliando y perfeccionando a medida que lo ha hecho la sociedad en la historia. Y, por otro, que se trata de un concepto que abarca una cantidad indeterminada de elementos naturales interrelacionados entre sí. Luego, todo lo que rodea y afecta al ser humano en el medio natural y urbano puede considerarse medioambiente.

b. Contaminación

Comprendido lo anterior, la siguiente cuestión a analizar es para qué surge este concepto. Pues, para el Tribunal Constitucional (TC), en la sentencia anteriormente citada, el medioambiente “*(...)es un concepto nacido para reconducir a la unidad los diversos componentes de una realidad en peligro (...)*”. Se trata entonces de un término que surge para denominar a todo medio natural o urbano que rodea al ser humano y que se encuentra en peligro. Es decir, un concepto que nace de la necesidad de protección del medio, debido a una serie de factores que han desencadenado su deterioro: erosión del suelo, deforestación y desertización, contaminación de las aguas, contaminación atmosférica, extinción o degeneración de especies, contaminación acústica, etc.

En consecuencia, cuando alguno de estos factores altera perjudicialmente al medioambiente, poniéndolo en peligro, surge lo que se conoce como contaminación. Según la definición de la RAE⁷, podemos entender que la contaminación supone una alteración nociva de las condiciones normales del medioambiente producida por los residuos procedentes de la actividad humana, por los agentes químicos y los procesos biológicos. De este modo, se explica cómo el ser humano, consumiendo recursos naturales y contaminando el ambiente con emanaciones y desechos, se encuentra íntimamente relacionado con el medioambiente.

En este sentido, el marco normativo europeo también hace una referencia al concepto de contaminación⁸.

1.1. Tipos de contaminación

Existen varios tipos de contaminación: atmosférica, hídrica o del agua, acústica, lumínica, visual, térmica y del suelo. La primera, también conocida como polución, se refiere a la emisión en el aire de sustancias químicas (ajenas a la composición de la atmósfera) que afectan a la calidad del mismo e implican un riesgo grave para las personas que lo respiran

⁶ Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, reunida en Estocolmo del 5 al 16 de junio de 1972, principio nº2.

⁷ Diccionario de la Real Academia Española, 23.ª ed., versión en línea.

⁸ Directiva 2010/75/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 24 de noviembre de 2010, sobre las emisiones industriales, art.3.2. DOUE Link: [32010L0075 - EN - EUR-Lex](#)

y para los bienes que rodea. Las normas comunitarias la definen de una manera más completa en el art.2.1 de la Directiva 84/360/CEE⁹.

Son ejemplos de contaminantes atmosféricos: las partículas en suspensión, las respirables, los humos, los compuestos de azufre y los compuestos de nitrógeno. A pesar de la existencia de algunos contaminantes de origen natural, cuando se habla de contaminación atmosférica es en referencia a la actividad humana.

La segunda, la contaminación del agua, es consecuencia del uso de plaguicidas y herbicidas en la agricultura y de la liberación de vertidos industriales o domésticos como el detergente de ropa o el aceite de cocina. Estos residuos, cuando son liberados, afectan a ríos, acuíferos, lagos y mares contaminando a las especies animales, vegetales y al ser humano, convirtiendo el agua en un recurso no potable y no apto para su consumo.

La Comisión Económica para Europa de las NNUU de 1961 señala que cuando la composición o el estado del agua (a causa de la actividad humana) cambia, significa que ésta se encuentra contaminada, quedando no apta para el uso al que va destinado. Asimismo, el Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, ofrece una definición muy parecida a las anteriores afirmando que, en gran parte, la contaminación de las aguas se debe a la actividad humana, a pesar de que pueda provenir de fuentes naturales.

Los desechos orgánicos, las sustancias químicas inorgánicas o las sustancias radioactivas son algunos ejemplos de contaminantes hídricos.

Los productos químicos comúnmente utilizados en la agricultura intensiva también son responsables de la denominada contaminación del suelo, pues se liberan nocivamente llegando a filtrar el terreno. Pero estas sustancias no son el único ejemplo de contaminante del suelo, también lo son las baterías, las pilas o los vertederos. Las plantas y los árboles se ven afectados principalmente por este tipo de contaminación ya que afecta a su calidad y productividad.

La contaminación acústica, es otro tipo de contaminación presente en nuestro entorno. Consiste en la presencia de un ruido o sonido excesivo (proporción, frecuencia, tono, volumen o ritmo) y molesto. La RAE se refiere a él como *“un sonido inarticulado, por lo general desagradable”*. También la Ley de Ruido 37/2003 de 17 de diciembre, define en su art.3 este concepto como un sonido molesto que puede causar un daño o efecto significativo sobre el medioambiente.

Según la Organización Mundial de la Salud (OMS), el ruido del tráfico es el segundo factor medioambiental más perjudicial en Europa, detrás solo de la contaminación atmosférica.¹¹ Y es que, la peligrosidad del ruido radica en que es un contaminante peculiar, pues no deja rastro y sus efectos en la salud son a largo plazo y difícilmente cuantificables. Entre las consecuencias de la prolongada exposición al ruido se

⁹ La CEE o Comunidad Económica Europea (1957), pasó a ser la CE o Comunidad Europea (1993) y más tarde, sus instituciones fueron absorbidas por la UE o Unión Europea (2009).

¹⁰ DOCE, (84/360/CEE, del Consejo de 28 de junio de 1984, relativa a la lucha contra la contaminación atmosférica procedente de las instalaciones industriales. Link: [31984L0360 - EN - EUR-Lex](#)

¹¹Foraster, M., El País, El ruido enferma y es un problema de salud pública, 2017. Link: [Tribuna | El ruido enferma y es un problema de salud pública](#)

encuentran: estrés, insomnio, pérdida auditiva e incluso afecciones cardiovasculares. Además de provocar serias afecciones a la salud de las personas, el ruido altera negativamente a los animales y al equilibrio de sus ecosistemas. Pero también puede apreciarse cómo el ruido también afecta a la pérdida del valor patrimonial del individuo, pues devalúa el valor de las viviendas o negocios situados en focos de contaminación acústica.

El tránsito (rodado, ferroviario y aéreo), las actividades industriales y recreativas y los vecindarios son las principales fuentes de ruido ambiental¹².

En lo referente a la contaminación lumínica, el Diccionario Panhispánico del Español Jurídico (DPEJ) señala a la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de calidad del aire y protección de la atmósfera, que la define en su art. 3. f) como: “ *El resplandor luminoso nocturno o brillo producido por la difusión y reflexión de la luz en los gases, aerosoles y partículas en suspensión en la atmósfera, que altera las condiciones naturales de las horas nocturnas y dificultan las observaciones astronómicas de los objetos celestes, debiendo distinguirse el brillo natural, atribuible a la radiación de fuentes u objetos celestes y a la luminiscencia de las capas altas de la atmósfera, del resplandor luminoso debido a las fuentes de luz instaladas en el alumbrado exterior*”.

Pero, además este tipo de contaminante va ligado a la contaminación visual, pues es aquella que, mediante la intrusión de elementos artificiales (vallas publicitarias, torres eléctricas o las farolas de las calles), altera visualmente el paisaje natural y perjudica la salud de las personas produciendo estrés, alterando la tensión y a los ojos.¹³

Por último, se encuentra uno de los contaminantes ambientales más importantes debido a las graves consecuencias que tiene para el medioambiente por ser el causante del aumento de la temperatura terrestre o también conocido como calentamiento global. Se trata de la contaminación térmica cuyos efectos son: el deshielo de la Antártida, la subida del nivel del mar, cambios en los ecosistemas, alteración del clima y la reaparición de enfermedades.

2. El cambio climático y los Gases de Efecto Invernadero

De la mano del problema de la contaminación surge el concepto de cambio climático como aquel que tiene lugar cuando los distintos tipos de contaminación inciden en el medioambiente alterando su naturaleza. El Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (MITECO)¹⁴ define el cambio climático como la variación global del clima de la Tierra, por causas naturales o por la acción del hombre, a muy diversas escalas de tiempo; que provoca serios impactos en la naturaleza, en la sociedad y en la economía. Y, aunque es cierto que la población de algunas zonas podría verse beneficiada con el cambio climático, son muchos más los casos en que se verían afectados negativamente,

¹² Deloitte Asesores Tributarios y EY Abogados, Imposición medioambiental: reflexiones para una futura reforma, 2018, p. 27.

¹³ Pérez Olivares, M. Ayuda en acción; Conoce cuáles son los tipos de contaminación ambiental, p.24, 2020. Link: [Conoce cuáles son los tipos de contaminación ambiental](#)

¹⁴ MITECO, Link: [Qué es el cambio climático](#)

siendo los países en desarrollo los más vulnerables por su falta de recursos a pesar de ser los menos contaminantes.

La variación global del clima terrestre supone un aumento de la temperatura terrestre, también conocido como calentamiento global. En este sentido, el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC)¹⁵, en su Tercer Informe de Evaluación¹⁶, asegura que existen pruebas convincentes de que la mayor parte del calentamiento de los últimos 50 años es consecuencia de las actividades humanas relacionadas con la emisión de gases de efecto invernadero. Estos gases, en adelante GEI, son los protagonistas del cambio climático, pues una vez liberados a la atmósfera se quedan atrapados en la Tierra alterando al medioambiente. Pero, el problema no son los GEI en sí, sino el acelerado aumento de su concentración en la Tierra, pues los gases de efecto invernadero se encuentran en la atmósfera terrestre desde hace millones de años. El Dióxido de Carbono quizás sea el GEI más relevante en muchos estudios debido a su acelerado aumento a causa de la actividad humana y a las fuertes consecuencias que deja sobre el planeta.¹⁷

El Dióxido de Carbono (CO₂)



Fuente extraída de la NASA *Global Climate Change: Vital Signs of the Planet*

La gráfica representa la concentración del CO₂ en la atmósfera en una escala de tiempo bastante amplia. Se aprecia como la concentración de CO₂ ha ido oscilando, pero siempre por debajo de las 300 partes por millón (ppm)¹⁹. Sin embargo, en los últimos 70 años la concentración ha crecido de forma constante y muy rápida, superando las 400 ppm.

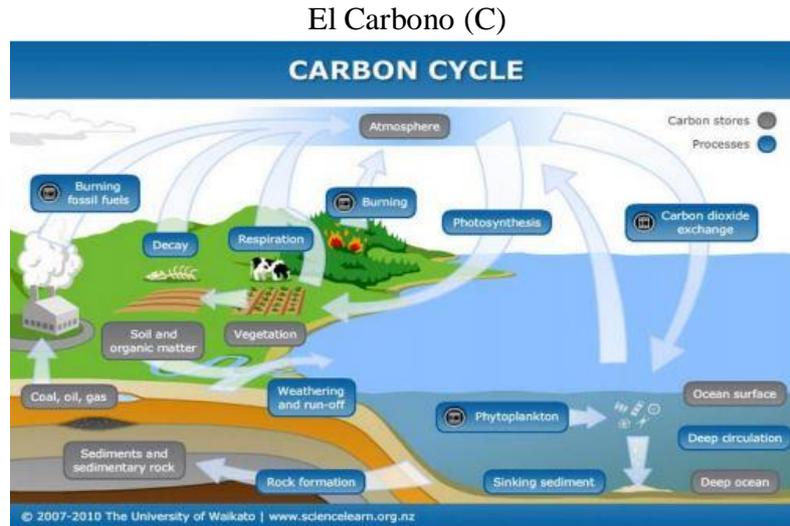
¹⁵Es una organización intergubernamental de las Naciones Unidas fundada con el fin de contribuir a la adopción de un tratado internacional sobre el cambio climático, destinado a conocer sus impactos y riesgos naturales, políticos y económicos y las opciones de respuesta posibles.

¹⁶ Tercer Informe de Evaluación, IPCC, Informe de síntesis, p.6. Link: [CAMBIO CLIMÁTICO 2001](#)

¹⁷ Conceptos aprendidos en el curso online Esto Arde, un curso para entender el cambio climático.

¹⁸ Esta gráfica es significativa a la hora de conocer la velocidad en la que se están produciendo estos cambios de efecto invernadero.

¹⁹ Es la unidad utilizada para medir la concentración del CO₂ en la atmósfera.



Fuente extraída de Carbon cycle

La siguiente imagen muestra el ciclo del Carbono. El color gris representa los almacenes de carbono que durante periodos de tiempo muy largos se han ido acumulando y quedando enterrados o sepultados bajo tierra. El ser humano, al aprovechar, extraer y explotar los combustibles fósiles y quemarlos, para su uso en la producción de energía principalmente, libera a la atmósfera parte de ese carbono en forma de CO_2 . De ahí, que la concentración atmosférica de CO_2 aumente de manera significativa, pero también hay otras fuentes de producción de carbono naturales, no solo las causadas por el hombre. En estudios realizados a la atmósfera se estima que la concentración de las emisiones de CO_2 por la quema de combustibles fósiles debería ser mayor a la existente (más de 400 ppm). Pero, lo que ha ocurrido es que parte de ese CO_2 ha pasado a los mares y océanos provocando también un peligroso desequilibrio en los ecosistemas marinos.

Con estas fuentes puede apreciarse que, como sostiene el IPCC, la mayor amenaza que presenta el planeta con respecto al cambio climático es la emisión descontrolada de GEI, los cuales han aumentado vertiginosamente durante la era industrial, debido a actividades humanas, estimulada por el crecimiento económico y demográfico. En relación a esto, el Informe de Síntesis del Quinto Informe de Evaluación del IPCC, publicado en noviembre de 2014²⁰, concluye que *“la influencia humana en el sistema climático es clara y va en aumento, y sus impactos se observan en todos los continentes y océanos (...) El IPCC está seguro con un 95% de certeza de que la actividad humana es actualmente la causa principal del calentamiento global”*. Pero, en este Informe de síntesis se destaca también la posibilidad de limitar el cambio climático y sus riesgos siendo necesario un cambio radical y urgente de la situación actual para así poder crear un futuro más sostenible.

3. Los efectos del cambio climático

MITECO afirma que *“el cambio climático no es un fenómeno sólo ambiental sino de profundas consecuencias económicas y sociales. Los países más pobres, que están peor preparados para enfrentar cambios rápidos, serán los que sufrirán las peores*

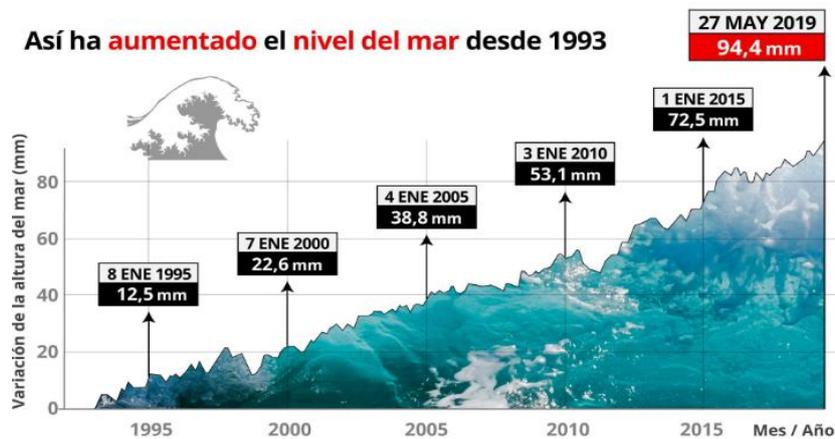
²⁰Informe de Síntesis del Quinto Informe de Evaluación del IPCC. Link: [CAMBIO CLIMÁTICO 2014](#)

consecuencias”. En relación a esto, el Informe de Síntesis del IPCC antes mencionado señala que es necesario reducir la emisión de GEI para paliar estos efectos. Son varios los estudios científicos que ha realizado el IPCC para conocer las devastadoras consecuencias del cambio climático. El Informe Especial de 2018²¹ sobre el calentamiento global detalla cada una de ellas, los cuales podrían resumirse en los siguientes:

- Aumento global de la temperatura media global: hasta 1,5°C entre los años 2030 y 2052.
- El verano de 2019 había sido el año más caluroso de la media global. Desgraciadamente, el pasado 2020, superó este récord.
- Eventos climáticos extremos: olas de calor, lluvias torrenciales, sequías, incendios e inundaciones costeras.
- Impactos globales agregados: daños económicos, desertización y pérdida de ecosistemas y biodiversidad.
- El deshielo y subida del mar a gran escala como, por ejemplo, la desintegración de las capas de hielo de Groenlandia y la Antártida.
- Impactos en la sociedad: salud, energía, turismo, agricultura, ganadería, pesca, alimentación, calidad del aire.



Fuente extraída de las Bases de datos y gráficas de la Agencia Europa Press (EpData):
El cambio climático, en datos y gráficos



²¹ IPCC. Informe especial Global Warming of 1.5°C, 2018. Resumen para responsables de políticas: motivos integradores de preocupación, p.11.

*La NASA indica que cada cifra tiene un “margen de incertidumbre” de ± 4 mm.

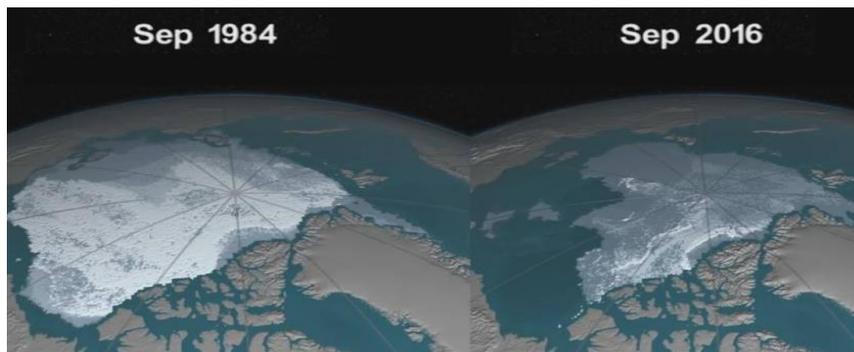
Fuente extraída de EpData

A medida que sube la temperatura media global el hielo de los glaciares se derrite llegando a subir el nivel de agua de los mares. Actualmente, este nivel ha subido casi 10 cm con respecto a 1993.



Fuente extraída de EpData

El nivel del mar, según un informe reciente del IPCC, podría alcanzar un aumento de entre 0,43 y 0,84 metros en función de las posibles emisiones de GEI en 2100.



Fuente extraída de la NASA Arctic Sea Ice Is Losing Its Bulwark Against Warming Summers

El hielo del Ártico ha perdido extensión cada año, hasta llegar a reducirse a casi 2 millones km² desde el final de la década de los años setenta. A medida que aumentan estos efectos, aumenta la migración de personas a lugares libres de desastres provocados por el clima, quedando cada vez menos terreno habitable en la Tierra.

Concluyendo con MITECO, aunque existen incertidumbres, hasta ahora es posible afirmar: que el medioambiente corre peligro y que el cambio climático existe. Es por ello que, de acuerdo con el denominado "Principio de Precaución"²² al que hace referencia el DPEJ, es necesario tomar medidas de forma inmediata, entendiendo que: *“Cuando haya peligro de 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 medioambiente”*.

²²Principio nº 15 de la Declaración de Río, adoptada en la Conferencia de las NNUU sobre Medio Ambiente y Desarrollo, en Río de Janeiro, en 1992. Esta declaración reafirma y desarrolla la Declaración de la Conferencia de las NNUU sobre el Medio Humano de 1972.

Conocido el concepto de medioambiente y el problema que supone la contaminación ambiental; a continuación, se tratará de explicar cómo, ante la amenaza que suponen tales agresiones, comenzará a surgir a lo largo de la historia de la humanidad una actitud defensiva de protección, conservación y mejoramiento del medioambiente en todos los planos jurídicos: constitucional, europeo y universal.

CAPÍTULO II. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA PREOCUPACIÓN POR EL MEDIOAMBIENTE

Es relevante señalar que, aunque el Derecho ambiental es una rama de reciente concepción, la preocupación por el medioambiente se ha visto reflejada tiempo atrás en las diversas legislaciones de antiguas civilizaciones, como es el caso de la antigua Roma donde, por ejemplo, ya se utilizaba la expresión *contaminaverit* (D. 8, 5, 8,5). haciendo referencia a la contaminación derivada de las emisiones de humo de una fábrica de quesos. Es así como, ya en el Derecho Romano, sobre todo dentro del Digesto de Justiniano²³²⁴ se encontraban algunos elementos medioambientales como el aire, el agua, la vida animal y vegetal; otorgados por Derecho natural y configurados como *res communis omnium*, es decir, cosas comunes para todos los individuos.²⁵ Lo que significaba que, en aquellos lugares en donde el Imperio Romano tenía control, el pueblo romano tenía derecho de uso de los elementos naturales del lugar.

Pero, aunque es cierto que ya en la época romana se regulaban aspectos en relación a los recursos de la naturaleza, el interés por su protección es relativamente reciente,²⁶ pues, en ese entonces, no existía el deterioro ambiental que existe hoy en día, ya que el uso colectivo de los bienes naturales no advertía un desgaste de los mismos.

Desde la década de los 70, el Derecho Internacional del Medioambiente ha experimentado una considerable evolución:²⁷ en los 70, la protección del medioambiente se centraba en el cuidado de determinados sectores (suelo, atmósfera, aguas); en los 80 se estableció qué hacer con la producción de residuos; y, finalmente, desde los años 90 se ha protegido el medioambiente con una perspectiva de cuidado global y menos focalizada, comprendiendo que las consecuencias ambientales no entienden de fronteras.

²³En el Digesto se regulaba aspectos medioambientales como: la existencia de malos olores, la contaminación de aguas de un manantial por unos lavaderos de tintorería, la contaminación de cañerías, la contaminación de los pozos y se organizaba el mantenimiento de la higiene de las ciudades mediante la vigilancia de las cloacas privadas o la depuración y limpieza de los desagües.

²⁴D. 1, 8, 2. pr. Marciano; Instituciones, libro III. “*Algunas cosas son comunes a todos por derecho natural, otras son de la colectividad, otras de nadie, y las más son de particulares, las cuales se adquieren para cada uno por varias causas. Así, son comunes a todos por derecho natural el aire, el agua corriente, el mar, y con él sus costas.*”

²⁵Ibidem

²⁶Ochoa Figueroa. A., Breve apunte histórico del D. Ambiental, p.262

²⁷Pérez Vaquero, C., Diez claves para entender el Derecho del Medio Ambiente: ¿Cuándo surgió la preocupación legal por el medio ambiente?, 2010. Link: [Diez claves para entender el Derecho del Medio Ambiente · Noticias Jurídicas](#)

1. Evolución Histórica

Para situar al lector en el contexto histórico que desarrolla el interés por la protección del medioambiente se explicará esta evolución en dos etapas:²⁸

1.1. Primera etapa

a. Antes de la 1º Revolución Industrial (1760)

Durante este primer periodo la problemática ambiental no existía, debido a que la mayoría de la población era agrícola, a que no existían industrias, ni empresas y, por tanto, no había un consumo excesivo de recursos naturales.

b. Desde 1760 a principios de los 70

-1760 -

En este periodo tuvo lugar la revolución industrial y con ella la mecanización y la producción en masa. Aumentaron el consumo de los recursos y aparecieron los primeros problemas de contaminación.

-Principios de los 70 -

En este último periodo, con el fuerte crecimiento económico y de población, empezaron a generarse importantes problemas medioambientales, pero se terminó anteponiendo el crecimiento económico y los beneficios empresariales a la protección ambiental. El pensamiento de esta época era que la preocupación y protección por el medioambiente suponía un deterioro económico.

1.2. Segunda etapa

a. A partir de los años 70, (1972-1987)

El año 1970 fue declarado por las Naciones Unidas como el “*año de protección de la naturaleza*” en el que comenzó el impulso por su protección.

-1972-

Con el crecimiento industrial de los 70, se publicó El Informe Meadows,²⁹ según el cual, con una fórmula econométrica, se podía calcular el tiempo de vida que podría quedarle a la Tierra, de seguir con la acelerada explotación de los recursos naturales. Con él se concluía que, de seguir este ritmo de crecimiento, en cien años, los seres vivos desaparecerían.

El informe planteó también la economía del estado estacionario como solución al problema, proponiendo un modelo económico que, satisfaciendo las necesidades de las personas no socavara los servicios de soporte vital del planeta, explotando los recursos naturales a una velocidad no mayor de la que pudieran regenerarse.³⁰

²⁸ Román Gómez, M., *Innovación responsable con el medio ambiente al servicio de la sociedad*, p.5, 2013.

²⁹ Los límites del crecimiento: es un informe encargado al MIT (Instituto de Tecnología de Massachusetts) por el Club de Roma. Fue publicado en 1972, en él colaboraron 17 profesionales, siendo Donella Meadows la autora principal.

³⁰ Herman Daly, 2019. *Economía estacionaria*. [En qué consiste la Economía del Estado Estacionario y cómo llegar a ella](#)

En este mismo año, tuvo lugar la Conferencia de Naciones Unidas en Estocolmo sobre el Medioambiente³¹, en la que se reconoció que:

- El crecimiento económico debía ir de la mano de la protección del medio ambiente.
- La contaminación afecta a todos los países y regiones, no reconociendo límites políticos o geográficos
- Sería necesario elaborar un plan de actuación conjunto, en el que todos los países se comprometían a la protección y conservación conjunta del medioambiente.

-1973-

El 22 de noviembre de 1973, se estableció el primer programa de acción de la Comunidad Económica Europea (CEE) en materia de medioambiente³², en él se planteó lo siguiente:

- Que las empresas deberían consumir y utilizar nuevas tecnologías que reduzcan el impacto contra el medioambiente.
- Que debían llevarse a cabo acciones y nuevas técnicas desde el principio del proceso productivo, para que, llegando al final del mismo, el impacto ambiental fuese mínimo.
- Que todo el que contaminase sería sancionado. Principio de «quien contamina, paga».

En consecuencia, en esta etapa, surgió un enfrentamiento entre aquellos que defendían el capitalismo por encima de todo y aquellos que, preocupados por el medioambiente, sugerían el uso de nuevas tecnologías pro medioambiente (tecnocéntricos vs. ecocéntricos)

-1987- actualidad

A partir de 1987, se consolida la preocupación por el medioambiente y aparece, por primera vez, el concepto y la práctica del desarrollo sostenible en la Comisión Mundial del Medioambiente y Desarrollo (CMMAD)³³ donde, a partir de las dimensiones económica, social y ambiental, se propusieron las metas para alcanzarlo. Este mismo año, se publica para las Naciones Unidas el Informe Brundtland³⁴, también conocido como “*Nuestro Futuro Común*”, en él se define el concepto de desarrollo sostenible³⁵ y se reconoce que el actual avance social se está llevando a cabo a un costo medioambiental alto; concluyendo con que es necesario satisfacer las necesidades del presente sin comprometer las necesidades de las futuras generaciones.

³¹Informe De La Conferencia De Las Naciones Unidas Sobre El Medio Humano Estocolmo, 5 a 16 de junio de 1972, p.33, 73 y 79. [INFORME CONFERENCIA NACIONES UNIDAS MEDIO HUMANO](#)

³²Título III, Descripción General De Las Acciones Que Habrán De Emprenderse En El Marco Del Programa De Las Comunidades En Materia De Medioambiente.DO no C 9 de 15.3.1973, p. 1.

³³ Commission on Environment and Development: comisión internacional creada por la Organización de Naciones Unidas en la Asamblea General de 1984 como un organismo rector mundial en términos de medio ambiente.

³⁴ Informe de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 4 de agosto de 1987. Asamblea general de las Naciones, cuadragésimo segundo período de sesiones. Terna 83 e) del programa provisional. Desarrollo y cooperación económica internacional: medio ambiente.

³⁵ Consiste en satisfacer las necesidades del presente sin comprometer las necesidades de las futuras generaciones.

En este segundo periodo de la segunda etapa tienen lugar: la Cumbre para la Tierra de 1992, en Río³⁶, la Cumbre para la Tierra de 1997, en Nueva York y la Cumbre para la Tierra de 2002, en Johannesburgo³⁷.

La Cumbre de Río³⁸ fue la más importante, ya que en ella se comprometieron más de 170 países a introducir un programa extenso y un plan de cooperación internacional para la acción en temas de medioambiente. Además, en esta Cumbre se reconoció que medioambiente y economía y bienestar social estaban íntimamente relacionados, mostrando así que, si se abusa del medioambiente y se consumen en exceso los recursos naturales, la gente se empobrece y las economías se debilitan y se resienten. Y además se mostró como las acciones, por muy insignificantes que sean, inciden potencialmente a escala mundial. Luego, el objetivo principal de esta Cumbre fue desarrollar un plan de acción internacional en temas de medioambiente y de desarrollo sostenible para el próximo siglo.

En 1997 se aprueba también el Protocolo de Kioto³⁹ con el fin de comprometer a los países industrializados a limitar y reducir las emisiones de los GEI, adoptando políticas y medidas de mitigación e informando periódicamente. Pero, debido a un complejo proceso de ratificación, el Protocolo de Kioto no entró en vigor hasta febrero de 2005.

Como se ha podido observar, el modelo a seguir de las políticas económicas en los últimos cincuenta años del siglo pasado ha sido producir más y consumir más. Este paradigma utilitarista y de corto plazo supuso el abuso de la obtención de los recursos naturales, como si no tuvieran límites, teniendo lugar una actividad económica e industrial sin control; afectando directamente al medioambiente y a la calidad de la vida humana.

2. Consecuencias de la preocupación por el medioambiente

En el marco de todos estos acontecimientos históricos, la humanidad, impulsando la creación de leyes y reglamentos a partir de movimientos sociales y ecológicos, empezó a tomar conciencia de la importancia del medioambiente para la conservación de la Tierra, implantándose así unos principios jurídicos totalmente nuevos. Cabe destacar, la reacción de Estado Unidos (EE. UU) en 1969, que promulgó la Environmental Policy Act / Ley de Política Ambiental Nacional (NEPA)⁴⁰. Pues este país jugó un destacado papel en el movimiento ambientalista, ya que cuando otros países comenzaron a observar las repercusiones ambientales de sus actividades industriales, la preocupación de éste ya estaba latente con anterioridad.

³⁶ Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, Río de Janeiro del 3 al 14 de junio de 1992. [Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo](#)

³⁷CNUMAD, Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, Río de Janeiro, Brasil, del 3 al 14 de junio de 1992. [NACIONES UNIDAS: CUMBRE DE JOHANNESBURGO 2002](#)

³⁸ En ella nació la agenda 21 en la que se incluye una lista detallada de medidas para proteger el medioambiente.

³⁹ Protocolo de Kioto de la Convención Marco de las Naciones Unidas Sobre el Cambio Climático, 1998.

⁴⁰La NEPA surgió de la creciente apreciación y preocupación del público por el medioambiente que se desarrolló durante la década de 1960, en medio de una mayor industrialización, el crecimiento urbano y suburbano y la contaminación en todo Estados Unidos. Más de 100 naciones de todo el mundo han promulgado políticas ambientales nacionales inspiradas en la NEPA

2.1 (Primeras) Reacciones internacionales: los organismos internacionales y el desarrollo sostenible.⁴¹

En la CNUMAH de 1972, en la que asistieron 113 países, se debatió por primera vez la problemática medioambiental y su importancia para la protección de la especie humana y se encomendó al gobierno y al pueblo unir esfuerzos para proteger y mejorar el medioambiente en beneficio de la humanidad y las generaciones futuras. En este contexto se estableció el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) que, hasta ahora, ha sido el principal responsable de este tipo de proyectos. Y, a esta creación se le denomina el inicio fundacional del Derecho Ambiental, porque se estipulan principios y estándares legales internacionales para regular las actividades socioeconómicas y culturales en el uso sostenible del medioambiente.

Por su parte, la CNUMAD de 1992 alcanzó tres importantes acuerdos:

- Agenda 21 para promover el desarrollo sostenible en todo el mundo.
- "Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo": conjunto de principios que definen los derechos y obligaciones de las naciones.
- Declaración de principios relacionados con los bosques.

Además, se celebraron dos instrumentos jurídicamente vinculantes al mismo tiempo que esta cumbre: la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) y la Convención sobre la Diversidad Biológica (CDB). Diez años después, se emitió la Declaración de Johannesburgo en el marco de la Tercera Cumbre de la Tierra. Los países participantes se comprometieron a asumir la responsabilidad colectiva de promover y fortalecer el desarrollo económico y social y la protección del medioambiente como pilares de la interdependencia del desarrollo sostenible. Además, se reconoció que la sociedad mundial tiene los medios y recursos para hacer frente al desafío de la erradicación de la pobreza.

Asimismo, se señaló que el desarrollo sostenible requiere una visión de largo plazo y una amplia participación en la formulación de políticas y toma de decisiones para beneficiar a toda la sociedad. Años después, en junio de 2012, 193 delegaciones participantes en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible (también conocida como Río 2012 o Río + 20) alcanzaron un acuerdo mínimo sobre el proyecto de conclusiones titulado "El futuro que queremos". El borrador ha sido aprobado por los más de 100 jefes de estado y de gobierno que asistieron a la reunión. En esta cumbre se hizo notoria la ausencia de altos funcionarios relevantes como Angela Merkel, Barack Obama y David Cameron.

Destacan las fuertes críticas que recayeron sobre este acuerdo: el diario español El País publicó que numerosas organizaciones ecologistas y ambientales calificaron el acuerdo de "El futuro que queremos" de "*decepcionante*", otros de "*fracaso colosal*". De manera similar, el director general de la Organización No Gubernamental (ONG) WWF / Fondo

⁴¹ Reynosa Navarro, E., Crisis ambiental global, causas, consecuencias y soluciones prácticas, 2015. Los organismos internacionales y el desarrollo sostenible, p.28.

Mundial para la Naturaleza ⁴²(WWF), Jim Lipp, señaló que Río + 20 fue “*una madrugada de negociaciones para que los diplomáticos finalmente decepcionen al mundo. Deberían sentir vergüenza de no poder llegar a un acuerdo sobre un tema tan crítico*”. En este sentido, también cabe destacar las críticas de Matthew Gianni de High Seas Alliance (HSA), quien habló sobre la posición de los anfitriones en la protección de los océanos: “*Una de dos, o Brasil ha cambiado sus intenciones o simplemente le ha dado a EE. UU lo que quiere.*”

Dos años después, el secretario general de la ONU, Pan Kim, solicitó a los países y entidades participantes que propusieran un proyecto coherente y equilibrado antes del 31 de marzo de 2015 para abordar el cambio climático global y reducir las emisiones de GEI. Tras esta cumbre, el Programa Reducción de Emisiones de Carbono causadas por la Deforestación y la Degradación de los Bosques (REDD +) logro importantes avances. Además, se creó el "Centro de Información de Lima", un departamento de datos que recopila los resultados y planes de reducción de la deforestación de los países, y se formuló una declaración para que todos los países incorporen la temática ambiental en sus políticas educativas.

Este acuerdo puede considerarse como positivo porque con él, países altamente contaminantes como Estados Unidos o China comenzaron a pensar en este tema ambiental después de décadas de ignorar acuerdos destinados a reducir las emisiones de GEI a la atmósfera.

Son cinco las Conference of the Parts (COP) de las CMNUCC que se han celebrado tras la Conferencia de 2014 en Lima, Perú:

- COP 21, París, Francia, 2015: se adoptó el Acuerdo de París el 12 de diciembre estipula medidas para reducir el cambio climático a partir de 2020.
- COP 22, Marrakech, Marruecos, 2016: su tema central fue la escasez, limpieza y sostenibilidad del agua. Otro tema central es la necesidad de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero y utilizar energía con bajas emisiones de carbono.
- COP 23, Bonn, Alemania, 2017: se centró principalmente en los detalles técnicos del Acuerdo de París y fue la primera COP celebrada después de que el presidente Donald Trump anunciara que Estados Unidos se retiraría del acuerdo. La COP23 resume los pasos que debían tomarse en 2018 para que el Acuerdo de París entrase en vigor.
- COP 24, Katowice, Polonia, 2018: después de que Estados Unidos se retirara del Acuerdo de París, China tomó la iniciativa de presidir las reuniones preparatorias de la conferencia. Polonia, el país que más carbón utiliza en Europa, fue elegido como país anfitrión de la COP24. En esta reunión se formularon las reglas de implementación del Acuerdo de París, que entraría en vigor en 2020.
- COP 25, Madrid, España, 2019: esta cumbre concluyó con la adopción de un acuerdo, denominado “*Chile-Madrid Tiempo de Actuar*”, que sentaba las bases

⁴²Es una organización no gubernamental, establecida en 1962, responsable de la protección del medioambiente. Su misión es prevenir el deterioro del medio y construir un futuro en el que la humanidad y la naturaleza vivan en armonía.

para que, en 2020, los países presentaran unos compromisos de reducción de emisiones más ambiciosos para responder a la emergencia climática. Además, en este acuerdo se manifestó la “urgente necesidad” de evitar el aumento global de la temperatura superior a 1,5 grados.

- La COP 26 tenía lugar del 9 al 19 de noviembre de 2020, en Glasgow, Reino Unido, pero se pospuso al año 2021, a causa de la COVID-19. De esta cumbre destacó, la sorpresa que para muchos supuso el compromiso de China y EE. UU a impulsar la cooperación climática durante la próxima década. También se acordó mantener el objetivo de intentar contener el aumento de la temperatura media de la tierra en 1, 5°, como marca el Acuerdo de París. Pero, en líneas generales, tras este acuerdo, muchas cuestiones continúan sin resolverse y la falta de ambición de los compromisos sigue impidiendo lograr los objetivos. Tras esta reunión, se ha solicitado a 197 países, que, en la próxima Conferencia, (COP27, Egipto) informen de sus avances hacia una mayor ambición climática.

2.2 (Primeras) Acciones de la UE⁴³

La política medioambiental europea se remonta al Consejo Europeo celebrado en París en 1972. Tras la primera conferencia medioambiental de las Naciones Unidas, los Jefes de Estado y de gobierno reconocieron la necesidad de formular una política medioambiental comunitaria, acompañada de expansión económica.

Es así como, en 1987, a través del Acta Única Europea⁴⁴ se estableció la base jurídica de la primera política común en cuestiones ambientales. El objetivo era proteger la calidad del medioambiente, proteger la salud humana y garantizar el uso racional de los recursos. Las modificaciones posteriores al tratado reforzaron el compromiso de la Comunidad con la protección del medioambiente y el papel del Parlamento Europeo en su desarrollo: con el Tratado de Maastricht de 1993 o el Tratado de la Unión Europea (TUE), el medioambiente se convirtió en la esfera política oficial de la Unión pues, con la adopción de este acuerdo, los líderes de la unión reconocieron que las decisiones y actividades políticas de la organización repercuten en el medioambiente y, por tanto, habría que tenerlo en cuenta. Así, el comportamiento humano pasaría a ser un componente importante del medioambiente. Posteriormente, en el Tratado de Ámsterdam de 1999, se estableció la obligación de incorporar la protección del medioambiente en las políticas de todos los sectores de la Unión.

Responder al cambio climático y al desarrollo sostenible en las relaciones con países terceros se convirtió en un objetivo específico en 2009, mediante el Tratado de Lisboa que también confirmó y formó oficialmente los textos constitutivos de la alianza: TUE (1993) y el Tratado de Lisboa. Unión Europea (TFUE), (antiguos Tratados de Roma de 1957).

2.3 (Primeras) Respuestas a nivel nacional

⁴³Kurrer, C., La política de medio ambiente: principios generales y marco básico. Fichas técnicas sobre la Unión Europea, 2020. Política de la UE, génesis y evolución, p. 1.

⁴⁴ Es un tratado europeo que entró en funcionamiento en el año 1987. Este tratado sentó las bases de lo que posteriormente sería la Unión Europea.

En la evolución jurídica del Derecho español cabe resaltar la fuerte influencia del Derecho romano, pues España adoptó mucha de su regulación. Pero, la preocupación por el medioambiente en España toma una importante fuerza legislativa en 1916, con la Ley de creación de los Parques Nacionales publicada *“con el único propósito de asegurar que se respeten las bellezas naturales y la rica flora y fauna del paisaje, a fin de evitar con la mayor eficacia cualquier daño o deterioro provocado por el hombre”*⁴⁵.

Más tarde, con la Ley de Protección del Ambiente Atmosférico, de 22 de diciembre de 1972, se origina en España el concepto actual de medioambiente. En ella se recoge una exposición de los motivos del grave deterioro ambiental. Pero, a pesar de haber reconocido con esta Ley la problemática ambiental del país y del mundo, esta esperada norma nunca llegó a promulgarse⁴⁶ debido a la *“presión de las circunstancias que obligaba a aplazar momentáneamente la solución legislativa”* por lo que la protección ambiental tuvo que recibir el apoyo necesario por parte de la CE de 1978 y de la adhesión de España a la UE, pues aproximadamente el 90 % de la normativa medioambiental de España se dio a causa de transponer o aplicar las más de 300 Directivas y Reglamentos de esta última⁴⁷.

Si bien la inclusión del medioambiente en el nivel constitucional se remonta a la Constitución española de 1931 (su protección tenía muchas restricciones) y no fue hasta la Constitución de 1978 cuando se profundizó el establecimiento de la protección ambiental. Así, el artículo 45 de este texto se refleja el derecho a un entorno ambiental propicio para el desarrollo personal y la obligación de mantener ese entorno. Además, se ordena a las autoridades públicas a garantizar el uso racional de todos los recursos naturales para proteger y mejorar la calidad de vida, restaurar el medioambiente y confiar en la solidaridad colectiva⁴⁸. Este último término se encuentra referido dentro de la STC 102/1995, de 26 de junio, en su FJ 8, haciendo alusión al deber de todos de conservar el medioambiente.

Además, esta sentencia es la primera en brindar un concepto ambiental completo en el marco del reparto de los poderes entre el Estado, las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales. En particular, este texto señala que el medioambiente constituye el siguiente conjunto de recursos naturales: aire, agua, suelo, subsuelo, flora y fauna; incluyendo además paisajes y elementos que constituyen patrimonio histórico artístico, así como las interrelaciones entre todos ellos.

CAPÍTULO III. EL DERECHO AMBIENTAL

⁴⁵Pérez Vaquero, C., Noticias Jurídicas, ¿Cuándo surgió la preocupación legal por el medio ambiente? [Diez claves para entender el Derecho del Medio Ambiente · Noticias Jurídicas](#), 2010.

⁴⁶ Ochoa Figueroa, A., Medioambiente como bien jurídico protegido, ¿Visión antropocéntrica o ecocéntrica?, breve apunte histórico del Derecho ambiental, página 269.

⁴⁷ Lozano Cutanda, B., Derecho ambiental administrativo, cit., p. 46-47.

⁴⁸ Boletín Oficial del Estado, texto consolidado de la Constitución Española. Capítulo tercero, de los principios rectores de la política social y económica.

El Derecho del medioambiente, desde un punto de vista jurídico, surge para tener en cuenta todas las actividades realizadas por cada individuo de las que deriva un impacto en el entorno natural. De esta manera, el Derecho Ambiental puede definirse como un conjunto de reglas para regular el impacto de las actividades humanas en la conservación y protección de la vida en la Tierra. Como se ha mencionado anteriormente, es una rama del Derecho reciente y aún en desarrollo. Además, hasta el día de hoy, aparte del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y la Organización Mundial del Medio Ambiente (organización internacional autónoma aún está en proceso de formación)⁴⁹, no existen organizaciones internacionales dedicadas exclusivamente a la protección ambiental.

La problemática de esta falta de regulación internacional ha tenido lugar por no seguir con el proceso normativo habitual (de manera general, cada país legisla sobre una determinada materia y con el tiempo surge un Derecho Internacional común sobre dicho asunto). Con el medioambiente ha ocurrido lo contrario, aquí, cada país ha incorporado el conjunto de normas ambientales internacionales a su propia legislación, por lo que el derecho internacional siempre está por delante de las regulaciones internas.

1. El Derecho Ambiental en el marco penal y administrativo

Morillas Cueva⁵⁰ sostiene que la ley necesita promover la protección ambiental a través de las dos dimensiones del desarrollo comunitario: valor de crecimiento económico y valor ecológico. El valor ecológico, existe en diferentes instrumentos legales, como el derecho pena, el cual, a nivel medioambiental, protege intereses colectivos cuando contienen una importancia trascendental en la sociedad, como es el caso de la protección del medioambiente, salvaguardando una serie de bienes jurídicos colectivos.⁵¹

Así pues, para que se establezca la protección penal del medioambiente, debe ser considerado como un bien jurídico colectivo cuyo valor es vital para el ser humano y la sociedad en la que vive, y que viéndose afectado supondrá un ataque al individuo y a su comunidad. Así, mediante la tutela del Derecho se puede proteger y asegurar el cuidado del medioambiente.⁵²

Si bien la protección de la salud y la vida está relacionada con la protección del medioambiente, estos bienes son considerados bienes legales intermedios, ya que, al proteger la vida y la salud, se protege al medioambiente, siendo éste el principal bien jurídico protegido. Es por ello que no debe cuestionarse la existencia de un bien primario

⁴⁹Tiene como objetivo tomar iniciativas medioambientales como una autoridad política internacional y hacer que se apliquen las decisiones políticas ya existentes al conjunto de países signantes, como el Protocolo de Kioto.

⁵⁰ Morillas Cueva, L., "El agua como objeto de protección penal en su vertiente ambiental", en Estudios de Derecho Ambiental. Libro homenaje al profesor Josep Miquel Prats Canut, Tirant lo Blanch, Valencia, 2008, p. 1075.

⁵¹Santana Vega, D.M., La protección penal de los bienes jurídicos colectivos, Dykinson, Madrid, 2000, p. 96;

⁵² Ochoa Figueroa, A., Ilícito penal e ilícito administrativo en el ámbito del medioambiente. Especial consideración de la tutela del agua, Universidad Complutense de Madrid, 2013, 192.

medioambiental, pues es esencial que exista para que de ello se desarrolle normativa ambiental.

No obstante, a pesar de que para algunos el medioambiente es considerado como un bien jurídico de protección penal, no todos apoyan que la base de su protección resida en el Derecho Penal. Así, por ejemplo, Jorge Barreiro⁵³, considera *“si bien el medioambiente es un interés social de especial relevancia que merece y necesita protección penal, no significa que el derecho penal sea la forma ideal y eficaz de protegerlo. La solución a este problema no recae en aumentar las incriminaciones, sino en replantear a fondo y de manera global todos los temas ambientales, lo cual pasa por un cambio de mentalidad en la opinión pública, por una profunda transformación de la política ambiental de las Administraciones Públicas competentes en esta materia, con un compromiso firme y constante que intervenga fundamentalmente en los procesos productivos, y por una plena cooperación y coordinación internacional en las políticas de protección ambiental”*.

Es en este punto donde cobra fuerza el Derecho Administrativo medioambiental, formando una política enfocada en la creación de medidas estatales y autonómicas para la protección del medio natural, dejando de lado el punto de vista delictivo y centrándose más en la potestad de los estados de elaborar medidas proteccionistas y de hacer partícipes a los ciudadanos en el cuidado del medioambiente. Con el Derecho Administrativo se pretende cuidar, prevenir y sancionar las acciones de los ciudadanos que pudieran tener un impacto negativo en el medioambiente, aunque paralelamente pueda castigarse penalmente como un delito (afectando al bien jurídico protegido y teniendo lugar la teoría jurídica del delito).

Aquí destaca la importancia que tienen las Administraciones en el papel de educación y concienciación ambiental-social ya que el medioambiente es un término inabarcable en su definición (debido a la cantidad ingente de normativa comunitaria, estatal y autónoma que la regula) y resulta difícil para el individuo comprender el impacto y el alcance que tienen sus acciones sobre éste. Por lo que resulta necesario la puesta en marcha de medidas de concienciación ambiental, por parte de las administraciones, para que los ciudadanos conozcan el problema del medioambiente, entiendan que no es un hecho ajeno a ellos, sino que se trata de un bien colectivo que tarde o temprano acabará afectando a cada individuo que recele de su existencia y de su implicación en su protección.

Dado que aún no existe una regulación ambiental global y común a todos los ciudadanos, se tratará de resumir y exponer el abanico actual de medidas legislativas de protección ambiental a nivel global, comunitario y constitucional, teniendo en cuenta las más relevantes y similares entre estados; para, posteriormente, pasar a analizar la eficacia de estas medidas y ver si realmente es posible llegar a desarrollar derecho en la rama del medioambiente.

⁵³ Jorge Barreiro, A., El bien jurídico protegido en los delitos contra el medio ambiente en el CP de 1995, en Estudios sobre la protección penal del medio ambiente en el ordenamiento jurídico español, 2005, p. 18-21.

2. Legislación y política ambiental: funciones

Al formular políticas destinadas a proteger y mejorar el medioambiente, el éxito de la gestión ambiental, formulando políticas destinadas a su protección y mejora, solo es posible si estos principios políticos se aplican y se transforman en normas legales. Desde esta perspectiva, el Derecho está al servicio de la política, brindando concreción y cierta permanencia a los servicios políticos a través de regulaciones normativas adecuadas.

El problema reside en que, la legislación⁵⁴ sólo resulta útil si se cumple y ejecuta y, a su vez, el cumplimiento y ejecución de las leyes son una función del contexto sociopolítico en que se producen. Por tanto, las leyes se vuelven ineficaces sin el apoyo de la ciudadanía, de ahí deriva la importancia de la educación ambiental y la difusión de información a la sociedad.

La función de la legislación ambiental⁵⁵, como en muchos otros ámbitos, es doble. Por un lado, consiste en crear normas y condiciones favorables al control y prevención de los daños al medioambiente; y por otro, en permitir la reparación del daño concreto que se haya producido.

-Control y prevención-

Control del uso del suelo: la regulación del uso de la tierra es un elemento central de la legislación ambiental, cuyo objetivo es controlar la explotación y el uso de los recursos naturales del suelo, pudiendo así estudiar y establecer una ubicación óptima (o menos nociva) de las actividades humanas en el medio, además de imponer restricciones a las actividades planificadas. Por lo general, estos dos objetivos se logran mediante requisitos de autorización previa.

-Autorización previa-

El sistema de autorización previa es un sistema que hace cumplir ciertos permisos y licencias que deben ser previamente solicitados a las autoridades administrativas y que deben ser estimadas antes de iniciar ciertas actividades. El primer paso es definir legalmente las actividades de los sectores público y privado que requieren autorización previa. Así, por ejemplo, si una fuente de daños para el medioambiente es claramente identificable, se suele someter ella misma al sistema de autorización previa (instalaciones industriales y de vehículos de motor, etc.) o si una determinada sustancia se considera potencialmente dañina para el medioambiente, se suele someter a autorización previa su uso o diseminación.

También existen controles centrados en los medios, son aquellos dirigidos a proteger un determinado componente del medioambiente (aire, agua, suelo). La aplicación de estos controles no reduce el deterioro ambiental, pues induce al desplazamiento del daño ambiental de un medio a otro, pudiendo llegar a incrementar el daño. Esta circunstancia

⁵⁴ Enciclopedia de Salud y Seguridad en el Trabajo, 3ª edición, volumen II. Parte VII, El Medio Ambiente. Cap.54. Director del capítulo Larry R. Kohler, Política en materia de medioambiente Leyes y reglamentos, 54.8 (autor: Françoise Burhenne-Guilmin).

⁵⁵ Ibidem

es la que ha motivado la creación de un sistema coordinado de autorización previa. Con ello, antes de concederse una única autorización global, se evalúa la contaminación total procedente de una fuente para comprender el impacto en todos los medios receptores.

2. 1 Las normas ambientales y su finalidad

Las normas ambientales constituyen los límites máximos permitidos para la obtención de una autorización, en forma de condiciones previas (autorización previa). Estas restricciones pueden referirse a los efectos o causas de la degradación ambiental. Así, pueden encontrarse dos tipos de normas⁵⁶: las referidas a los efectos (el objetivo es su punto de referencia y pueden ser biológicas, de exposición y de calidad ambiental) y las referidas a las causas ambientales (la fuente del deterioro ambiental es su punto de referencia, pueden ser emisiones, productos o procesos). La adopción de estas normas constituye el medio para lograr el punto de equilibrio entre lo que es ambientalmente deseable en un momento dado en un determinado lugar y la viabilidad socioeconómica del logro de ese objetivo ambiental, puesto que, a medida que aumenta el control y la limitación de las normas mayor es el coste de producción. Es la existencia de distintas normas en diversos puntos de un mismo Estado o en varios la que contribuye significativamente a crear ventajas y desventajas competitivas en los mercados. Por ello es conveniente armonizar la normativa a nivel regional y mundial.

Finalidades

-Prevención mediante incentivos y desincentivos-

Esta forma de prevención suele consistir en la recomendación (en contraste con la imposición) de determinados límites y en la aplicación de incentivos y desincentivos económicos al cumplimiento o incumplimiento de las mismas. Estas recomendaciones suelen utilizarse como medidas complementarias o alternativas a los sistemas reglamentados. La finalidad de los incentivos (deducciones o desgravaciones fiscales, subvenciones...) consiste en incitar el desarrollo de una determinada conducta o actividad ambientalmente positiva, a cambio de una remuneración. De este modo, se utiliza el refuerzo positivo del beneficio económico por realizar una buena conducta, en lugar de emplear “un castigo” para imponer un determinado límite al nivel de las emisiones.

En cambio, los desincentivos (como impuestos o cargas sobre los residuos y las emisiones) están diseñados para inducir un comportamiento ambiental positivo con el fin de evitar pagar los costos relacionados con el pago del cargo en cuestión.

-Subsanación mediante sanciones administrativas (Sanciones impuestas por el organismo regulador)-

El organismo regulador que autorizadas para tomar medidas de gestión ambiental (por ejemplo, a través un sistema de autorización previa), también lo está para adoptar medidas ejecutivas; desde la imposición de sanciones monetarias (multas por incumplimiento) hasta la adopción de las medidas exigidas (realizar una acción o solución por mandato ejecutivo) e incluso el cierre de instalaciones por incumplimiento de los mandatos administrativos.

⁵⁶ Ibidem

Como en todos los ordenamientos jurídicos, existen vías de impugnación por parte quienes están obligados a cumplir con estas normas y de otros interesados como las organizaciones representativas de interés público. En este último caso, tanto las acciones como las omisiones de la Administración resultan impugnables.

-Subsanación mediante sanciones penales-

En la legislación penal, se tipifican las infracciones, intencionales o no, de las normas legalmente establecidas donde se prescribe un determinado comportamiento ambiental, fijando los tipos de sanciones a imponer en cada caso. Estos delitos, dependiendo de la legislación vigente en cada país, contemplan desde sanciones monetarias (multas) hasta penas de prisión (en los casos graves). La acción penal puede ser ejercitada por la Administración pública o por la parte perjudicada.

El problema en cuestión de las sanciones penales es que en muchos países no se tipifican como delitos determinadas conductas que atentan contra el medioambiente y en aquellos en los que sí, lo hacen estableciendo sanciones tan leves que es probable que los infractores opten deliberadamente por asumir la multa antes que internalizar la medida de gestión ambiental al ser esta última superior al coste de la sanción. Esto es debido al déficit de aplicación ejecutiva de las leyes, pues suele ocurrir que estas normas legales resultan laxas o insuficientes.

-Responsabilidad civil por daños-

Las reglas de todo ordenamiento jurídico que se aplican a la responsabilidad por daños también se aplican a los daños a la salud y el medioambiente. Esto implica, en general, que la indemnización por daños y perjuicios (en dinero o en especie) sólo puede exigirse a la persona responsable si se puede establecer una relación de causalidad entre el daño y la conducta delictiva del autor.

Las dificultades que resultan de aplicar este principio a la responsabilidad por daños ambientales. Debido a la dificultad de aplicar este principio a la responsabilidad por daños ambientales, por daños ambientales, y la responsabilidad por daños. no importa lo que pase. han dado lugar a la promulgación de leyes sui generis de responsabilidad de daños ambientales. Cada vez más países han formulado leyes especiales sobre responsabilidad por daño ambiental, reconociendo así la responsabilidad objetiva la obligación de indemnizar el daño con independencia de las circunstancias en que se haya producido.⁵⁷ Además, esta legislación especial facilita la reparación de los daños al medio ambiente, que como regla general exige que se restablezca el medio ambiente a su estado anterior siempre que la naturaleza del daño lo permita. Por lo tanto, en estos casos, la compensación sólo se hará si la restitución no es posible.

2.2 Legitimación activa de los procedimientos ambientales

Están procesalmente legitimados⁵⁸: tanto las administraciones públicas como las personas físicas o jurídicas directamente afectadas por una determinada situación, tanto para instar la imposición de sanciones como para la obtención de un resarcimiento. Pero, si el

⁵⁷ En este caso, se suele establecer un límite monetario determinado con el objeto de hacer posible la contratación de una cobertura de seguro, que en ocasiones es obligatoria por ley.

⁵⁸ Enciclopedia de Salud y Seguridad en el Trabajo, Parte VII, El Medio Ambiente. Cap.54, Política en materia de medioambiente: Leyes y reglamentos: legitimación activa 54.8 (Françoise Burhenne-Guilmin).

perjudicado es el medioambiente, esta solución suele ser insuficiente, ya que normalmente no es posible establecer una relación causal directa entre el daño ambiental y los intereses personales. Por ello, es necesario que el ordenamiento jurídico habilite a los “representantes” del interés público para demandar a la administración pública en los casos de omisión o falta de diligencia en el ejercicio de sus funciones, así como para perseguir a las empresas y personas que infrinjan la ley y ocasionen daños ambientales.

Legitimar procesalmente a determinadas organizaciones no gubernamentales y prever en la normativa legal el ejercicio de la acción popular serían algunas de las soluciones. La legitimación activa para litigar en defensa del interés público en lugar del interés privado es una de las innovaciones más notables de la legislación ambiental.

Una legislación ambiental adecuada es esencial para lograr y mantener el nivel de calidad requerido en el entorno natural y laboral. En la práctica, no existe una fórmula exacta para decidir qué constituye una legislación ambiental adecuada. En cualquier caso, es importante adaptar la legislación a las circunstancias específicas de cada país, adaptando los principios, métodos y técnicas a las necesidades, capacidades y tradiciones jurídicas de cada país.

Sin embargo, lamentablemente, es bastante común que unos modelos legislativos válidos, por lo general, en países industrializados y en un determinado contexto jurídico, económico y social se apliquen en otros países y ordenamientos jurídicos para los que resultan totalmente inadecuados. Por lo que, en definitiva, una legislación ambiental eficaz requiere de una individualización de la legislación, teniendo en cuenta las características, necesidades, capacidades y deficiencias de cada país.

3. Principios del Derecho Ambiental

Ni en textos, tratados y manuales existe un consenso sobre cuáles son exactamente los principios del Derecho Ambiental y es que, además, esta cuestión se complica puesto que surgen principios por todas partes. Pero, en base a sus ámbitos de actuación⁵⁹ pueden distinguirse entre principios estructurales y principios funcionales.

3.1 Principios Estructurales

No se consideran propiamente principios jurídico-ambientales, pero de ellos derivan otros principios y normas jurídicas que se constituyen como principios estructurales de diversas estrategias de protección ambiental:

- Globalidad-

El principio de globalidad (naturaleza transfronteriza) se basa en las interrelaciones entre los diferentes ecosistemas que componen el medio natural. Una formulación más desarrollada de este principio es la famosa frase “*Piensa globalmente y actúa*

⁵⁹ Revista electrónica CEUPE, ¿Cuáles son los principios del derecho ambiental?, Link: [¿Cuáles son los principios del derecho ambiental?](#)

*localmente*⁶⁰. Este principio ya podía encontrarse en la Cumbre de Río de 1992 (anteriormente citada), donde se declaró que “*la naturaleza es integral e interdependiente de la Tierra*” y la necesidad de la creación de “*acuerdos internacionales en los que se respeten los intereses de todos y se proteja la integridad del sistema ambiental y de desarrollo mundial*”. De esta forma, se reconoce que la mejor manera de controlar de manera efectiva las conductas que tienen un impacto negativo en el medio ambiente es mediante el uso de tratados internacionales y estrategias de acción global.

-Horizontalidad-

La horizontalidad es una práctica o recomendación organizacional que implica desarrollar o fomentar derechos de participación o toma de decisiones más o menos igualitarios entre los individuos que integran una organización en pos de una mayor interacción grupal. Los temas de carácter ambiental se caracterizan por afectar y, por tanto, interesar a varios sectores, sujetos y actividades; en este contexto, Alenza García⁶¹ establece que: “*Las estrategias ambientales no pueden tener un enfoque sectorial o vertical, sino que deben ubicarse en una perspectiva general y horizontal*”.

-Sostenibilidad-

Este principio intenta conciliar acciones y desarrollo comunes entre el respeto por el medioambiente y el crecimiento económico. El informe Brundtland de 1987 (anteriormente mencionado), define el desarrollo sostenible como: “*el desarrollo que satisface las necesidades del presente sin comprometer las del futuro*”. Por lo tanto, este principio no está relacionado con la protección intacta de la naturaleza, sino con el progreso social sin altos costos ambientales, conduciendo el desarrollo económico por canales que no perjudiquen el desarrollo futuro.

-Responsabilidad compartida-

Este principio adopta muchas formas en el ámbito de la responsabilidad pública y privada. En lo que respecta a la responsabilidad pública, reconoce que los Estados tienen responsabilidades comunes pero diferenciadas en la protección ambiental. Este principio se combina con el principio de subsidiariedad⁶². La expresión más importante de este principio hasta la fecha se plasma en el CMNUCC de 1992 y en su Protocolo de Kyoto, de 1997. Este último, fija una cuota global de reducción de emisiones de GEIs del 5% con respecto a los niveles de 1990 y vincula, sobre todo a los países desarrollados, imponiéndoles una carga más pesada en virtud del principio de “*responsabilidad común pero diferenciada*”. Porque, este principio, reconoce que estos países son responsables de los altos niveles actuales de emisiones de GEI en la atmósfera. Es por ello que se establecen responsabilidades distintas para los países desarrollados y para los países en vías de desarrollo, estableciendo un reparto de porcentajes de reducción heterogéneo.

3.2 Principios funcionales

⁶⁰Es una expresión originaria de los movimientos ecologistas y que posteriormente se trasladó al mundo empresarial. La idea es clara, todas las acciones humanas tienen impactos globales. Los ecologistas lo enfocan al cuidado del planeta y los empresarios a la internacionalización de negocios locales.

⁶¹ José Francisco Alenza García: catedrático de Derecho Administrativo e investigador de Derecho Ambiental.

⁶² La aplicación del principio de subsidiaridad es muy útil para el qué hacer estatal, pues se trata de trabajar y colaborar en equipo con los particulares en modo integral y por etapas.

Son los principios⁶³, propiamente jurídicos, que tienen como objetivo la redacción del conjunto de normas relacionadas con el medioambiente. Al igual que ocurre con los principios estructurales, no existe un consenso para establecer una lista detallada y cerrada de principios funcionales del Derecho Ambiental, pero se expondrán los más relevantes:

-Prevención-

Se basa en el hecho de que evitar el daño es preferible a la reparación del mismo. Este principio, en el ámbito de la protección ambiental, es especialmente importante, puesto que los daños ambientales son irreversibles e irreparables en la mayoría de los casos; y, en caso de tener remedio, dejan importantes secuelas a largo plazo. Es por ello que el principio de prevención constituye la regla de oro y el denominador común en todo el Derecho Ambiental. Este principio se refleja en: las autorizaciones, concesiones y resto de controles administrativos previos a las actividades; en el establecimiento de medidas de previsión ante consecuencias desfavorables (fianzas, seguros, responsabilidad ambiental, etc.) y en la imposición del uso de Mejores Tecnologías Disponibles o Best Available Techniques (MTD/BAT)⁶⁴.

-Precaución o cautela-

El principio de precaución⁶⁵, por su parte, está siendo ampliamente aplicado y cada vez más “amigable con el medio ambiente”. Este principio sostiene que la existencia de un simple riesgo es suficiente para rechazar un proyecto o someterlo a condiciones particularmente duras. Esto es, cuando no se conoce científicamente y con certeza el impacto ambiental de un hecho concreto, este principio aconseja no tomar decisiones arriesgadas sobre éste. El principio 15 de la Declaración de Río recoge: *“Con el fin de proteger el medio ambiente, los Estados deberán aplicar ampliamente el criterio de precaución de acuerdo a sus capacidades. Cuando concurra un riesgo de 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”*.

Podría confundirse el principio de precaución con el de prevención; sin embargo, el primero refuerza la adopción del segundo siempre que no se disponga de los datos necesarios para evaluar adecuadamente la situación y las consecuencias de una determinada acción. Es decir, el principio de precaución asegura la aplicación del principio de prevención e impide el desarrollo de una actividad en caso de dudas sobre su posible impacto.

Por otro lado, la justicia preventiva está encontrando un buen aliado en el principio de precaución ambiental. Ya que los tribunales están adoptando, cada vez, más la práctica de la suspensión cautelar de los actos administrativos que aprueban proyectos industriales en los que existe un riesgo potencial para el medioambiente.

-Corrección en la fuente-

⁶³ Revista electrónica CEUPE, ¿Cuáles son los principios del derecho ambiental?

⁶⁴ Es un concepto productivo definido por la Directiva del IPPC en la legislación medioambiental europea. Su objetivo es desarrollar tecnologías para formar la base de los valores límites de emisión; para evitar o, cuando sea imposible, reducir las emisiones y el impacto en el medioambiente en su conjunto.

⁶⁵ Medio Ambiente y Derecho, blog de Cuatrecasas, 5 junio, 2017. Link: [Medio ambiente y Derecho - Actualidad jurídica](#)

A través de este principio, todo problema medioambiental, una vez ocurrido, debe erradicarse de raíz y si esto no es posible, de la forma más próxima a la fuente. En otras palabras, las acciones para remediar la contaminación deben llevarse a cabo lo más cerca posible de la fuente de contaminación y tan pronto como sea posible desde el momento en que comienza el incidente de contaminación.

-Contaminador-pagador-

Conocido como: “quien contamina, paga”. Este principio está más enfocado a garantizar el pago de los costes ambientales que a exigir responsabilidad por la contaminación causada. Los pagos por contaminación se garantizan a través del impacto de los costos ambientales en el precio de los productos contaminantes, a través de regulaciones, impuestos, tasas impositivas u otros impuestos ambientales.

Se encuentra relacionado con los principios de prevención y de corrección en la fuente, evitando que se produzca contaminación y que además esta no resulte rentable.

-Subsidiariedad-

Es un principio general del Derecho que adquiere especial importancia en el caso del Derecho Ambiental por su relación con el principio de corrección en la fuente, el de responsabilidad compartida y el de participación. La subsidiariedad implica significa ejecutar y tomar decisiones lo más cerca posible del problema, siempre que pueda resolverse satisfactoriamente.

-Participación ciudadana, acceso a la información ambiental y acceso a la justicia y tutela administrativa⁶⁶-

Con el principio 10 de la Declaración de Río de 1992 se empezó a reconocer que tanto los ciudadanos como las ONG y el sector privado pueden desempeñar un importante papel en la protección del medioambiente, pues en él se estableció que *“la mejor manera de gestionar los asuntos ambientales es contar con la participación de todos los ciudadanos”*. Con el Principio 10 de la Declaración de Río de 1992, se llegó a reconocer que los ciudadanos, las ONG y el sector privado podían desempeñar un papel importante en la protección del medioambiente, pues se estableció que *“los problemas ambientales se gestionan mejor contando con la participación de todos los ciudadanos”*.

Esta idea se perfiló en el Convenio de Aarhus (Dinamarca), de 25 de junio de 1998, que regula el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medioambiente. Un Convenio Internacional adoptado por la Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa (UNECE) que entró en vigor en octubre de 2001 y que ha sido ratificado por 40 países.

En 2003, la UE adoptó este Convenio al Derecho Comunitario mediante dos disposiciones:

- *“La Directiva 2003/4/CE, de 28 de enero⁶⁷, relativa al acceso del público a la información medioambiental”*.

⁶⁶ Pérez Vaquero, C., ¿Qué son la Información y Participación en materia de Medio Ambiente? Diez claves para entender el Derecho del Medio Ambiente, 2010.

⁶⁷ Directiva 2003/4/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 28 de enero de 2003 relativa al acceso del público a la información medioambiental y por la que se deroga la Directiva 90/313/CEE del Consejo.

- *“La Directiva 2003/35/CE, de 26 de mayo⁶⁸, por la que se establecen medidas para la participación del público en la elaboración de determinados planes y programas relacionados con el medioambiente”.*

En España, se recoge el derecho a la participación ciudadana en el art. 45 de la CE que establece lo siguiente: *“Todos los españoles tienen el derecho a disfrutar de un ambiente adecuado y la obligación de protegerlo”*. Este precepto, unido a que el Derecho Ambiental es, en su mayoría, de carácter administrativo, tiene como consecuencia la necesidad de la participación ciudadana en temas medioambientales. La normativa ambiental incluye diversas formas de participación ciudadana (comités consultivos y asesores ambientales, encuestas, procedimientos de información pública, monitoreo ambiental, etc.).

En cuanto al acceso a la justicia en materia de medioambiente, el 12 de julio de 2021, el Consejo y el Parlamento europeo alcanzaron un acuerdo provisional⁶⁹ (sujeto a la aprobación de ambas instituciones) sobre una propuesta de revisión del Reglamento de Aarhus, a fin de adaptarlo plenamente al Convenio de Aarhus. Dicho Reglamento establece el modo en que la UE y sus Estados miembros deben aplicar el Convenio internacional de Aarhus, cuyo objetivo es garantizar el acceso a la información, la participación pública en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medioambiente. Luego, el objetivo de la propuesta es garantizar que la UE cumpla plenamente el Convenio en lo relativo al derecho de los ciudadanos a revisar actos administrativos no legislativos adoptados por la UE que surten efectos jurídicos y externos y contienen disposiciones que, debido a sus efectos, pueden vulnerar el Derecho medioambiental.

Con este acuerdo se pretende, entre otras cosas:

- Ampliar la legitimación jurídica más allá de las ONG, permitiendo que otros miembros del público soliciten la revisión interna de actos administrativos en determinadas condiciones, debiendo demostrar previamente que la presunta infracción del Derecho medioambiental conlleva una vulneración de sus derechos y que se ven directamente afectados por dicha vulneración; o que existe un interés público suficiente, contando en la solicitud con el apoyo de al menos 4.000 miembros del público que residan o estén establecidos en al menos cinco Estados miembros, y que al menos 250 miembros del público residan o estén establecidos en cada uno de esos Estados miembros. En cualquiera de los casos, estos miembros deberán estar representados por una ONG o por un abogado.
- Incluir las disposiciones de los actos administrativos que exijan medidas de ejecución a escala nacional o a escala de la Unión.

⁶⁸ Directiva 2003/35/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de mayo de 2003 por la que se establecen medidas para la participación del público en la elaboración de determinados planes y programas relacionados con el medio ambiente y por la que se modifican, en lo que se refiere a la participación del público y el acceso a la justicia, las Directivas 85/337/CEE y 96/61/CE del Consejo

⁶⁹ Consejo de la UE, comunicado de prensa: El Consejo y el Parlamento alcanzan un acuerdo provisional sobre el acceso a la justicia en materia de medio ambiente, 12 de julio de 2021. Link: [El Consejo y el Parlamento alcanzan un acuerdo provisional sobre el acceso a la justicia en materia de medio ambiente](#)

- No suprimir del Reglamento la exención de los actos administrativos relativos a las ayudas estatales.
- Exigir a las instituciones y organismos de la UE a que publiquen las solicitudes de revisión y las decisiones sobre ellas.

Tras este acuerdo provisional, el Consejo deberá presentar el texto a los representantes permanentes de los Estados miembros y, más tarde, en caso de aprobarse, el Parlamento Europeo y posteriormente el Consejo lo adoptarán en primera lectura y sin enmiendas en las próximas semanas.⁷⁰ Sin embargo, España ya se había adelantado a este acuerdo, defendiendo el Acuerdo de Aarhus con la aprobación de la Ley 27/2006, de 18 de julio⁷¹, para regular, entre otros, el derecho de acceso a la justicia en materia ambiental, un derecho ni la propia UE ha sido aún capaz de sacar adelante.

Para entender mejor la importancia de la regulación de estos derechos se procederá con una breve explicación de los mismos⁷²:

- En relación con el derecho del acceso a la información: consiste en el derecho a acceder a la información ambiental que esté en poder de las autoridades públicas; el derecho a ser informados de los derechos que otorga esta normativa y a ser asesorados para ejercer estos derechos correctamente; a ser ayudados en la búsqueda de dicha información, a recibirla en el plazo de un mes (dos, si fuera muy complejo), en el formato que prefiera y que se reproduzca fácilmente (por medios informáticos o electrónicos); a saber por qué no se recibe esa información, total o parcialmente, en la forma o el formato solicitados y, por último, a conocer las tasas y precios que requiere recibir dicha información⁷³.
- En cuanto al derecho a la participación pública: consiste en el derecho, de manera efectiva y real, a participar en la formulación, modificación y revisión de aquellos planes, programas y disposiciones generales relacionados con el medioambiente; a acceder (con suficiente antelación) a la información relevante relativa a aquellos documentos; el derecho a presentar quejas y comentarios dentro de los plazos ante respectiva Administración Pública; a publicar los resultados de los procedimientos en los que participó, a informar las razones por las cuales se tomaron las decisiones y a participar (de manera eficiente y veraz) en diversos procedimientos administrativos relacionados con el derecho ambiental (ej. evaluaciones de impacto ambiental).
- Finalmente, en cuanto al acceso a la justicia y tutela administrativa: esta consiste en el derecho de recurso contra los actos y omisiones de las autoridades públicas que violen los derechos antes mencionados, así como el derecho a ejercer la acción popular para recurrir dichos actos.

⁷⁰ El 6 de octubre de 2021 el Parlamento adoptó la modificación del Convenio de Aarhus.

⁷¹ Boletín Oficial del Estado, Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente (incorpora las Directivas 2003/4/CE y 2003/35/CE).

⁷² Pérez Vaquero, C., ¿Qué son la Información y Participación en materia de Medio Ambiente?

⁷³ Todo ello, salvo que la información solicitada a la autoridad pública no esté en su poder; que la solicitud sea irrazonable, se haya formulado de forma muy general o si revelarla pudiera tener efectos negativos.

A pesar del avance normativo acontecido en el medioambiente a lo largo de los años, la confusión jurisdiccional⁷⁴ existente dificulta enormemente la comprensión del régimen aplicable a cada actividad y, en ocasiones, pone en riesgo el principio de seguridad jurídica⁷⁵. En materia medioambiental existen tres órdenes competenciales marcados: el europeo, el nacional y el comunitario. Pero, el problema es que sus límites competenciales son difusos y puede dar lugar a quejas de los agentes encargados de hacer cumplir la ley.

4. La protección ambiental y los Tribunales Internacionales de Justicia⁷⁶.

Con la creación de la Corte Penal Internacional⁷⁷ (CPI), el 17 de julio de 1998, se esperaba que fuera la oportunidad magnífica para enjuiciar los crímenes ecológicos (daños graves al medioambiente, causados deliberadamente o por negligencia culpable). Así se había previsto en los primeros borradores realizados por la Comisión de Derecho Internacional de la ONU, sin embargo, acabaron desapareciendo del texto definitivo al igual que sucedió con otros delitos (tráfico de estupefacientes o el de órganos humanos). De esta forma, la competencia de la Corte se centró, exclusivamente, en los crímenes de genocidio, lesa humanidad, guerra y agresión.

No obstante, la Corte Internacional de Justicia (CIJ), también llamada Tribunal Internacional de Justicia (TIJ), principal órgano judicial de la ONU⁷⁸ sí que trabaja para proteger el medioambiente. Desde 1993 cuenta con una sala dedicada a la resolución de conflictos ambientales que surgen entre países. Su primer caso fue en 1997, el de Eslovaquia contra Hungría, que enfrentaba a los dos países por la construcción de dos presas en el río Danubio.

En cuanto al Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH)⁷⁹, en el Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH) de 1950 no se contempló ninguna disposición relativa a un derecho al medioambiente o a su protección. Pero la jurisprudencia del TEDH ha terminado reconduciendo algunos derechos de este convenio a una dimensión

⁷⁴ Medio Ambiente y Derecho, blog de Cuatrecasas, 5 junio, 2017.

⁷⁵ La seguridad jurídica es un principio del derecho, universalmente reconocido, basado en la seguridad que otorga el Estado a cada individuo, garantizando que su persona, sus bienes y sus derechos no serán violentados o que, en caso de ser violados, le serán asegurados la protección y reparación de aquellos.

⁷⁶ Pérez Vaquero, C., ¿Qué papel desempeñan los Tribunales Internacionales de Justicia en la protección del Medio Ambiente? Diez claves para entender el Derecho del Medio Ambiente, 2010.

⁷⁷ La CPI (creada 17 de julio de 1998 pero no entró en vigor hasta el 1 de julio de 2002) es una corte permanente estable, la primera jurisdicción internacional con mandato y aspiración universal. Es el tribunal competente para enjuiciar a personas físicas por crímenes de guerra, genocidio, crímenes de lesa humanidad y el crimen de agresión. La CPI actúa sobre la base del principio de complementariedad con las jurisdicciones nacionales de los Estados Parte, interviniendo en los casos en que aquéllas no ejerzan su jurisdicción o no puedan ejercerla. Es un organismo internacional independiente, con sede en La Haya (Países Bajos), que no forma parte de las Naciones Unidas, pero coopera con ella tras la firma de un acuerdo el 4 de octubre de 2004.

⁷⁸ Tiene su sede en el Palacio de la Paz en la Haya (Países Bajos) y tiene la competencia para dirimir y juzgar conflictos entre Estados, incluso si ese conflicto es ambiental. También emite opiniones consultivas sobre cuestiones que pueden someterle órganos o instituciones especializadas de la ONU.

⁷⁹ El TEDH, también conocido como Tribunal de Estrasburgo, es el Tribunal destinado a enjuiciar, bajo determinadas circunstancias, las posibles violaciones de los derechos reconocidos en el Convenio Europeo de Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (CEDH) y en sus Protocolos por parte de los Estados parte de dicho Convenio.

medioambiental, para lograr su protección (vida, integridad, intimidad o la inviolabilidad del domicilio).

Así es como, por ejemplo, relacionando el medioambiente con el derecho a la vida, tuvo lugar el caso Önergyildiz contra Turquía (8 de mayo de 2002): el Sr. Önergyildiz vivía con su familia en un barrio de chabolas en un vertedero en las afueras de Estambul. En 1993, se produjo una explosión de metano que provocó una avalancha de una gran cantidad de basura que derrumbó la comunidad y causó 38 víctimas. El TEDH estimó que Turquía había violado el art. 2 del Convenio porque no estableció un marco legislativo y administrativo para prevenir y disuadir eficazmente el peligro que atentaba contra vida de todas aquellas personas. Asimismo, el Tribunal destacó la importancia del derecho a ser informado, especialmente, cuando se trate de actividades peligrosas (el metano acumulado en el vertedero; peligro del que nadie avisó a los Önergyildiz o a sus vecinos).

Otro ejemplo en el que se relacionan medioambiente con un derecho del CEDH (el derecho al respeto de la vida privada y familiar) es el caso de Tatar contra Rumania (27 de enero de 2009): en este caso, la familia Tatar comenzó a sufrir asma como consecuencia de los vertidos de cianuro de sodio, cinc, cobre, hierro y magnesio de una empresa cercana a su domicilio que extraía oro. El Tribunal apeló al art. 8 del Convenio, estimando que Rumanía no solo debía haberse limitado a regular la autorización, seguridad, explotación y puesta en marcha de aquella empresa, sino también a prevenir eficazmente los daños al medioambiente y a la salud humana que aquella mina ocasionaba.

La jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)⁸⁰ es otro órgano judicial que también ha contribuido al reconocimiento del derecho ambiental, en particular, al reconocimiento y garantía de los derechos de las comunidades indígenas y la protección de sus recursos naturales.

En el ámbito americano el art. 11 del Protocolo de San Salvador⁸¹ de 1988 (no entró en vigor hasta 1999) reconoce el derecho a un medioambiente sano al establecer que: “1. *Toda persona tiene derecho a vivir en un medioambiente sano y a contar con servicios públicos básicos.* 2. *Los Estados Partes promoverán la protección, preservación y mejoramiento del medioambiente*”.

En África, este derecho se intuye (su redacción no es tan evidente) en el art. 24 de la Carta de Banjul⁸², cuando señala que: “*Todos los pueblos tendrán derecho a un entorno general satisfactorio favorable a su desarrollo*”.

⁸⁰ La CIDH es uno de los tres tribunales regionales de protección de los derechos humanos, conjuntamente con la Corte Europea de Derechos Humanos y la Corte Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos. Es un órgano judicial autónomo cuyo objetivo es aplicar e interpretar la Convención Americana. La Corte Interamericana de Justicia cumple funciones contenciosas, que incluyen los mecanismos de resolución de los casos impugnados y seguimiento de sentencias, la función consultiva y la función de dictar medidas cautelares.

⁸¹ Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales; Protocolo de San Salvador: Es un documento elaborado por los Estados partes de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que contiene diversas disposiciones para reafirmar el propósito de un continente basado en el respeto a los derechos fundamentales del hombre.

⁸² Carta Africana sobre los Derechos Humanos y de los pueblos, Carta De Banjul: (aprobada el 27 de julio de 1981, durante la XVIII Asamblea de Jefes de Estado y Gobierno de la Organización de la Unidad

Luego, existen tres tribunales regionales de protección de los derechos humanos (DD. HH):

- La Corte Interamericana de Derechos Humanos,
- la Corte Europea de Derechos Humanos y
- la Corte Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos

*Ni Asia ni Oceanía tienen normas similares.

CAPÍTULO IV. LA POLÍTICA CRIMINAL MEDIOAMBIENTAL: PROBLEMAS; BIEN JURÍDICO PROTEGIDO; ECONOMÍA-ECOLÓGICA Y MODELO ACTUAL DE REGULACIÓN AMBIENTAL

Entendido cómo surge y en qué consiste el Derecho ambiental, se tratará de explicar la forma en que este debe unirse a la política, persiguiendo un modelo económico-ecológico para conseguir la protección del medioambiente. En este contexto destacará la función de la política criminal medioambiental como una de las herramientas para perseguir dicho fin. Después, se pasará a estudiar, dentro de las dos corrientes filosóficas en conflicto actuales, qué bien jurídico se protege en la política criminal; y, una vez, expuesto esto, se relacionarán ambas corrientes con el modelo económico-ecológico para examinar cuál es el modelo ideal llevar a cabo una buena política ambiental.

Finalmente se tratará de sintetizar los actuales modelos de regulación ambiental en España y en la UE.

1. La política criminal medioambiental

La política criminal es la “*disciplina que se ocupa de las formas o medios a poner en práctica por el Estado para una eficaz lucha contra el delito, y a cuyo efecto se auxilia de los aportes de la Criminología y de la Penología*” (VON LISZT). Es decir, se trata del conjunto de medidas adoptadas por los poderes públicos para hacer frente a la criminalidad. Estas medidas pueden ser: jurídicas, sociales, educativas, económicas...

Esta disciplina, principalmente, se dirige a controlar las actividades delictivas; resolviendo los conflictos que se presenten y previniendo el delito manteniéndolo dentro de unos límites tolerables. Pero, para muchos, la cuestión es: ¿están siendo estas medidas suficientes para prevenir la delincuencia medioambiental? En relación a esto, uno de los mayores problemas, como ya se ha dicho antes, del control delictivo y sancionador en el caso del medioambiente, es la falta de severidad en las sanciones o multas, pues, a día de hoy, sigue habiendo personas (físicas/jurídicas) que prefieren afrontar la sanción impuesta que invertir en la solución ambiental. Y es que, al fin de cuentas, sale más barato contaminar el medio que invertir en la mejora del mismo. Así es como, por ejemplo,

Africana, reunida en Nairobi, Kenia) es un instrumento internacional cuyo objetivo es promover y proteger los derechos humanos y libertades básicas en el continente africano.

algunas empresas continúan vertiendo sus residuos al río porque les sale más barato pagar la multa que invertir en una depuradora⁸³.

1.1. Problemas a los que se enfrenta la política criminal medioambiental

-En España-

Respecto a España, algunos autores entienden que el art. 45.3 de la CE es un mandato de criminalización en el que prima la actuación penal sobre la administrativa, pues, en este precepto, se establece que: *“para proteger y mejorar la calidad de la vida, defender y restaurar el medioambiente 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”*. Efectivamente, podría entenderse de ese modo, pero el Tribunal Constitucional (TC) ha aclarado que es el legislador quien puede elegir entre sancionar administrativamente o castigar por la vía penal el incumplimiento de este artículo.

En España, la agresión al medioambiente, entendida como delito, se introdujo (de manera muy limitada) en 1983. Desde entonces, se han ido elaborando reformas normativas marcadas por la política criminal europea, como por ejemplo la Directiva 2008/99/CE⁸⁴ en relación a los delitos contra el medioambiente, a través de la cual, la UE, considerando que ni los mecanismos civiles de reparación ni las sanciones administrativas son suficientes para proteger el medio ambiente, optó por una clara apuesta penal.

-El problema en general: las leyes penales en blanco -

La posible existencia de *las leyes penales en blanco* es otro problema de la regulación normativa ambiental. La la STC 127/1990 de 5 de julio (en el apartado 3B de sus fundamentos jurídicos) entiende que son leyes penales en blanco: *“las normas penales incompletas en las que la conducta o la consecuencia jurídico-penal no se encuentre agotadoramente prevista en ellas, debiendo acudir para su integración a otra norma distinta”*. La STS 849/1995 de 7 de julio también hace una definición de lo que sería una ley penal en blanco, estableciendo en su fundamento de Derecho 4º lo siguiente: *“por leyes penales en blanco se deben entender aquellas que sólo contienen una amenaza penal para la infracción de otra norma a la cual remiten”*.

Existen dos tipos de leyes penales en blanco:

1. Propias: podría decirse que son normas cuyo contenido queda al arbitrio de la autoridad correspondiente. Esto quiere decir que el legislador deja un campo más abierto a la autoridad competente a la hora de juzgar un caso, ya sea en la interpretación o en el modo de enmarcar los supuestos tipificados. Así, por ejemplo, el artículo 319 del Código Penal⁸⁵ (CP) sanciona a *“... los promotores, constructores o técnicos que lleven a cabo una construcción no autorizada en determinado tipo de suelo”*. Es decir, en este caso, el CP sólo sanciona en los supuestos que establezca la autoridad administrativa.
2. Impropias: son impropias cuando este tipo de normas remiten a otra legislación distinta al Código penal, ya sean otras leyes de la misma instancia o convenios

⁸³ Pérez Vaquero, C., La Política Criminal Medioambiental

⁸⁴ En vigor desde el 26 de diciembre de 2008. Los países de la UE tenían que haberla incorporado el 26 de diciembre de 2010 a su legislación nacional.

⁸⁵ Códigos electrónicos: Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal y legislación complementaria. Edición actualizada a 19 de julio de 2021

internacionales. Esto ocurre, por ejemplo, con el art.371 CP que hace referencia a la Convención de las Naciones Unidas del 20 de diciembre de 1988 sobre el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas,

-La confrontación del Derecho Penal con el Derecho Administrativo-

El problema⁸⁶ de estas leyes surge cuando la conducta delictiva se recoge en una norma de rango inferior fuera del CP. pues su primer problema tiene que ver con la necesidad de que los sujetos objeto de la norma destinada conozcan de la antijuricidad, ya que estos no tienen por qué tener conocimiento de que una conducta recogida fuera del CP resulte delictiva. Esto ocurre en los casos en los que una conducta considerada delito se contiene en una norma administrativa.

Esto ocurre, por ejemplo⁸⁷, cuando el CP prohíbe pescar fuera de temporada, pero Corresponde a la administración pública indicar el tipo de pesca (fluvial, oceánica o lacustre) sancionada, las especies protegidas y el período de tiempo por el que se impuso la sanción. La consecuencia más inmediata de este problema es que, lógicamente, el derecho administrativo se basa en principios que no son propios del ámbito penal (como el de prevención), mientras que conceptos clásicos en el ámbito penal (como el de mínima intervención) acaban diluyéndose en la Administración.

Otro de los problemas, posiblemente considerado como el más importante, es el de la puesta en peligro del principio seguridad jurídica que se entronca con el principio de legalidad penal⁸⁸. Porque, si se permite a la Administración fijar esas normas, realmente se va en contra del principio de legalidad que consideraba al legislador como el único que podía considerar qué es un delito y qué sanciones se le pueden imponer. Además, sería contrario a la seguridad jurídica dejar la creación o modificación de tipos penales a merced de la Administración, que aboga por seguir los procedimientos legislativos ordinarios a la hora de considerar determinadas conductas como delictivas.

-El uso actual de las leyes penales en blanco-

Si existen estos problemas respecto a las leyes penales en blanco, hay que explicar entonces: por qué existen defensores⁸⁹ y el por qué de la utilización de las mismas: primero, porque las leyes penales en blanco son una figura muy necesaria y recurrente en el ordenamiento jurídico español, ya que evita la invalidez de las leyes. Este fundamento descansa sobre la idea de ligar los supuestos de hecho relacionados con otras ramas del ordenamiento en las que la actividad legislativa es continúa debido al carácter cambiante de la materia regulada.

Y, segundo, porque la misión de estas se encuentra principalmente en el hecho la necesidad de extender el derecho penal a otros ámbitos de regulación distintos a los ordinarios que empiezan a surgir, como es en el caso del medioambiente, actuando como un mecanismo de integración respecto a estas nuevas áreas.

⁸⁶ Iberley: Las normas penales en blanco, 2020. Link: [Las normas penales en blanco](#)

⁸⁷ Pérez Vaquero, C., La Política Criminal Medioambiental

⁸⁸ El principio de legalidad en Derecho penal se refiere a que tan solo una ley, previamente aprobada por el Parlamento Estatal, puede determinar aquellas conductas humanas que serán constitutivas de delito, y las sanciones penales aplicables a las mismas.

⁸⁹ Iberley: Las normas penales en blanco, 2020.

2. El bien jurídico protegido: las corrientes antropocéntrica y ecocéntrica

Existen las siguientes concepciones para determinar qué bien jurídico se está protegiendo con la política criminal: el antropocentrismo y el ecocentrismo.

El antropocentrismo⁹⁰: es una doctrina filosófica que sitúa al ser humano y sus intereses en el centro de todo el universo. Bajo su concepción el resto de las criaturas están subordinadas a los intereses, necesidades y bienestar de los seres humanos. Por tanto, el valor humano es el eje sobre el que gira esta postura. En cuanto a la protección del bien jurídico, esta postura pone su énfasis en bienes tradicionales como la salud, la vida o la integridad física del ser humano; de modo que, en la medida en que se protejan esos bienes, se estará protegiendo también al medioambiente.

Por otro lado, el ecocentrismo⁹¹ es una corriente filosófica basada en que las acciones y los pensamientos racionales del individuo deben enfocarse en el medioambiente sobre todas las cosas, tanto en su cuidado como en sostenimiento del mismo. Contrariamente al antropocentrismo, el ecocentrismo se preocupa por proteger los ecosistemas y las especies en lugar de proteger la vida de individuos específicos. El ecocentrismo trata de ir más allá del preservacionismo protegiendo a las especies, las poblaciones, los hábitats y los ecosistemas; dondequiera que se encuentren e independientemente de su valor para la especie humana. En cuanto a la protección del bien jurídico, esta postura enfatiza en las interrelaciones entre los seres vivos y el medio; y, se basa en el conocimiento y la aceptación de los límites naturales al crecimiento económico, por lo que el bien jurídico protegido sería el medioambiente.

Por último, existe un planteamiento mixto⁹² que no considera al medioambiente como un bien jurídico penal con entidad propia, sino como la suma de determinados bienes (agua, tierra, aire...) que deben protegerse como medio para lograr, a su vez, la protección de las personas.

Hoy en día, podría afirmarse que en los movimientos sociopolíticos triunfa una especie de ecocentrismo moderado, ya que, actualmente, en muchas legislaciones, el medioambiente es considerado un bien jurídico en sí mismo que debe ser protegido.

3. La economía-ecológica: al ecologismo y el modelo económico ideal

Es importante definir el término ecologismo, para entender la relación que guarda con las corrientes anteriores: según la RAE, se trata de un “*movimiento sociopolítico que propugna la defensa de la naturaleza y la preservación del medio ambiente*”. El ecologismo surge como un nuevo enfoque político centrado en el desarrollo sostenible;

⁹⁰ Editorial Grudemi. Antropocentrismo. Recuperado de la Enciclopedia de Historia, 2019. Link: [Antropocentrismo - ¿Qué es?, significado, origen e historia](#)

⁹¹ Blog Miuniversoverde. Diccionario: ecocentrismo. Link: [D1- Ecocentrismo](#)

⁹² Pérez Vaquero, C.,2010, La Política Criminal Medioambiental

es la última ideología incorporada a las preocupaciones de una sociedad que ha visto cómo recientemente se han explotado los recursos naturales y cómo se ha disminuido la biodiversidad del planeta (LÓPEZ MENDOZA,2012).

Muchos autores consideran que además de una dimensión ideológica, el ecologismo tiene una magnitud económica⁹³; lo que permite que la tomen como propia una muy diversa gama de ideologías políticas. Como se ha visto en el capítulo II de este proyecto, para muchos el ecologismo fue y sigue siendo visto como un movimiento que obstaculiza el desarrollo y los beneficios económicos inmediatos, sin tomar en cuenta que lo que se persigue es un desarrollo sustentable que satisfaga las necesidades del presente sin comprometer las necesidades del futuro. (Informe Brundtland 1987). Pero la idea propuesta en este informe no quedó en vano y la ecología política comenzó a tomar forma, pues, en 1972, con el Informe Meadows, se recordó que hay un límite para el crecimiento económico y que de seguir con los ritmos actuales se alcanzarían los límites absolutos de crecimiento en la Tierra durante los próximos cien años.

Es entonces, cuando se empieza a tomar conciencia de los limitados recursos del planeta y cuando la economía ecológica adquiere importancia en distintos grupos políticos desmarcándose de la economía neoclásica que consideraba las riquezas naturales infinitas; tomadas del territorio de forma gratuita. Y es así como, de la ecología política, comienza a surgir la idea de que economía y desarrollo sostenible no son incompatibles.

3.1 El modelo económico ideal

El ecologismo, con respecto a las corrientes filosóficas anteriores, podría ser antropocentrista o ecocentrista. El primero, es concebido como un movimiento sociopolítico que da prioridad al ser humano sobre la conservación de las especies y de los ecosistemas; pero que defiende la conservación de estos últimos porque beneficia a los humanos. En cambio, el segundo, da prioridad a la conservación de las especies y de los ecosistemas sobre la conservación de los individuos, incluidos los humanos.

Ambos persiguen la protección del medioambiente, pero con distinto fin, satisfaciendo las necesidades propias de cada movimiento. Por ejemplo, los enfoques antropocéntricos no solo enfrentan economía con ecología, sino que además subordinan el medio ambiente a las necesidades económicas. Por lo que, podrán proteger el medioambiente en la medida en que no afecte a la economía (considerada un valor humano más).

Por el contrario, las teóricas ecocéntricas pretenden conservar el medioambiente construyendo una economía sostenible; que ecología y economía coexistan, considerando a la segunda parte de la primera.

El problema no es la gestión de la economía ecológica, pues existen diversas teorías, propuestas y alternativas, sino la ausencia de la misma o la escasa práctica en los sistemas políticos.

⁹³ López Mendoza, I., 2012. Revista Crítica: El ecologismo y los movimientos ecologistas. Link: [El ecologismo y los movimientos ecologistas](#)

A continuación, se muestra una tabla extraída de un proyecto⁹⁴ enfocado al análisis crítico del pensamiento ecológico en la economía. En ella, gracias a la estupenda labor de su autora, se muestra de forma resumida, pero bastante clara las ideas contrapuestas que tienen el antropocentrismo y el ecocentrismo ecológicos en la economía:

| | Antropocentrismo | Ecocentrismo |
|--------------------------|---|---|
| Tiempo | Corto plazo | Largo plazo |
| Consumo | Obsolescente Deseo | Sostenible Necesidad |
| Espacio | Global Ej: Sociedad del riesgo de Ulrich Beck | Local Ej: Lo pequeño es hermoso de Schumacher |
| Tipo de economía | Crecimiento cuantitativo | Desarrollo cualitativo |
| Reparto | Absoluto: crecimiento | Relativo: distribución Ej: estado estacionario, Daly |
| Eje estructurador | Centrípeto, centralización | Centrífugo, descentralización |
| Modelo político | Representativo (lejano) | Participativo (cercano) |
| Concesiones | Restringida Privilegios Ej: Elitismo y oligarquía | Universal Derechos |
| Ética | Material | Formal |
| Entidad | Objeto mercancía Productos | Sujeto cívico Valores |
| Actor social | Consumidor | Ciudadano |
| Ciencia | Instrumental Enajenación | Comprensible Interpretación |
| Antropología | <i>Homo homini lupus</i> Hobbes | <i>Homo, sacra res homini</i> Séneca |
| Supervivencia | Competencia | Cooperación |
| Administración | Privada Mercado | Pública Política |
| Naturaleza | Subordinada al proceso productivo | Entorno que condiciona el proceso productivo. La economía forma parte de la ecología |

Fuente: Elaboración de Ledo Carballo, A.

Así pues, de estos apartados puede extraerse que: el sistema económico actual no es suficiente para la conservación y el cuidado del medioambiente. Pero, sin embargo, ha de transformarse, teniendo en cuenta que la presente estructura social también ha de evolucionar; promoviendo una política ecológica que sienta sus bases en la participación ciudadana, en el desarrollo de una economía sostenible y en la educación ambiental, para que con ésta última se consiga una sociedad ecocéntrica.

⁹⁴ Ledo Carballo, A., 2017. Análisis crítico del pensamiento ecológico en economía: del antropocentrismo al ecocentrismo, p.75.

4. Actuales modelos de regulación ambiental: ventajas e inconvenientes

Aunque la mayor parte del Derecho del Medioambiente se integra en el Derecho Administrativo, no hay que olvidar que afecta a todo el ordenamiento jurídico. En este sentido, cada legislador nacional puede desarrollar la normativa sobre los delitos medioambientales que considere siguiendo tres grandes criterios⁹⁵:

1. Aprobar leyes especiales donde se regulen los diversos impactos de una conducta humana en el medioambiente (caza, pesca, agua, urbanismo, patrimonio, energía, incendios forestales, etc.).
2. Recoger todas aquellas conductas y tipificarlas como delitos contra el medioambiente dentro del Código Penal.
3. Combinar ambas en una solución mixta donde también se reúnan todos los delitos relacionados con el medioambiente pero que no se codifican en el Código Penal sino en una única ley especial.

No hay razón para escoger entre uno de los tres criterios anteriores, pues todos tienen sus ventajas e inconvenientes, por ejemplo: un único cuerpo legal para todas las normas ambientales facilita que no se dispersen y que puedan conocerse y aplicarse con mayor facilidad, pero, muchos preceptos codificados, pueden dejar demasiados campos en blanco, sujetos a la interpretación, con todo lo que esto conlleva (creación de leyes penales en blanco). Es por eso que, por otro lado, las leyes especiales resultan más efectivas y concretas, aunque, por el contrario, en estas leyes pueden predominar los intereses extra-medioambientales (recreativos, deportivos o económicos) por ejemplo, regulando quién, cómo, cuándo y dónde se permite la caza o la pesca antes que la protección de la propia fauna; protegiendo de este modo el medio ambiente por una vía indirecta.

4.1 Regulación ambiental en la unión europea

La política medioambiental europea se basa en los principios de: cautela, prevención, corrección de la contaminación en su fuente y principio de «quien contamina paga»⁹⁶. La Unión Europea, se ha ido desarrollando durante décadas hasta poseer, a día de hoy, uno de los estándares ambientales más altos del mundo, protegiendo los recursos naturales de Europa y preservando la salud y el bienestar de los ciudadanos de la UE⁹⁷. Es así como la política medioambiental de la UE opera en pro de una economía más ecológica.

Desde 1973, la Comisión Europea ha ido desarrollado Planes de Acción Medioambiental plurianuales, que establece futuras recomendaciones legislativas y objetivos para la

⁹⁵ Pérez Vaquero, C., 2010. ¿Cómo se regula el Delito Medioambiental?

⁹⁶ Kurrer, C., 2021. La política de medio ambiente: principios generales y marco básico [La política de medio ambiente: principios generales y marco básico | Fichas temáticas sobre la Unión Europea | Parlamento Europeo](#)

⁹⁷ Eur-Lex. Medio Ambiente y Cambio Climático. Link: [Medio ambiente y cambio climático](#)

política medioambiental de la UE. El último de ellos, *titulado “Vivir bien y respetando los límites del planeta”*, establece nueve metas prioritarias, entre ellas: la conservación de la naturaleza; una mayor resistencia ecológica; el crecimiento sostenible, eficiente y bajo en carbono; y lucha contra las amenazas a la salud relacionadas con el medioambiente.

La UE está comprometida a garantizar la correcta implementación del Acuerdo de París y la implementación del Régimen de Comercio de Derechos de Emisión de la UE (RCDE UE). En este sentido, los países de la UE han acordado alcanzar varios objetivos en los próximos años.

En el ámbito de la UE, destaca también la ya mencionada Directiva 2008/99/CE, de 19 de noviembre, porque establece medidas más disuasorias relacionadas con el Derecho Penal para proteger el medioambiente con mayor eficacia; aplicando sanciones a las actividades que *“causan o pueden causar daños sustanciales al aire, incluida la estratosfera, al suelo, a las aguas, a los animales o a las plantas, incluida la conservación de especies”*. Así, la UE regula una serie de actividades que serían castigadas y constitutivas de delito cuando resulten ilícitas, se cometan con dolo o por imprudencia grave. Esta Directiva solo es la base común de los Estados miembros porque además tienen libertad para adoptar o mantener medidas más estrictas siempre que sean compatibles con este fin.

Actualmente, en la legislación europea, se encuentran en vigor cientos de directivas, reglamentos y decisiones. Sin embargo, su eficacia depende en gran medida de su aplicación y ejecución a escala nacional, regional y local, las cuales están siendo deficientes. Es por ello que resulta necesario hacer una escala de seguimiento en cada país por parte de la UE.

4.2 La regulación ambiental en España

En el caso español, además de regularse por la legislación europea y de existir una predominancia administrativa de regulación ambiental, los delitos medioambientales se tipifican en el Código Penal desde su modificación, de carácter urgente, con la Ley Orgánica 8/1983, de 25 de junio, con la que se introdujo la penalización del primer delito de contaminación en el art. 347 bis. Más tarde, la entrada de este artículo, dio paso a una nueva reforma en 1995 (retocada posteriormente varias veces, su última modificación es del 19 de julio de 2021). De este modo, con la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, se introdujo el vigente Título XVI de los delitos relativos a la ordenación del territorio y el urbanismo, la protección del patrimonio histórico y el medio ambiente. Desde el art.319 al 340 este título regula:

-
- *“los delitos sobre la ordenación del territorio y el urbanismo” (art. 319 y 320);*
- *“los delitos sobre el patrimonio histórico” (del art.321 al 324);*
- *“los delitos contra los recursos naturales y el medio ambiente” (del art.325 al 331);*
- *“los delitos relativos a la protección de la flora, fauna y animales domésticos” (del art. 332 al 337 bis); y*
- *“las disposiciones comunes” (del art. 338 al 340).*

Pero también se regulan otros importantes crímenes ecológicos fuera de ese apartado: en el Título XVII, relativos a los delitos contra la seguridad colectiva, en los Capítulos I y II (del art.341 al 358 bis), entre los que se encuentran:

- “los delitos relativos a la energía nuclear y a las radiaciones ionizantes” (del art. 341 al 345);
- “los estragos” (art. 346 y 347);
- “otros delitos de riesgo provocados por explosivos y otros agentes” (del art.348 al 350);
- “delitos de incendios” (art.351);
- “delitos de incendios forestales” (del art.352 al 355);
- “delitos de incendios en zonas no forestales” (art.356);
- “delitos de incendios en bienes propios” (art.357) y
- “las disposiciones comunes” (art. 358 y 358 bis).

*Esta distribución ha sido muy criticada por la doctrina.

De estas reformas no solo destaca la introducción y regulación de los delitos ambientales, sino también la creación e introducción en el CP de la responsabilidad penal de las personas jurídicas⁹⁸, eliminando así la expresión del Derecho Penal Romano “*societas delinquere non potest*” (las sociedades no pueden delinquir); un hecho notorio, exitoso y aclamado, objeto de estudio en la actualidad, que en relación al delito medioambiental el art. 319.4 establece que:

“... cuando fuere responsable una persona jurídica de acuerdo con lo establecido en el artículo 31 bis de este Código se le impondrá la pena de multa de uno a tres años salvo... en cuyo caso la multa será del doble al cuádruple del montante de dicho beneficio...asimismo imponer las penas recogidas en las letras b) a g) del apartado 7 del artículo 33”. Según este artículo, por ejemplo, las empresas constructoras que realizaran obras de urbanización, construcción o edificación en espacios verdes o áreas de reconocido valor ecológico estarían sujetas a multas que van de 1 a 3 años.

De la mano del Código Penal, en España, a nivel estatal, autonómico y local existen otras leyes enfocadas en la protección del medio ambiente, algunas de ellas son⁹⁹:

- “La Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental. Esta ley es imprescindible para la protección y preservación ambiental”.
- “La Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental. Esta ley regula la obligación de reparar cualquier daño que se cause en los medios naturales terrestre, aéreo o acuático”.
- “El Real Decreto 630/2013, de 2 de agosto, que regula el Catálogo español de especies exóticas invasoras causantes de la pérdida de biodiversidad”.
- “La Ley 41/2010 de Protección del Medio Marino: sirve para medir la anchura de las aguas territoriales”.

⁹⁸ “La responsabilidad de la persona jurídica no sustituye a la de la persona física, de la que es esencial y necesaria, sino que es de algún modo acumulativa a esta, es decir, la comisión del delito tanto puede responder la persona física como la jurídica”.

⁹⁹ Velasco Ruiz, J., 2020. Estas son las leyes que regulan el Medio Ambiente en España [Algunas leyes españolas que regulan el Medio Ambiente](#)

- *“El Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas: establece las condiciones para el uso público del agua, así como las competencias del Estado en relación con el dominio de dicho recurso”.*
- *“El Real Decreto 876/2014, de 10 de octubre, que regula la protección del litoral y los requisitos de ocupación”.*
- *“La Ley 21/2015, de 20 de julio, de Montes: regula la protección de los espacios forestales”.*
- *“El Real Decreto-Ley 11/2005, que aprueba medidas urgentes contra el fuego y otras relacionadas con los incendios forestales”.*
- *“La Ley 34/2007, de 15 de noviembre relativa a la evaluación de la calidad del aire y a los valores límite de emisión contaminante”.*
- *“La Ley 1/2005, de 9 de marzo, que regula el régimen del comercio de derechos de emisión de GEI de cara a cumplir los compromisos del Protocolo de Kioto”.*
- *“La Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del Ruido: determina los niveles máximos permitidos de contaminación acústica y las sanciones que se impondrían en caso de no ser respetados”.*

4.3 Regulación ambiental internacional

Los acuerdos internacionales para combatir el delito ambiental y su persecución en los tribunales internacionales son de gran importancia por su resultado a nivel local y global. De entre estos acuerdos¹⁰⁰ cabe mencionar: el de la Unión Europea y el Acuerdo internacional de 2015 sobre el cambio climático; el Protocolo de Montreal relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono; y El Acuerdo de París para evaluar las consecuencias en la lucha contra el cambio climático.

CAPÍTULO V. LA IMPOSICIÓN AMBIENTAL COMO RESPUESTA AL PROBLEMA: REPERCUSIONES, POSIBLES SOLUCIONES Y PROPUESTAS DE MEJORA

Existen muchos factores que impiden el intento de llevar a cabo una gestión ambiental adecuada (económicos, ideológicos, políticos, sociales...), aun así, desde que surgió la preocupación por el medioambiente, a lo largo de la historia se han ido desarrollando y mejorando los mecanismos para combatir los impactos ambientales. Por ello (aunque aún la concepción del Derecho Ambiental es reciente y no está completamente desarrollada) cada medida creada frente a la protección del medio es un avance más hacia una sociedad sostenible.

En este capítulo se estudiará el mecanismo de la imposición ambiental frente a la protección del medioambiente, sus beneficios, las repercusiones que conlleva y las posibles soluciones y propuestas de mejora ante estos problemas.

¹⁰⁰EUR-Lex. Lucha contra el cambio climático. Link: [Tackling climate change - EUR-Lex home](#)

1. El uso de los impuestos ambientales: objeto, justificación y entidades competentes

La temperatura media global ya ha aumentado 1,2 °C desde la época preindustrial, por lo que, no cumplir los objetivos del Acuerdo de París (mantener el aumento por debajo de los 2 °C y tratar de limitarlo a 1,5 °C), podría resultar catastrófico. Por ello, urge la necesidad de reducir la emisión de GEI a nivel mundial y, en este contexto, el impuesto ambiental es una de las herramientas clave para hacer frente al cambio climático.

La tributación medioambiental surgió a comienzos de los años 90 en diversos países escandinavos, preocupados por las emisiones de dióxido de carbono y de azufre a la atmósfera. En 1993, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) comenzó a marcar unas líneas básicas sobre fiscalidad y medioambiente de forma que, hoy en día, casi todos sus Estados miembros disponen de esta imposición ambiental. Actualmente, el debate se está planteando en los países iberoamericanos.

El uso del impuesto ambiental como propósito sancionador y regulador del medioambiente puede justificarse por las siguientes ventajas: la primera es que este mecanismo refuerza la puesta en práctica de uno de los principios de Derecho Ambiental, el principio de quien contamina paga. Otra ventaja es que la capacidad recaudatoria de este impuesto suministra recursos económicos que podrían ser destinados a la inversión de la infraestructura ambiental o a la reducción de otros impuestos, pudiendo mejorar la economía a la vez que el medioambiente.

Además, la aplicación de los tributos ambientales supone un incentivo doble: por un lado, para realizar innovaciones tecnológicas y adoptar procesos productivos menos dañinos ambientalmente; y, por otro lado, para reducir el pago de impuestos a medida que disminuyen las emisiones contaminantes.

A su vez, estas ventajas pueden clasificarse y justificarse desde dos puntos de vista: el económico y el jurídico.

-Justificación económica-

Según la doctrina, los impuestos ambientales tienen origen en el economista británico Arthur Cecil Pigou y su concepto de la externalidad formulado en su obra "*Economía del bienestar*", en 1920. Luego, las primeras propuestas de solución al problema de la contaminación medioambiental provienen de la doctrina económica inglesa, a través de la cual, con base en la teoría económica de los bienes públicos y las externalidades negativas¹⁰¹, se justifica la intervención del sector público en la protección ambiental, y se recomienda a la ciudadanía enfrentar la ineficiencia del mercado.

-Justificación jurídica-

La preocupación por el medioambiente ha ido aumentando a lo largo de la historia social, a su vez, esta situación se ha ido viendo reflejada en el ámbito jurídico y en las Constituciones modernas que incluyen en sus textos claras referencias al medioambiente.

¹⁰¹En un escenario sin regulaciones, una empresa podría fabricar un producto de manera contaminante sin tener en cuenta su impacto sobre la salud del planeta o del medioambiente. Esto es lo que en economía se conoce como externalidad. La finalidad de estos impuestos verdes es obligar, a quienes contaminan, a pagar bajo el principio de quien contamina paga, para que los precios también reflejen los costos de estas externalidades.

Así, por ejemplo, el artículo 45 de la Constitución Española, justifica la potestad que tienen los poderes públicos de imponer medidas jurídicas para la protección del medioambiente.

En definitiva, entre los principales beneficios que justifican la existencia de este tipo de impuestos destacan: la internalización de las externalidades negativas; la promoción del ahorro energético y la utilización de fuentes renovables; la desincentivación de los comportamientos antiecológicos; la incentivación a las empresas para innovar en sostenibilidad; la recaudación económica para que los gobiernos puedan bajar otros impuestos o desarrollar proyectos ambientales; y la protección del medioambiente.

Vistas algunas de las ventajas, surge la cuestión sobre qué entidades son competentes para establecer los impuestos ambientales. En realidad, la competencia dependerá del sistema de gobierno vigente en cada país. De modo que puede existir un sistema impositivo centralizado, con competencia exclusiva del Estado central o, por otro lado, ésta competencia podría repartirse, junto al gobierno central, en órganos más pequeños a un nivel autónomo, local o regional (sistema descentralizado).

En la mayoría de los casos, la competencia de estos últimos queda supeditada a la aprobación del gobierno central, con el fin de llevar a cabo una imposición más clara, ubicua e igualitaria. Sin embargo, también, puede ocurrir que estas entidades más pequeñas establezcan gravámenes propios y diferenciados del gobierno central. Todo ello dependerá del nivel de competencia que se delegue. En este sentido, será interesante dedicar un apartado en este capítulo al sistema de gobierno español que se compone de tres órganos de gobierno con competencia impositiva: el central, el autónomo y el local.

1.1. El impuesto ambiental: tipos y características.

Aclaradas algunas de las ventajas de la existencia de los impuestos ambientales es necesario definir qué se entiende por impuesto ambiental:

En el DPEJ, se define el impuesto ecológico o ambiental como *“el tributo que se establece con el propósito de reducir o impedir las emisiones que dañen efectivamente el ambiente y para la restauración de daños ocasionados en el entorno natural”*.

A nivel comunitario, el Reglamento de la Comisión Europea No. 800/2008 establece el siguiente concepto de impuesto ambiental: *“exacción cuya base imponible específica produce manifiestamente efectos negativos en el medio ambiente o destinada a gravar determinados bienes, servicios o actividades de forma que los costes medioambientales se incorporen a sus precios o de forma que los productores y consumidores se inclinen por actividades más respetuosas del medio ambiente”*.

Este mismo concepto se encuentra en la Sentencia del TJUE sobre el asunto C-82/12, Transportes Jordi Besora, donde se desprende que un impuesto tiene por objeto la protección del medioambiente siempre que la estructura del referido impuesto; esto es, el hecho gravable o la tasa impositiva, esté diseñada específicamente para alcanzar dicho objetivo.

Desde el punto de vista nacional¹⁰², la Sentencia 289/2000, de 30 de noviembre, del Tribunal Constitucional, señala que un impuesto medioambiental es aquel que sirve para gravar determinadas conductas nocivas para el medioambiente, favoreciendo así la realización de otras beneficiosas para nuestro entorno.

En este sentido, en opinión de Gago y Labandeira (2013), el propósito de este tipo de impuesto es el de disminuir el daño medioambiental. Por lo que, cuando se logra modificar el comportamiento de los agentes contaminantes y así reducir el deterioro medioambiental¹⁰³ supone que se está aplicando un impuesto ambiental.

Por tanto, parece quedar claro que un impuesto medioambiental debe tener, por un lado, capacidad de recaudación y por otro, capacidad de producir un beneficio al medioambiente, gravando conductas que sean nocivas y favoreciendo aquellas conductas que sean positivas. En relación a la capacidad recaudatoria, este impuesto puede medirse bien por el dinero obtenido de la conducta gravada del impuesto, o bien, por el ahorro que se produce por las externalidades negativas que se evitan al reducirse las conductas negativas¹⁰⁴.

Por tanto, nos podemos encontrar (independientemente del tipo de impuesto medioambiental que se cree) que al ser un tributo que grava una serie de conductas nocivas, es razonable asumir que tales conductas tenderán a minorar o incluso a desaparecer, existiendo una relación proporcional entre el importe recaudado y la disminución de la conducta nociva.

En este contexto, los impuestos ambientales pueden clasificarse en cuatro grandes grupos¹⁰⁵:

-Impuestos sobre la energía-

Incluye los impuestos sobre productos energéticos, utilizados o no para el transporte, tales como gasolina, gasoil, gas natural, carbón y electricidad, así como los impuestos sobre las emisiones de gases, ya que a menudo se incluyen en los impuestos generales sobre la energía.

-Impuestos sobre el transporte-

Este grupo incluye principalmente impuestos relacionados con la propiedad y uso de automóviles y otros tipos de transporte (como aviones) y servicios relacionados con el transporte, que pueden ser inmediatos o periódicos.

-Impuestos sobre la contaminación-

Incluyen los impuestos sobre las emisiones al aire y al agua, los residuos sólidos y la contaminación acústica, pero excluyen los impuestos sobre las emisiones de gases (incluidos en los impuestos sobre la energía).

¹⁰²Deloitte Asesores Tributarios y EY Abogados, 2018. Imposición Medioambiental: Reflexiones para una futura reforma. Concepto de impuesto ambiental, p. 31.

¹⁰³ La Fiscalidad Ambiental en España: Situación actual y tendencias, 2019. El Impuesto Ambiental: definición, tipos y características, p.10.

¹⁰⁴ Imposición Medioambiental: Reflexiones para una futura reforma. Concepto de impuesto ambiental, p. 32.

¹⁰⁵ La Fiscalidad Ambiental en España, p.10 y 11.

-Impuestos sobre los recursos naturales-

Este impuesto plantea problemas especiales, ya que existen opiniones divergentes sobre si la extracción de recursos naturales es intrínsecamente dañina, aunque se cree ampliamente que causa problemas ambientales como la contaminación y la erosión.

A su vez, estos tributos en atención a los objetivos planteados y funciones que desarrollan, pueden ser (AEMA 2008, p. 9):

-Impuestos de cobertura de costes-

Creadas con el fin de cubrir costes de servicios ambientales como pueden ser la emisión de gases o los residuos.

-Impuestos-incentivo-

Intentan cambiar el comportamiento de productores y consumidores, acercándolos a mejorar sus hábitos ambientales.

-Impuestos ambientales de finalidad fiscal-

Se crean principalmente con un objetivo recaudatorio.

Dado que es difícil comprobar la efectividad de los impuestos ambientales, en este sentido, la recaudación puede ser un indicador de la misma, aunque sigue siendo difícil comparar sus efectos con otros instrumentos de política ambiental.

| TABLA 1 · CATEGORÍAS DE IMPUESTOS AMBIENTALES | |
|---|--|
| Emisiones al aire | <ul style="list-style-type: none"> - Emisiones de NOx medidas o estimadas - Contenido de SO2 de los combustibles fósiles - Otras emisiones al aire - Sustancias que reducen la capa de ozono |
| Agua | <ul style="list-style-type: none"> - Efluentes medidos o estimados de materias oxidables (BOD, COD) - Otros efluentes al agua - Recogida y tratamiento de efluentes, impuestos anuales fijos - Pesticidas (Basadas en contenido químico, precio o volumen) - Fertilizantes artificiales (Basadas en contenido de fósforo o nitrógeno o en precio) - Estiércol |
| Gestión de residuos | <ul style="list-style-type: none"> - Gestión de residuos en general (impuestos sobre la recogida o el tratamiento) - Gestión de residuos, productos individuales (embalajes, envases) |
| Ruido | <ul style="list-style-type: none"> - Despegue y aterrizaje de aviones |
| Productos energéticos | <ul style="list-style-type: none"> - Productos energéticos usados para transporte: Gasolina sin plomo, Gasolina con plomo, Diesel, Otros productos (GLP o gas natural) - Productos energéticos usados para otros fines: Fuel oil ligero, Fuel oil pesado, Gas natural, Carbón, Coque, Biofuels, Otros fuels, Consumo de electricidad, Producción de electricidad, Consumo de gas ciudad, Producción de gas ciudad. |
| Transporte | <ul style="list-style-type: none"> - Impuestos sobre las importaciones o ventas de vehículos de motor - Matriculación o uso de vehículos de motor, impuestos periódicos |
| Recursos | <ul style="list-style-type: none"> - Captación de agua - Extracción de materias primas (excepto petróleo y gas) - Otros recursos (bosques) |

Fuente: elaboración del Servicio de Estudios del Registro de Economistas Asesores Fiscales, a partir del INE

En este contexto¹⁰⁶, expuestas las ventajas y las principales características de los impuestos ambientales, es necesario conocer la importancia de los mismos en el ámbito global, en tanto que pueden desincentivar actividades nocivas y aportar recursos que sirvan para paliar esas situaciones. Así, a nivel general, la mayoría de los ingresos que proceden de los impuestos sobre la energía son, con gran diferencia, la fuente de tributación ambiental más importante; seguido de los impuestos sobre el transporte. Por el contrario, de los impuestos sobre la contaminación y sobre los recursos naturales apenas se obtienen ingresos tributarios.

2. Repercusiones y problemas de la imposición ambiental

De acuerdo con la OCDE, una buena regulación ambiental debería seguir los siguientes principios¹⁰⁷:

- Los impuestos ambientales deben dirigirse a la actividad que causa el perjuicio, con mínimas excepciones.
- El ámbito del impuesto ambiental debe cubrir todo el daño.
- La tasa del impuesto debe ser proporcional al daño ambiental causado.
- Los impuestos deben ser creíbles y predecibles para fomentar comportamientos coherentes con la protección del medio ambiente.
- Los ingresos de la reforma tributaria ambiental pueden utilizarse como ingresos adicionales o para reducir otros impuestos.
- Los problemas de equidad deben ser abordados a través de otro tipo de políticas específicas.
- Deben considerarse los problemas de competitividad que puedan surgir, no para limitar la tributación, sino para aumentar la posibilidad de coordinación de políticas o para crear un período de transición para la implementación de reformas.
- La imposición medioambiental debe ser explicada a la opinión pública para facilitar su aceptación.
- En algunos casos, los impuestos ambientales no son suficientes para abordar problemas específicos y deben utilizarse junto con otras herramientas de política ambiental.

Sin embargo, es frecuente no ver estos principios reflejados en la imposición ambiental. Entre las críticas más habituales se encuentran:

- Falta de vinculación a las externalidades negativas que han generado el impuesto.
- Falta de consistencia ambiental en el diseño al no estar basado en el daño ambiental.
- Falta de consideración del alcance espacial de los hechos imposables, sometiendo tecnologías e instalaciones en lugar de daños y consumos.

¹⁰⁶ Ibidem

¹⁰⁷ Iberdrola, 2021. Los impuestos verdes. [Impuestos Verdes o Ambiental es: ¿qué son y para qué sirven?](#)

- Tipos demasiado reducidos para desincentivar a los agentes causantes del daño medioambiental.
- Los impuestos sobre el carbón a menudo son cero o casi inexistentes, según el informe Fiscalidad sobre la energía 2018 de la OCDE.
- La complejidad y heterogeneidad de tributos a los que se ve sometido el sector más afectado de todos, el energético.
- La falta de homogeneidad internacional o regional en materia de fiscalidad ambiental provoca disparidad en la recaudación.

En conclusión, los impuestos ambientales resultan una pieza clave para frenar el cambio climático, el problema es la falta de compromiso en la fiscalidad ambiental de muchos países.

Por esa razón, organismos internacionales como la OCDE o la Comisión Europea instan a estos países a que hagan reformas fiscales verdes.

3. Propuestas de mejora.

Según un informe de la Agencia Europea de Medio Ambiente de 2018 (AEMA), la mayoría de obstáculos a la aplicación de los impuestos ambientales pueden superarse mediante¹⁰⁸:

- La supresión de subvenciones y disposiciones negativas para el medio ambiente;
- La elaboración de un diseño minucioso de impuestos y de medidas de mitigación;
- La aplicación gradual de estos impuestos;
- Amplias consultas e información públicas.

Así pues, la AEMA recomienda:

- Un mayor uso de impuestos ambientales compatibles en todos los países, con un diseño y aplicación más minucioso.
- Una mayor y mejor evaluación de la experiencia práctica de los impuestos ambientales: falta información sobre el rendimiento de estos impuestos, por lo que se hace necesaria una mayor disponibilidad de datos fiables y más mecanismos de evaluación en las medidas políticas.
- Mayor investigación en aquellas medidas políticas orientadas a abordar los problemas ambientales

3.1 Propuestas de mejora de Greenpeace: resumen ejecutivo

Destaca también el resumen ejecutivo de Greenpeace¹⁰⁹ de 2019 de propuestas de fiscalidad ambiental. En este documento¹¹⁰ se propone mejorar la tributación ambiental

¹⁰⁸ Jiménez Beltrán, D., 2018. El Tributo Ambiental: Aplicación y efectividad sobre el medio ambiente. [El Tributo Ambiental: Aplicación y efectividad sobre el medio ambiente](#)

¹⁰⁹ Es una ONG ecologista internacional, con oficinas en 55 países, que denuncia los problemas ambientales globales y busca generar conciencia, informar, atraer la atención pública y promover la participación ciudadana en la búsqueda de soluciones. Fue fundada en 1971 en Vancouver, Canadá y tiene su sede en Ámsterdam, Países Bajos.

¹¹⁰ Greenpeace, 2019. Resumen ejecutivo. Propuestas de fiscalidad ambiental: avanzando hacia un mundo más justo y sostenible. [Propuestas ecologistas de fiscalidad ambiental](#), p. 3 a 8.

de dos formas: la primera reformando los impuestos ecológicos existentes y, la segunda, creando nuevos impuestos ambientales.

En relación a los impuestos existentes se propone:

- Imposición sobre los hidrocarburos-

Equiparar el impuesto del diésel con el de la gasolina, ya que el diésel es más contaminante¹¹¹ y sin embargo resulta más barato que la gasolina. Vale la pena mencionar que el diésel actualmente es solo un 5 % más barato que la gasolina, en comparación a hace 10 años, cuando la diferencia era del 14 %.

- Impuesto sobre sociedades-

Se propone recuperar la deducción a las empresas por inversiones ambientales, con el fin de incentivarlas y así impulsar la apuesta por la calidad ambiental por parte de las empresas. Esta deducción desapareció en el año 2215.

-Impuestos sobre determinados medios de transporte-

Se pretende desincentivar la compra de los vehículos más contaminantes con el impuesto de matriculación, permitiendo sólo la exención de este impuesto con la compra de vehículos de cero emisiones.

- Reforma del Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA)-

Considerando el impacto de los productos en el medioambiente.

- Reforma del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF)-

Con educciones medioambientales en el IRPF para fomentar el desarrollo sostenible.

-Exenciones en el Impuesto de Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados para favorecer los Acuerdos de Custodia del Territorio-

Acuerdos de custodia del territorio para la protección de los espacios naturales.

-Consideración de las Fincas de Interés Natural en el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones-

Supone incentivar la conservación de fincas de elevado interés natural estableciendo beneficios fiscales en este impuesto.

- Reforma del Impuesto sobre la Electricidad-

Se pretende modificar el cálculo de este impuesto en función de la electricidad consumida y no en función del precio de la luz, como ocurre en la actualidad. De este modo, los grandes consumidores dejarían de salir siempre beneficiados.

-Reforma en la Ley de Mecenazgo en lo que refiere al IRPF o al Impuesto de Sociedades-

Se propone ampliar la exención fiscal para las empresas dedicadas a actividades de protección de la biodiversidad, de custodia del territorio y de desarrollo rural sostenible; o para la formación y promoción del voluntariado o de la acción social y ambiental.

-Consideración de la Contaminación en los Cánones de Agua-

¹¹¹ Sin embargo, ha quedado demostrado que los motores diésel más recientes, gracias a sus innovaciones, resultan menos contaminantes que los de gasolina. De hecho, en la actualidad, contaminan un 90% menos que hace 15 años.

Se busca desincentivar el vertido de aguas residuales en el medio ambiente y estimular su saneamiento gravando el uso y la contaminación, individual e industrial, de las aguas superficiales o subterráneas.

-Reforma del Canon de Utilización de los Bienes del Dominio Público Hidráulico-

Se trata de gravar la ocupación, utilización y aprovechamiento de todos los bienes de dominio público hidráulico, que requieran concesión o autorización administrativa.

-Imposición sobre la Energía Nuclear-

Recolección económica, a través de una tasa única sobre la energía nuclear, para mitigar el daño que los desechos nucleares puedan causar a las poblaciones y al medioambiente. El objetivo principal es desincentivar el uso de la energía nuclear, pues el uso de esta implica graves consecuencias ambientales a corto y largo plazo.

En cuanto a los nuevos impuestos ambientales, Greenpeace propone crear:

-Impuestos sobre el Vertido y la Incineración de Residuos-

Se propone encarecer la eliminación de desechos, concretamente el vertido y la incineración de residuos, pues son los métodos de eliminación más perjudiciales para la salud y el medioambiente; con el objetivo de incentivar la recogida selectiva y el reciclaje de los mismos.

-Impuesto sobre el Cambio de Usos del Suelo-

Se busca gravar las actuaciones de nueva urbanización en suelo rural con el objetivo de desincentivar la conversión de suelo no urbanizable a urbanizable.

-Impuesto sobre Sustancias de Elevado Nivel de Preocupación-

Buscar alternativas a las sustancias peligrosas, menos dañinas gravando el uso de sustancias carcinógenas, mutágenas, tóxicas, persistentes y bioacumulables para las que se propone un impuesto de 1 céntimo de euro por gramo de sustancia. Aunque, en muchos casos, directamente procedería la prohibición de su uso.

-Impuesto sobre el Impacto Ambiental de la Ganadería Intensiva-

Se propone gravar el impacto ambiental de las emisiones de purines metano producidas en las instalaciones de ganadería intensiva y excluir de una parte de este impuesto a las granjas que hayan obtenido la certificación ecológica. La agricultura extensiva también quedaría excluida del impuesto, debido a los beneficios ambientales y sociales que generan, utilizando únicamente recursos naturales locales y no necesitando productos químicos, riegos y drenajes; al contrario que en la agricultura intensiva.

-Impuesto sobre la Caza-

Este impuesto tiene por objeto gravar los terrenos con fines cinegéticos ya que la actividad cinegética se beneficia de un medioambiente en buen estado y por tanto es justo que contribuya a la financiación de las políticas en este ámbito.

-Impuesto especial sobre el Consumo de Plaguicidas y Fertilizantes de Síntesis Química-

Supone desincentivar el uso de plaguicidas y fertilizantes químicos, gravando la producción de estas sustancias. Al mismo tiempo, tiene como objetivo apoyar y fomentar la producción ecológica en lugar de la producción convencional.

-Impuesto sobre el Impacto del Esquí Alpino-

La creación de este impuesto pretende compensar parte del impacto socio ambiental del esquí alpino que recae sobre el resto de la sociedad en su conjunto (en términos de consumo de agua, de energía, pérdida de biodiversidad y otros impactos en el territorio donde se establecen las pistas e infraestructuras asociadas).

-Impuesto sobre la Extracción de Aguas Subterráneas en Acuíferos y Manantiales para el Consumo de Agua Embotellada-

En relación a la extracción de aguas de acuíferos y manantiales para el consumo de agua embotellada, el fin último es reducir la extracción y envasado de esta, creando un nuevo impuesto que grave la sobreexplotación de las reservas de agua subterráneas en zonas ecológicamente delicadas.

-Impuesto sobre los Envases No Reutilizables-

Incentivando la economía circular, se pretende fomentar el uso de los envases reutilizables y duraderos gravando aquellos que son de un solo.

-Impuesto sobre Actividades Extractivas Mineras-

Se pretende aplicar un gravamen ecológico en las extracciones mineras, pues son las causantes de elevados daños ambientales, como el agotamiento de los recursos no renovables y la alteración de los paisajes naturales.

-Impuesto sobre el Carbono-

Supone fijar, por un lado, un precio mínimo al carbono y, por otro, fijar un sistema de comercio de emisiones que permita fluctuar los precios en función de las emisiones. Esto ayudaría a reducir las emisiones de carbón en el sector eléctrico, que es la forma de generación de electricidad más contaminante y a incentivar el uso de alternativas de energías renovables.

-Impuesto sobre la Pernoctación-

Dado que el turismo se beneficia de un medioambiente de calidad, se pretende que contribuya a la financiación de este impuesto que gravaría el impacto ambiental de las actividades y recintos turísticos.

En el mismo sentido, la Asociación Española de Asesores Fiscales (AEDAF), centrandó la atención en las preocupantes emisiones de CO₂, publicó el pasado julio de 2021, algunas propuestas de mejora fiscal, de entre las que se incluyen propuestas de mejora de los impuestos ambientales¹¹², con las que se pretende:

- La posible introducción de un ajuste en fronteras por emisiones de CO₂, una especie de gravamen sobre las importaciones de bienes con una elevada huella de carbono en Europa que podría contribuir a la reducción efectiva mundial de las emisiones de CO₂ y que favorecería la competencia justa.
- La revisión de la Directiva sobre fiscalidad de la energía para alinear la fiscalidad de los distintos productos energéticos y de la electricidad con los objetivos climáticos de la UE y así preservar el Mercado Interno de la UE actualizando los tipos impositivos de los distintos impuestos, y reduciendo el uso de exenciones y

¹¹² AEDAF,2021. Propuestas para una reforma fiscal, propuestas para un replanteamiento urgente de la fiscalidad medioambiental en España, p.15. [PROPUESTAS PARA UNA REFORMA FISCAL](#)

reducciones de los mismos (que hoy promueven la producción y utilización de productos energéticos generadores de CO₂).

3.2. La “eco-eficiencia” de las empresas, el futuro de la mejora ambiental

El desarrollo sostenible, ecológico y eficiente de una empresa fortalece su buena imagen pública y mejora la relación con la comunidad, asociaciones y organizaciones medioambientales. Seguir un modelo de gestión ambiental y certificar normas específicas otorga a las industrias una indiscutible ventaja competitiva, especialmente cuando se trata de exportar productos y posicionarse en el marco de mercados comunes (Mercosur y CEE).

Puesto que el futuro está en la actuación de las empresas, la auditoría ambiental es una importante propuesta de mejora¹¹³. Además, este tipo de actuaciones para una empresa conllevaría las siguientes ventajas:

- Reducción de riesgos de sanciones por incumplimiento de la legislación ambiental
- Mayor número de ayudas, subvenciones y de préstamos
- Menor exposición a incidentes medioambientales
- Disminución de la cantidad de residuos y mejora en el uso de la energía, etcétera.

CAPÍTULO VI. LA TEORÍA DEL DERECHO AMBIENTAL: LA ÉTICA AMBIENTAL, ECONOMÍA, LOS RECURSOS, REGLAS AMBIENTALES Y RIESGOS.

Este capítulo, en consonancia con la Teoría del Derecho, está orientado a estudiar los ordenamientos jurídicos existentes para la protección ambiental y los fundamentos científicos y filosóficos que lo han permitido evolucionar hasta ahora. Para ello, se determinarán los elementos básicos que conforman el Derecho Ambiental, para diferenciarlo de las actuaciones morales y de los usos sociales en cuanto a la protección del medio. Pues, la forma en que estos últimos interactúan determina la forma en que miramos los problemas ambientales actuales.

De esto modo, se tratará de plantear, replantear, responder y discutir sobre las cuestiones generales en relación a los problemas y soluciones existentes del cambio climático. Pues, el Derecho Ambiental es un sistema complejo y entramado que motiva sus propias regulaciones y órdenes clasificatorios.

1. El conflicto moral

¹¹³ Enciclopedia de Salud y Seguridad en el Trabajo, 3ª edición, volumen II. Parte VII, El Medio Ambiente. Cap.54. Teoría del Derecho Ambiental, p.61, (autor: Françoise Burhenne-Guilmin).

Tal y como sostiene Lorenzetti¹¹⁴ “*la tutela del ambiente requiere de decisiones complejas en el plano de los valores, dando paso a un debate mundial sobre conflictos entre desarrollo y ambiente. El paradigma ambiental influye en este campo mediante el señalamiento de directivas éticas y morales*”.

En este sentido, el autor hace referencia a la obra de “*Un enemigo del pueblo*” de 1882 de Ibsen, como ejemplo del conflicto moral que supone la tutela del medioambiente. En esta citada obra un médico de un balneario descubre que las aguas están contaminadas por la derivación de los líquidos cloacales; en el primer acto lo honran por su servicio a la comunidad; luego, tras enterarse que el balneario (única fuente de ingresos del pueblo) reaccionan todo el pueblo acaba declarando al médico “enemigo del pueblo”.

1.1 Valores ambientales

El ambientalismo da un nuevo significado a los valores existentes, porque hoy en día, el bienestar no se puede concebir sin un medioambiente saludable. De este modo, el ambientalismo ha ido introduciendo nuevos valores, plasmándolos en los textos constitucionales y supranacionales.

2. La economía y las externalidades negativas

En este sentido, el paradigma ambiental introduce un cambio muy importante: el concepto de externalidades negativas o costo social de las acciones individuales. La incorporación de este aspecto del análisis económico y del derecho ayuda a señalar las muchas situaciones en las que el trabajo de los individuos conduce a consecuencias colectivas. Como consecuencia de esto, las empresas cuyas actividades contaminan, no toman en cuenta estas consecuencias, pues son transferidas a otras personas o a la comunidad en su conjunto, recibiendo sólo el beneficio por su actividad. Y así, al externalizar estos costos, las empresas no tienen interés en reducir el nivel de polución que causan con la producción de bienes y servicios rentables.

Desde una perspectiva estrictamente económica, las externalidades hacen que el exceso de producción exceda los costos reales. La clave para lograr niveles óptimos es internalizar las externalidades a través de políticas públicas al guiar a las empresas a operar a lo largo de la curva de costo marginal social en lugar de a lo largo de la curva de costo marginal privado. De esta forma, en materia de externalidades, se establece un nuevo modelo de relación entre empresas y sociedad, altamente complejo y conflictivo.

2.1. La tragedia de los bienes comunes

Se denomina “tragedia de los bienes comunes” a la ausencia de estímulos individuales para la tutela de los bienes colectivos de la que se desprende una sobreutilización de los bienes comunes derivada de la falta de motivación para conservarlos, puesto que, si nadie posee estos bienes, no hay nadie que se preocupe de los mismos. En consecuencia, el acceso ilimitado a estos bienes provoca grandes daños: contaminación de las aguas, desaparición de especies y disminución de la biodiversidad, etc. De ello deriva que se diseñen instituciones que traten a los bienes comunes en base a incentivos privados,

¹¹⁴ Lorenzetti, R.L.,2008. Teoría del Derecho Ambiental. Capítulo I, segunda parte: el impacto del paradigma ambiental, p. 23.Link:[Untitled](#)

otorgando, por ejemplo, derechos de propiedad privada sobre un río con el fin de ofrecer un incentivo para controlarlo, para evitar las inundaciones y las crecidas repentinas.

“El argumento central es la distribución de los costos. Ninguna persona razonable desea la extinción de peces y animales, pero cuando decidimos protegerlos, también debemos definir quién debe soportar la carga. Si consideramos que es de interés público tomar derechos privados para proteger especies en extinción, deberíamos hacernos cargo de los costos” (Lorenzetti, 2008, p. 28).

Las principales críticas a esta posición se basan en la dificultad de aplicar derechos de propiedad privada a un bien colectivo y en los efectos adversos que ello puede tener (por ejemplo, exclusión social respecto del acceso a diferentes usos del bien, como conceder derechos de propiedad sobre un río a un individuo).

Otra de las críticas a esta propuesta es que se considera que el ambiente es un bien colectivo y, por tanto, no es posible adjudicar derechos de propiedad individual sobre el mismo (aquí no se impide la concesión de derechos de uso y de gestión, como ocurre con los servicios de suministro de agua).

2.3. Las externalidades positivas

El desarrollo de estas externalidades en las empresas es cada vez más importante, pues supone un impacto positivo en la sociedad. En el campo comercial, destaca la *"etiqueta verde"* a través de la cual se promueven el diseño, la producción, comercialización y la utilización de productos que reduzcan su impacto en el medioambiente durante todo su ciclo de vida y brinden a los consumidores una mejor información sobre el impacto ecológico de los productos. Esto empuja a los productores a competir entre sí para que el producto sea más valorado.

También destacan las ya mencionadas auditorías ambientales, pues permiten dar credibilidad a las empresas en el cumplimiento de los estándares de calidad ambiental y dar certeza a los pasivos contingentes¹¹⁵ que existan en esta materia.

3. El uso sustentable y racional de los recursos naturales

El uso sustentable tiene que ver con el ejercicio que cada individuo hace al ser solidario con los demás, aún respecto de quienes todavía no han nacido y con la prohibición de hacer un ejercicio abusivo o contrario a su fin ambiental. Es consecuencia de la *"nueva forma de ser"* derivada del derecho *"a un ambiente sano, equilibrado y apto para el desarrollo"* que implica al mismo tiempo el *"deber de preservarlo"*.

Aquí el uso sustentable tiene una íntima vinculación con el uso racional de los recursos. Pero aun así es posible distinguirlos: por una parte, lo racional reporta una relación de uso responsable, sano y no dañino de los recursos. Un consumo racional¹¹⁶ tiende a hacer

¹¹⁵ Los pasivos contingentes son obligaciones contraídas por una empresa en su orden contable, cuyo desempeño o apariencia no puede garantizarse totalmente en el futuro.

¹¹⁶ Tohme, M.; Francisco Romero, R.; Sottano, M. E.; Irene Vesella, A.; 2014. Recursos naturales: uso racional y sustentable. Link: [29 Recursos naturales: uso racional y sustentable](#)

coincidir el aprovechamiento efectivo de un bien consumible con su vida útil (relación de uso de los recursos proporcional medio-fin). La racionalidad implica dejar de usar los recursos si las políticas de preservación así lo aconsejan por extinción o agotamiento.

Dicho de otro modo, un consumo racional supone, por un lado, explotar los recursos de forma coherente con los niveles normales de producción y demanda (sin sobreexplotar los recursos hasta desencadenar su desaprovechamiento o incluso su agotamiento), y por otro, no explotar aquellos recursos que se encuentran en peligro de extinción.

Lo sostenible, en cambio, ya no se refiere a una relación proporcional medios-fines, sino a una concepción justa respecto a futuros beneficiarios. El uso sustentable no contempla ni siquiera llegar a la situación de dejar de usar un recurso por encontrarse en peligro de extinción porque se enfoca *en el deber de satisfacer las necesidades presentes sin comprometer a las de generaciones futuras; de preservar los recursos para los demás y próximas generaciones (desarrollo sostenible)*.

En la actualidad, los criterios de consumo actual ni siquiera son racionales. La sociedad tiende a cambiar, tirar o destruir los recursos antes de potenciar su vida útil (un móvil, una televisión o una camiseta “pasados de moda”), sin procurar que otros (con menor capacidad económica) puedan usarlos y alargar su aprovechamiento y sin tener en cuenta las posibilidades que resta a los que menos tienen de acceder a bienes todavía utilizables.

4. Legislación ambiental: Sanción, cumplimiento forzado y reglas institucionales

Las leyes pueden definir derechos u obligaciones y exigir su cumplimiento, o establecer reglas institucionales que brinden incentivos apropiados para que los ciudadanos cumplan con sus obligaciones. Esta diferencia entre derechos, deberes y reglas es relevante en el Derecho Ambiental.

La legislación ambiental es numerosa, pero falta que sea cumplida con naturalidad por toda la sociedad y debidamente sancionado su incumplimiento. Para ello, es preciso ir más allá del tradicional modelo “norma-sanción” y avanzar hacia un modelo de “cumplimiento de objetivos” basado en leyes que fijen valores, objetivos e instrumentos para lograrlos, sometidos a un seguimiento continuo de cumplimiento; concentrado principalmente en el objetivo antes que en la pena y con las siguientes características:

- Una legislación que también incluya reglas institucionales que creen incentivos para para orientar el comportamiento hacia el logro de metas y valores ambientales, mediante estímulos positivos y con la prevención de conductas ilícitas.
- Una legislación que busque que los sujetos cumplan las normas de forma habitual, natural, a través de incentivos adecuados para crear externalidades positivas para el ambiente y que favorezcan el cumplimiento voluntario, sin necesidad de llegar a la sanción. Ello, sería posible mediante programas de cumplimiento de leyes que incluyan guías de conducta de valor ético, campañas educativas, normas de calidad ambiental y programas de disuasión de conductas que podrían resultar

sancionables y que, de cambiar de comportamiento podría beneficiar con incentivos.

- Una legislación que vele por el cumplimiento forzado de la ley ambiental y de sus sentencias judiciales.

5. El pluralismo de fuentes y regla de preferencia

Uno de los problemas más complejos en el Derecho Ambiental actual es el relacionado con el pluralismo de fuentes, debido a las numerosas disposiciones que se dictan a diario en este área, pues existen múltiples referencias normativas ambientales ubicadas en tratados internacionales, constituciones, reglamentos, precedentes... Todo este material normativo debe estar armonizado para no entrar en colisión con normas que regulan otros aspectos como el urbanístico, el comercial, empresario, impositivo, administrativo, y muchos otros que guardan estrecha relación con el derecho de protección ambiental.

La realidad actual frente al pluralismo de fuentes es que la solución recae sobre los jueces que deben interpretar y decidir a posteriori que normativa será aplicable según el supuesto de hecho, sin olvidar el cumplimiento de la jerarquía normativa y la competencia judicial.

6. Incertidumbre y riesgos ambientales. El problema del principio de precaución

Vistos los principios del Derecho Ambiental, la teoría del Derecho cuestiona la eficacia y efectividad del principio de precaución ambiental. Esto puede resumirse y ejemplificarse con el siguiente supuesto para conocer el alcance que tendría este principio¹¹⁷:

Por ejemplo, un funcionario o juez recibe una solicitud de un grupo de ciudadanos para restringir una actividad que podría estar causando un daño grave e irreversible al medioambiente, sin que existan pruebas científicas concluyentes.

Pues bien, en primer lugar, un juez o funcionario “intervencionista”, acostumbrado a “intervenir” en la naturaleza adaptándola a las necesidades humanas, negaría el fundamento de los ciudadanos para limitarla, argumentado: Que dicha petición está restringiendo la libertad x individuo; que se limitaría una actividad por un miedo fundado y no por una evidencia científica; que sería necesario conocer los daños graves de la actividad para proceder con su regulación ambiental; y que es mejor reaccionar duramente ante los acontecimientos que actuar a ciegas.

En segundo lugar, un juez o funcionario “preventivo”, sostendría que no hay fundamento jurídico para limitar la actividad, argumentando:

- Que hay que prevenir todo daño grave e irreversible al preferentemente con la acción y no con la inacción, pero siempre con respeto a los derechos de los demás y la seguridad jurídica en todo momento;

¹¹⁷ Ejemplo extraído de Lorenzetti, R.L., 2008. Teoría del Derecho Ambiental, p. 80.

- Que en el caso no hay una prueba de la relación causal entre el daño y la actividad. No hay evidencia alguna de que exista el daño, ni de que éste sea consecuencia de dicha actividad.

Sin embargo, un juez o funcionario “precautorio” podría limitar la actividad argumentando:

- Que hay que prevenir todo daño grave e irreversible al ambiente, por lo que es mejor actuar que no actuar;
- Que la falta de certeza no es una excusa oponerse a la protección ambiental.

La precaución es una idea milenaria, para algunos procedente del campo de la medicina del siglo XIX, que aún frente a la ausencia de certezas científicas aconseja respecto de la utilización de algún recurso o respecto del desarrollo de una actividad.

En 1992 ya se adopta el principio precautorio de forma clara en la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (principio 15) hasta acabar adoptándose en varios instrumentos internacionales.

En los últimos años, la Unión Europea y el Comité de expertos en ética de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN) han elaborado versiones más detalladas sobre la fase de implementación del principio de precaución.

6.1 El principio de precaución: concepto

La Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, de 1992, define y establece los límites a al principio de precaución de la siguiente manera:

Principio 15: *“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 daño grave e 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”.*

Por su parte, la CMNUCC, en su artículo 3.3 expone: *“Las partes deberían tomar medidas de precaución para reducir al mínimo las causas del cambio climático y mitigar los efectos adversos. Cuando haya amenaza de daño grave e irreversible, no deberían utilizarse la falta de total certidumbre científica como razón para postergar tales medidas, tomando en cuenta que las políticas y medidas para hacer frente al cambio climático deberían ser eficaces en función de los costos a fin de asegurar beneficios mundiales al menor costo posible”.*

En Perú, por ejemplo, la ley 28.611 dice que: *“Cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza absoluta no debe utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces y eficientes para impedir la degradación del ambiente”.*

Todas estas definiciones normativas suscitan numerosas cuestiones acerca del principio de precaución: la primera es de si se trata de una mera declaración política o de un

principio obligatorio, la segunda es de si el alcance de este principio sólo llega a los funcionarios o también a los ciudadanos, la tercera cuestión es si solo es posible su aplicación cuando existan medidas eficaces de protección o, por el contrario, podría aplicarse desconociendo el efecto de estas medidas. En cuarto lugar, surge la cuestión de si la certeza a la que refieren los textos normativos es absoluta, relativa, total o parcial, y si de aplicarse, ¿se haría de manera general o solo en casos concretos de riesgo incontrolable como el cambio climático? Además, ¿qué pasa con la carga de la prueba en cuanto a la certeza del daño? ¿Debería aplicarse el análisis del “riesgo-beneficio”?

6.2 Aplicación del principio de precaución

Un principio no es una regla y por lo tanto no se aplica de forma genérica, sino que hace atender a cada caso en base a un juicio de ponderación. Esto sucede no solo a través de aplicaciones judiciales o administrativas, sino también en la redacción de tratados, muchos de los cuales implican vincularlos a temas específicos, por ejemplo, el problema de la capa de ozono por el cual el Protocolo de Montreal de 1987, estableció:

“Las partes que concurren a este Protocolo han determinado proteger la capa de ozono con la adopción de medidas precautorias para controlar de manera equitativa las emisiones globales totales de sustancias que la debiliten, con el objetivo último de eliminarlas, utilizando el desarrollo del conocimiento científico”

También, como se ha hecho mención anteriormente, en el caso del Cambio climático, la Convención Marco sobre Cambio Climático de 1992, de Río hace referencia a un tema concreto: la utilización del principio de precaución para hacer frente al cambio climático.

Luego, el primer aspecto a considerar en un caso para aplicar o no este principio es si existe una manera de reducir la incertidumbre, reuniendo toda la información disponible y ordenando una investigación sobre la misma para obtener toda la información disponible y, en caso de discrepancias, se debe dar prioridad a la información recopilada por organismos públicos e independientes.

Por otro lado, este principio afirma que la falta de certeza científica no debe ser utilizada como argumento para postergar medidas eficaces en función de los costos, lo que obliga a distinguir dos actitudes:

- El respeto a la seguridad jurídica y la libertad de comercio: en caso de duda, no se puede actuar prohibiendo o regulando la actividad, porque el libre comercio es la regla y cualquier restricción debe estar justificada.
- Cuando se trata de un riesgo ambiental, se traslada el riesgo de la duda sobre quien promueve la iniciativa.

Además, este principio reconoce que juzgar erróneamente que un producto o actividad no tiene riesgo es mucho peor que juzgar erróneamente que un producto o actividad que sí lo tiene. El principio de precaución traslada este riesgo a la actividad y muestra que la acción es preferible a la inacción ante una amenaza. Por eso, cuando surge la duda en los estatutos, muchas veces se pospone en busca de mayor certeza, o hasta que surja algún elemento nuevo que ponga en perspectiva los hechos. De este modo, el principio precautorio postula que siempre es menos grave actuar que demorar en hacerlo.

En cuanto a la carga de la prueba del daño, dada la incerteza científica sobre la peligrosidad ambiental de una actividad, en virtud del principio precautorio, la carga probatoria recae sobre quien propone la actividad potencialmente dañosa, sobre quien se beneficia con ella, o a sobre quien ha tenido acceso a la información.

No obstante, se apruebe o no una actividad, siempre habrá que someterla a un proceso de revisión constante, promoviendo investigaciones constantes orientadas a reducir la incertidumbre y estableciendo sistemas de corrección basados en la información que se vaya produciendo. Pero ha de tenerse en cuenta que si los riesgos prevén un daño grave e irreversible si se aplica el principio de precaución la respuesta a esa actividad será negativa.

Cuando el riesgo se encuentra en un nivel moderado, las decisiones deben ser permisivas, pero responsabilizando a los proponentes de los daños o bien imponiéndoles una carga de control permanente sobre la evolución del riesgo.

Por ello, para aplicar o no este principio, los riesgos de las medidas a tomar deben determinarse de antemano y estos riesgos deben ser proporcionados, teniendo en cuenta los costos económicos y sociales, evitando que la falta de equidad invoque un trato discriminatorio.

CONCLUSIONES

La evidencia científica de que nos encontramos ante un punto de no retorno frente al cambio climático es clara, pues, como se ha podido observar, son numerosas las investigaciones que se han ido dando a lo largo de la historia y que han ido aumentando en los últimos años, que han probado la crisis ambiental irreversible a la que nos enfrentamos y de la que no solo nos queda la opción de frenarla. De tal forma que la preocupación por el medioambiente ha dejado de ser “el comedero de cabeza” de solo unos pocos hasta llegar a ser un asunto a la orden del día en las políticas mundiales.

Con este trabajo se pretende que, mediante la elaboración de una síntesis del significado del medioambiente, de lo que supone para nosotros y la importancia de aplicar el Derecho sobre este, el lector extraiga una idea principal: ¡Cuán importante es invertir en educación y en conciencia ambiental para poder llevar a cabo un plan de actuación real y efectivo! No somos realmente conscientes del problema que nos ocupa, pero tampoco puede entenderse cómo un problema tan grave ha podido pasar tan desapercibido. La respuesta la encontramos en esta idea principal, la educación ambiental y es que si no conocemos ni un cuarto del problema al que nos enfrentamos resulta lógico que, como sociedad, nos despreocupemos del mismo o ni siquiera lleguemos a planteárnoslo.

Seguidamente, habiendo visto en este trabajo los conceptos básicos del problema ambiental, se desprende la idea de que la contaminación y en concreto los GEI afectan desfavorablemente al cambio climático hasta acabar entendiendo el alcance y la gravedad de los mismos. Pues podemos apreciar que la actividad humana, principalmente la extracción, distribución y consumo de combustibles fósiles (carbón, petróleo y gas natural) está aumentando la concentración global de GEI, a un ritmo nunca antes visto.

La explicación del ciclo del carbono en el primer capítulo nos permite entender: por un lado, cómo parte del CO₂ atmosférico pasa a los océanos hasta afectar a los ecosistemas, por lo que los efectos de los GEI van más allá de su incidencia en la atmósfera y, por otro, que no hay discusión científica de que el impacto del ser humano se ha acelerado hasta alcanzar unos valores de concentración globales de CO₂ descontrolados en todo el planeta.

Sin embargo, a día de hoy se hace palpable la gravedad de la crisis económica global, mientras que la crisis ambiental, siendo crítica, pasa más desapercibida, es por ello que gran parte de la población permanece aún sin reaccionar. La falta de concienciación social sobre la protección ambiental hace que nos enfrentemos a las siguientes clases de problemas generando dificultades en el plan de actuación frente a la crisis climática:

- El problema principal que aborda esta temática es la falta de percepción social de la gravedad de la crisis ambiental global. No somos conscientes de que nuestra supervivencia depende del estado en el que se encuentre el medio que nos rodea.
- Hemos llegado al punto crítico de no retorno y queda muy poco tiempo para actuar y resolver los problemas ambientales que nos afectan, y a ello se suma que implementar una buena educación ambiental requiere de mucho tiempo para fomentar un cambio real en la sociedad.
- Parte de la sociedad que ya conoce del problema no está dispuesta a cambiar sus hábitos a favor del medioambiente y ello requiere serios planes de actuación política y jurídica no sólo para imponer medidas sino para incentivar buenos comportamientos.
 - El plan de actuación empieza desde el individuo, en nuestras casas, trabajos... Requiere un cambio de pensamiento en la sociedad actual, un cambio drástico de ideas y prioridades que los gobiernos no pueden lograr sin la participación ciudadana. Supone luchar contra el sistema capitalista, fuertemente arraigado desde la primera revolución industrial, que busca la rapidez y maximización de beneficios económicos a corto plazo sin importar los límites del entorno natural sobre el que se desarrolla.
 - Se requiere de una cooperación a nivel mundial, entre los poderes públicos, la industria, los grupos de presión y las ONG, así como entre los propios ciudadanos.
 - Se trata de cambiar el sistema económico mundial actual por un sistema de economía ecológica que, si bien es una solución eficaz para la protección del medio, requiere de mucho tiempo e inversión, algo que las actuales empresas y consumidores no están dispuestos a soportar.

A pesar de trabajar a contrarreloj frente a la crisis climática, vemos que es posible generar un cambio de mejora ambiental, llevando el marco jurídico y el económico hacia una misma dirección. Para ello es importante trabajar en el desarrollo del Derecho Ambiental y todas las ramas que este engloba, la falta de especialistas en esta práctica hace que se retrasen las medidas de actuación. Si queremos conservar nuestro hábitat es necesario que esta rama del Derecho cobre la relevancia que tiene. Aunque lo cierto es que no cabe duda de

que acabará haciéndolo aún de manera forzosa y necesaria. Pensar en el futuro significa pensar en Derecho Ambiental.

No es tarde para mejorar, es posible mejorar. Así lo han demostrado, por ejemplo, las políticas de control ambiental de la UE que, a lo largo de los últimos 30 años, han contribuido a conseguir unas mejoras cuantificables en varios ámbitos:

- Reducción significativa de las emisiones industriales de sustancias tóxicas.
- Prohibición y restricción del uso de muchos pesticidas y productos químicos peligrosos que dañan la capa de ozono.
- Reducción drástica de las emisiones peligrosas de dióxido de azufre en lagos y bosques.
- El aumento del reciclaje de los residuos, tanto industriales como domésticos.
- La mejora en la depuración y en la calidad del agua.

Entonces, si aún es posible un futuro sostenible, ¿cómo debemos actuar? Bien, según el sexto informe del SOER, “Previsiones UE 2020” aún es posible actuar. El SOER 2020 es la evaluación ambiental más completa realizada en Europa. Su informe nos proporciona una visión clara de la situación de Europa en relación con el cumplimiento de los objetivos políticos establecidos para 2020 y 2030, y también para alcanzar un futuro sostenible con bajas emisiones de carbono en 2050. La información que ofrece este informe es sólida y con fundamento científico, basado en los conocimientos técnicos de destacados expertos y científicos del ámbito del medioambiente de los 33 países miembros de la AEMA y seis países cooperantes, nos demuestra que el cambio climático y el daño ambiental son una realidad, y nos enseña las pautas que debemos seguir frente a los desafíos ambientales a los que nos enfrentamos. En concreto se destacan siete ámbitos clave en los que se tendrán que tomar medidas audaces para alcanzar los objetivos fijados para el 2030 y 2050:

1. Aprovechar y aplicar plenamente todas las políticas medioambientales vigentes.
2. Convertir la sostenibilidad en el marco de toda política, del modo que ya se ha mencionado anteriormente, implementando y desarrollando el Derecho Ambiental.
3. Utilizar la influencia diplomática y económica de los países desarrollados para promover la adopción de acuerdos internacionales orientados a la protección de la biodiversidad y el uso racional y sustentable de los recursos.
4. Fomentar estas ideas de innovación en toda la sociedad, promoviendo nuevos modos de pensar y de vivir.
5. Reorientar el sistema económico y dar apoyo a empresas y a proyectos sostenibles. Lo que requiere de una importante inversión sostenible con fondos públicos.
6. Estudiar, reconocer y gestionar los posibles riesgos ambientales para actuar en concordancia con ellos, de manera equitativa para que ningún afectado quede atrás.
7. Invertir en educación ambiental para comprender el problema y obstáculos que impiden el cambio y conocer las vías hacia la sostenibilidad e iniciativas prometedoras

En este contexto, como solución al problema del medioambiente, hemos visto y cuestionado el uso de los impuestos ambientales concluyendo con que, si bien queda mucho por mejorar y ya existen propuestas de mejora óptimas, estos cumplen una importante función que no debería subestimarse. Por lo que, establecer y promover nuevas políticas fiscales ambientales, aprovechando las ya existentes, debe encabezar la lista del plan de actuación de mejora ambiental.

Por último, conocido el problema al que nos enfrentamos, vistas las soluciones creadas, cuestionadas su eficacia y propuestas nuevas mejoras ambientales nos abrimos paso al conocimiento de las bases de la Teoría del Derecho Ambiental, este último capítulo, junto a la conclusión número uno de esta apartada final, es de especial relevancia para entender la finalidad y el propósito de este trabajo. Pues en él se plasman de forma resumida todos los problemas que conlleva implementar un modelo de desarrollo sostenible y sentar las bases del Derecho Ambiental para seguir con su desarrollo.

Dicho de otro modo, nos queda claro que el problema es real y requiere un plan de actuación urgente, pero, si ya es difícil teorizar en busca de la respuesta ideal no podemos llegar a comprender la dificultad que conlleva plasmar estas soluciones de manera práctica en nuestra sociedad. Esto no quiere decir que no pueda lograrse, de hecho, como se ha podido observar ya se han logrado cambios significativos.

Para mí, lo que ha significado la elaboración de este proyecto es una destacable reflexión interna acerca la importancia que tiene invertir en el desarrollo del Derecho Ambiental. Tenemos las bases, los antecedentes históricos, conocemos los riesgos, las posibles soluciones elaboradas con fundamento científico, está en nuestras manos hacer llevar estas teorías a la práctica. Aprecio una importante falta de apoyo a este sector, a esta rama del Derecho, la cual engloba un sin fin de ramas no solo jurídicas, sino también económicas, políticas, sociológicas...

El cambio social hacia un futuro sostenible es posible, tenemos dos herramientas fundamentales para ello: la inversión en educación social ambiental y en el desarrollo del Derecho Ambiental.

Para terminar, en cuanto a la educación ambiental, pretendo con este trabajo, haber podido realizar una síntesis del problema que nos ocupa y que haya llegado al lector haciéndolo reflexionar de la misma manera en la que lo hice yo elaborándolo. Simplemente con eso, podemos decir que hemos conseguido una parte del primer objetivo: aprender acerca del problema del medioambiente. La reflexión y el actuar frente a este queda en las manos de cada uno.

BIBLIOGRAFÍA

Legislación nacional, comunitario e internacional:

Boletín Oficial del Estado, Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medioambiente (incorpora las Directivas 2003/4/CE y 2003/35/CE).

Boletín Oficial del Estado, texto consolidado de la Constitución Española de 1931 y 1978 Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, reunida en Estocolmo del 5 al 16 de junio de 1972

Digesto de Justiniano

Directiva 2003/35/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de mayo de 2003 por la que se establecen medidas para la participación del público en la elaboración de determinados planes y programas relacionados con el medio ambiente y por la que se modifican, en lo que se refiere a la participación del público y el acceso a la justicia, las Directivas 85/337/CEE y 96/61/CE del Consejo

Directiva 2003/4/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 28 de enero de 2003 relativa al acceso del público a la información medioambiental y por la que se deroga la Directiva 90/313/CEE del Consejo

Directiva 2008/99/CE

Directiva 2010/75/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 24 de noviembre de 2010, sobre las emisiones industriales (prevención y control integrados de la contaminación)

Directiva 84/360/CEE, del Consejo de 28 de junio de 1984, relativa a la lucha contra la contaminación atmosférica procedente de las instalaciones industriales

Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados (art.3, apdo.26 LPCIC)

Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de calidad del aire y protección de la atmósfera

Ley 38/1972, de 22 de diciembre, de protección del ambiente atmosférico

Ley 5/2013, de 11 de junio, por la que se modifican la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación

Ley de creación de los Parques Nacionales 1916

Ley de Protección del Ambiente Atmosférico, de 22 de diciembre de 1972

Ley de Ruido 37/2003 de 17 de diciembre

Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal y legislación complementaria. Edición actualizada a 19 de julio de 2021

Ley Orgánica 8/1983, de 25 de junio del Código Penal

Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas

Reglamento de la Comisión Europea No. 800/2008

Jurisprudencia:

Sentencia 102/1995, de 26 de junio

Sentencia 102/1995, de 26 de junio Tribunal Constitucional

Sentencia 289/2000, de 30 de noviembre, del Tribunal Constitucional

Sentencia 849/1995 de 7 de julio

Sentencia del TJUE sobre el asunto C-82/12

Obras doctrinales, informes y revistas electrónicas:

Acuerdo de París el 12 de diciembre de 2015

AEDAF, Propuestas para una reforma fiscal, propuestas para un replanteamiento urgente de la fiscalidad medioambiental en España, 2021

Agencia Europea de Medio Ambiente de 2018 (AEMA)

Bases de datos y gráficas de la Agencia Europa Press (EpData)

BLOG MIUNIVERSOVERDE. Diccionario: ecocentrismo

Carta Africana sobre los Derechos Humanos y de los pueblos, Carta De Banjul del 27 de julio de 1981

CASSOLA PEREZUTTI, 2005, Medioambiente y Derecho Penal

CECIL PIGOUE. A, Economía del bienestar, 1920

CEUPE. Revista electrónica ¿Cuáles son los principios del derecho ambiental?

Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa (UNECE)

Consejo de la UE, comunicado de prensa: El Consejo y el Parlamento alcanzan un acuerdo provisional sobre el acceso a la justicia en materia de medio ambiente, 12 de julio de 2021

Convención de las Naciones Unidas del 20 de diciembre de 1988 sobre el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas

Convenio de Aarhus (Dinamarca), de 25 de junio de 1998

Convenio Europeo de Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (CEDH)

Cumbre para la Tierra de 2002, Johannesburgo

Curso online Esto Arde; un curso para entender el cambio climático

Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, Río de Janeiro del 3 al 14 de junio de 1992

DELOITTE ASESORES TRIBUTARIOS Y EY ABOGADOS, Imposición Medioambiental: Reflexiones para una futura reforma. Concepto de impuesto ambiental, 2018

EDITORIAL GRUDEMI. Antropocentrismo. Recuperado de la Enciclopedia de Historia, 2019

El informe Brundtland de 1987

El Protocolo de Montreal relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono

Enciclopedia de Salud y Seguridad en el Trabajo, 3ª edición, volumen II. Parte VII, El Medio Ambiente. Cap.54

EUR-LEX. Medio Ambiente y Cambio Climático.

FORASTER, M., El País, El ruido enferma y es un problema de salud pública, 2017

GREENPEACE, Resumen ejecutivo. Propuestas de fiscalidad ambiental: avanzando hacia un mundo más justo y sostenible, 2019

HERMAN DALY, Economía estacionaria, 2019

IBERDROLA, Los impuestos verdes, 2021

IBERLEY: Las normas penales en blanco, 2020

Imposición Medioambiental: Reflexiones para una futura reforma. Concepto de impuesto ambiental

Informe de la Conferencia De Las Naciones Unidas Sobre El Medio Humano Estocolmo, 5 a 16 de junio de 1972

Informe de Síntesis del Quinto Informe de Evaluación del IPCC

IPCC. Informe especial Global Warming of 1.5°C, 2018. Resumen para responsables de políticas.

JIMÉNEZ BELTRÁN, D., El Tributo Ambiental: Aplicación y efectividad sobre el medio ambiente, 2018

JORGE BARREIRO, A., El bien jurídico protegido en los delitos contra el medio ambiente en el CP de 1995, en Estudios sobre la protección penal del medio ambiente en el ordenamiento jurídico español, 2005

KURRER, C., La política de medio ambiente: principios generales y marco básico.

La Fiscalidad Ambiental en España: Situación actual y tendencias. El Impuesto Ambiental, 2019

La Unión Europea y el Acuerdo internacional de 2015 sobre el cambio climático

LEDO CARBALLO, A., Análisis crítico del pensamiento ecológico en economía: del antropocentrismo al ecocentrismo, 2017

LÓPEZ MENDOZA, I., 2012. Revista Crítica: El ecologismo y los movimientos ecologistas

LORENZETTI, R.L., Teoría del Derecho Ambiental. Capítulo I, segunda parte: el impacto del paradigma ambiental, 2008

Los límites del crecimiento: El Informe Meadows

LOZANO CUTANDA, B., Derecho ambiental administrativo

Medio Ambiente y Derecho, blog de [Cuatrecasas](#), 5 junio, 2017

MITECO, Revista electrónica [¿Qué es el cambio climático?](#)

MORILLAS CUEVA, L., “El agua como objeto de protección penal en su vertiente ambiental”, en Estudios de Derecho Ambiental. Libro homenaje al profesor Josep Miquel Prats Canut, Tirant lo Blanch, Valencia, 2008

NASA: Arctic Sea Ice Is Losing Its Bulwark Against Warming Summers

OCHOA FIGUEROA, A., Ilícito penal e ilícito administrativo en el ámbito del medioambiente. Especial consideración de la tutela del agua, Universidad Complutense de Madrid, 2013

OCHOA FIGUEROA, A., Medioambiente como bien jurídico protegido, ¿Visión antropocéntrica o ecocéntrica?, breve apunte histórico del Derecho ambiental

PÉREZ OLIVARES, M. Ayuda en acción; Conoce cuáles son los tipos de contaminación ambiental, p.24, 2020. Conoce cuáles son los tipos de contaminación ambiental

PÉREZ VAQUERO, C., Diez claves para entender el Derecho del Medio Ambiente: ¿Cuándo surgió la preocupación legal por el medio ambiente?, 2010

Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales; Protocolo de San Salvador

Protocolo de Kioto, de 1997

REYNOSA NAVARRVO, E., Crisis ambiental global. Causas, consecuencias y soluciones prácticas, 2015.

ROMÁN GÓMEZ, M. Innovación responsable con el medio ambiente al servicio de la sociedad, 2013

SANTANA VEGA, D.M., La protección penal de los bienes jurídicos colectivos, Dykinson, Madrid, 2000

Servicio de Estudios del Registro de Economistas Asesores Fiscales, a partir del INE

Tercer Informe de Evaluación, IPCC. Informe de síntesis

Título III, Descripción general de las acciones que habrán de emprenderse en el Marco del Programa de las Comunidades en Materia de Medioambiente. DO no C 9 de 15.3.1973

TOHME, M.; FRANCISCO ROMERO, R.; SOTTANO, M. E.; IRENE VESELLA, A.; Recursos naturales: uso racional y sustentable, 2014

Tratado de Maastricht de 1993 o TUE, Versión Consolidada del Tratado De La Unión Europea

VELASCO RUIZ, J., Estas son las leyes que regulan el Medio Ambiente en España, 2020

Versión Consolidada del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, TFUE