

Valoración general: la importancia de las burocracias ambientales

FERNANDO LÓPEZ RAMÓN

Sumario

	<u>Página</u>
1. La continuidad de las políticas internacionales de medio ambiente	22
2. Las insuficiencias estatales ante la variedad de actuaciones ambientales comunitarias	24
3. Expectativas y decepciones en las políticas ambientales comparadas	26
4. La legislación básica de rango reglamentario y las aportaciones jurisprudenciales en el ámbito estatal	29
5. Las políticas ambientales autonómicas en el año de la crisis económica	32

* * *

Destacar la paulatina consolidación de las diversas burocracias ambientales parece un elemento de la máxima importancia en el contexto de un ejercicio carente de decisiones políticas significativas en la materia. Prácticamente todos los autores de los diferentes trabajos que componen este Observatorio coinciden en la ausencia de grandes novedades, tanto en el escenario internacional como en el comunitario-europeo, el comparado, el estatal y también en las trayectorias de las comunidades autónomas. Y sin embargo, eso no priva de interés a las diferentes colaboraciones. Antes bien, los tratamientos resultan incluso más profundos que en otras ocasiones; por ejemplo, parece que termina siendo más útil la información sobre los contenidos presupuestarios y los avances jurisprudenciales que la relativa a los compromisos

ambientales en los discursos de investidura presidenciales. Sin perjuicio de notables excepciones, como las esperanzas abiertas por el presidente Obama, es el trabajo profesional competente y no la simple proclamación ideológica lo que nos hace avanzar en el camino del desarrollo sostenible.

1. LA CONTINUIDAD DE LAS POLÍTICAS INTERNACIONALES DE MEDIO AMBIENTE

En el ámbito internacional cabe presentar el ejercicio de 2008, en relación con el medio ambiente, como una mezcla de confianza y de temor. Confianza en el nuevo presidente estadounidense, dada su apuesta por cambios significativos en las políticas internacionales de medio ambiente de la primera potencia mundial. Temor ante la posibilidad de que la crisis económica acabe minando los progresos alcanzados en la materia. La combinación de ambos elementos ha terminado dejando un poso agridulce, pues si, de una parte, no puede negarse la generalización del compromiso por cohonestar objetivos económicos y lucha contra el cambio climático, de otra parte, las ingentes cantidades de recursos destinados al sostenimiento del sistema financiero parecen poner de relieve la prevalencia, una vez más, de un desarrollo económico basado en el puro crecimiento cuantitativo, que conlleva la postergación de los valores de la sostenibilidad.

Como decimos, no ha sido un período con grandes novedades. Aunque sí hay que destacar la continuidad en la labor de múltiples órganos derivados de los convenios multilaterales en la materia. Las conferencias de las partes y los variados grupos de trabajo han mantenido variadas reuniones buscando soluciones para los multifacéticos problemas ambientales. Así, se constatan planteamientos tendentes a establecer o mejorar el régimen jurídico internacional en determinados sectores ambientales, como el acceso a los recursos genéticos y el reparto de los beneficios derivados de su utilización, o la responsabilidad por daños a la biodiversidad derivados de movimientos transfronterizos de organismos vivos genéticamente modificados. Sin dejar de lado otros múltiples temas, entre los que cabe citar los relativos a las actividades turísticas y mineras en el Antártico, los impactos sobre los cetáceos y otras especies de los sonares navales de alta intensidad, el tratamiento como residuos peligrosos de la exportación de barcos para ser desmantelados, o las propuestas de regulación del mercurio.

Las conexiones científicas de todas estas actividades se ponen constantemente de relieve, especialmente en relación con los nuevos riesgos que pueden derivar de iniciativas adoptadas para solucionar viejos problemas ambientales. Tal sería el caso de los impactos en el medio marino producidos

por la fertilización de los océanos mediante el hierro, realizada con el objeto de capturar el carbono vertido en los mismos y, así, luchar contra el cambio climático, o igualmente el supuesto del desarrollo de los biocombustibles que puede llevar consigo la desecación de humedales además de otros impactos. La preocupación por disponer de referencias científicas fiables ha llevado, por ejemplo, al PNUMA a proponer la creación de un mecanismo internacional de conexión entre la ciencia y la política similar al Panel Intergubernamental de Cambio Climático, pero referido a la conservación de la biodiversidad.

En relación directa con España cabe destacar la persistencia en los incumplimientos relacionados con el Convenio sobre Contaminación Atmosférica a Gran Distancia. El órgano de ejecución de dicho Convenio ha considerado que las medidas propuestas por nuestro país para la reducción de óxidos de nitrógeno y compuestos orgánicos volátiles son insuficientes, demasiado dilatadas temporalmente e inconsistentes al no haberse aportado la debida información. También cabe mencionar, en el ámbito del Convenio de Barcelona sobre el Mediterráneo, la aprobación del Protocolo para la gestión integrada de las zonas costeras, donde se propugnan modelos de desarrollo vinculados a la protección de los recursos naturales, modelos cuya aplicación habría de suponer cambios trascendentes frente al proceso de colmatación del litoral con urbanizaciones turísticas.

La continuidad de las instituciones internacionales en materia de medio ambiente puede ser especialmente advertida en la labor del *Tribunal Europeo de Derechos Humanos*. Su jurisprudencia en materia ambiental continúa manifestándose en los dos conocidos planteamientos que ya hemos subrayado en años anteriores: el que vincula lesiones ambientales con los derechos a la intimidad, y el relativo a la ponderación del derecho de propiedad con las exigencias de protección del medio ambiente.

Son de destacar, sin embargo, dentro de la primera línea, las precisiones del *caso Fägerskiöld* (decisión de inadmisión de 26 de febrero de 2008), que rechaza la violación pretendida al constatar que en el caso no se producía una contaminación ambiental severa en la casa de los demandantes derivada del ruido de un molino instalado por las autoridades suecas para la producción de energía eólica, de manera que las molestias producidas eran tolerables y no les impedían gozar de su vida privada y familiar. El supuesto nos sirve para introducir pautas de moderación en la reacción jurídica frente al daño ambiental en función del grado de intensidad del mismo, criterio que convendría tener en cuenta en nuestra experiencia al hilo del aumento de

demandas solicitando indemnización por ruidos procedentes de variadas actividades que la Administración hubiera debido controlar.

Dentro del mayor número de asuntos que entrarían en la segunda línea, puede destacarse el *caso Hamer* (sentencia de 27 de noviembre de 2007), donde se considera compatible con el derecho de propiedad la orden de derribo sin indemnización de una construcción realizada ilegalmente en una zona forestal protegida, y ello a pesar de que la citada construcción había sido tolerada durante 27 años por las autoridades belgas, argumentando que «no se debe otorgar primacía a los imperativos económicos así como a ciertos derechos fundamentales, como el derecho de propiedad, frente a las consideraciones relativas a la protección del medio ambiente, en particular cuando el Estado ha legislado en la materia». De nuevo nos encontramos con criterios jurídicos de gran significado en relación con la experiencia española, donde tan frecuente ha venido siendo la tolerancia administrativa frente a las construcciones ilegales. Aunque conviene tener en cuenta que paralelamente el Tribunal Europeo tutela el derecho de propiedad, incluso frente a exigencias de protección ambiental, cuando las autoridades pretenden desconocer contenidos económicos que anteriormente se habían reconocido como legítimos. Tales son los *casos Anonymos Touristiki Etaira Xenodocheia Kritis* (sentencia de 21 de febrero de 2008), *Theodoraki* (sentencia de 11 de diciembre de 2008) y *Köktepe* (sentencia de 22 de julio de 2008) en los que se condena a Grecia (en los dos primeros) y a Turquía (en el último) por imponer sin indemnización prohibiciones de realizar construcciones que anteriormente se habían considerado admisibles, y ello a pesar de reconocerse expresamente la legitimidad misma de los fines de tutela del medio ambiente perseguidos por las autoridades. De manera que, como vemos al comparar estas sentencias con el *caso Hamer*, las consecuencias son muy diferentes en función de la legalidad o ilegalidad originaria de las construcciones.

2. LAS INSUFICIENCIAS ESTATALES ANTE LA VARIEDAD DE ACTUACIONES AMBIENTALES COMUNITARIAS

En el ámbito de la Unión Europea sigue pendiente la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, que tan fundamentales opciones contiene en relación con el medio ambiente, debido al resultado negativo del referéndum irlandés. Asimismo cabe constatar que no se ha culminado la revisión del Sexto Programa de Acción Ambiental, retraso que el Parlamento Europeo ha considerado «lamentable» (resolución de 10 de abril de 2008). No obstante, una valoración de las principales actuaciones y retos en la materia se contiene en la comunicación adoptada por la Comisión con el título «Resumen de la

Política Ambiental», donde se identifican como principales ámbitos de actuación la sostenibilidad, el cambio climático y la biodiversidad, y se apuesta por la simplificación y mejora de los instrumentos aplicables tanto en la política propiamente ambiental como en relación con la incidencia ambiental de otras políticas comunitarias.

Al igual que hemos constatado en el ámbito internacional general, la política ambiental comunitaria se manifiesta en la variedad de actuaciones e iniciativas que inciden en los distintos sectores: biodiversidad, producción, diseño y etiquetado ecológicos, aplicación a Euratom de los tres pilares del Tratado de Aarhus (acceso a la información, participación y acceso a la justicia en materia de medio ambiente), medio ambiente marino, infraestructuras críticas europeas, protección del medio ambiente mediante el derecho penal y otros ámbitos. La iniciativa «legislar mejor» ha determinado durante 2008 la aprobación de nuevas directivas sobre control integrado de la contaminación (Directiva 2008/1/CE), calidad del agua (Directiva 2008/105/CE), residuos (Directiva 2008/98/CE) y calidad del aire (Directiva 2008/50/CE).

Los problemas ligados al cambio climático centran las acciones más significativas de la Unión Europea, que van penetrando en los más variados sectores. Así, en el documento «El cambio climático y la seguridad internacional» (doc. S113/08, de 14 de marzo de 2008) se considera que un aumento de las temperaturas medias de 2º C puede plantear riesgos graves no solo de tipo humanitario y político sino también para la seguridad, lo que determina la necesidad de aumentar los conocimientos y las capacidades de respuesta a escala europea. Mediante la Directiva 2008/101/CE se han incluido las actividades de aviación en el régimen comunitario del comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero.

Particular importancia cabe conceder al paquete de medidas sobre energía y cambio climático propuesto por la Comisión el 23 enero 2008 con los objetivos de lograr para el año 2020 en la Unión Europea una reducción del 20% en las emisiones de gases de efecto invernadero y que las energías renovables representen un 20% del consumo energético. Los instrumentos diseñados a tal fin parten de la reforma del régimen relativo al comercio de los derechos de emisión, previéndose el establecimiento de un sistema armonizado en toda la Unión con normas comunes que sustituirían a los planes de asignación de emisiones. También se establecen medidas como la reducción de emisiones en sectores no integrados en el citado sistema de comercio de derechos de emisión, el fomento del uso de energía procedentes de fuentes renovables, el incremento de la eficiencia energética, etc.

El conjunto de obligaciones estatales que va generándose año a año en los variados instrumentos de la política comunitaria, y particularmente de la relativa al medio ambiente, resulta difícil de seguir y de aplicar para los Estados. La propia Comisión es consciente de ese gran problema general, cuya aplicación a la política ambiental se contiene en el documento COM (2008) 773, de 18 de noviembre 2008, titulado «La aplicación de la legislación ambiental comunitaria». Los problemas en relación con la política ambiental se identifican en la insuficiente atención a los plazos de incorporación de las directivas ambientales por parte de los estados miembros, la falta de conocimientos, sensibilización y capacidad de las administraciones nacionales y regionales, las deficiencias de las políticas y prácticas nacionales y regionales para garantizar el cumplimiento de las obligaciones comunitarias, y la escasez y el aplazamiento de las inversiones en las infraestructuras necesarias para controlar la contaminación. El texto plantea la mejora de los sistemas de información, los indicadores de cumplimiento, el uso de fondos comunitarios, la elaboración de documentos de orientación, el fomento del diálogo y otras posibles soluciones. Se trata de cuestiones esenciales para lograr la eficacia de la legislación ambiental comunitaria, en cuya misma formulación conviene tener en cuenta las capacidades estatales de garantizar su aplicación.

3. EXPECTATIVAS Y DECEPCIONES EN LAS POLÍTICAS AMBIENTALES COMPARADAS

En el ámbito comparado se han incluido actualizaciones de los estudios sobre las políticas ambientales en Estados Unidos, Italia, Francia e Iberoamérica. Como es lógico, la selección de aspectos que parecen particularmente interesantes en estas experiencias comparadas conlleva una tendencia a la dicotomía entre lo positivo y lo negativo.

Tal y como ya se ha adelantado, en *Estados Unidos* la agenda ambiental del Presidente Obama incluye novedades de gran calado, que inicialmente se han apoyado en cuatro pautas: potenciar el papel de expertos y científicos, fundar la política energética en la autosuficiencia y las energías renovables o limpias, luchar contra el cambio climático, y potenciar una economía sostenible mediante tecnologías limpias, productos ecológicos y puestos de trabajo verdes. Los cambios conectarían con una opinión pública que, al menos antes de surgir la crisis económica, parece haber recuperado la sensibilidad ambiental, en buena medida oscurecida tras los atentados terroristas de 2001 y la guerra de Irak, lo que se manifestaría en el incremento del valor concedido a la imagen ambiental de las empresas y los productos. En las mismas

Facultades de Derecho se aprecian notables esfuerzos por reforzar los programas de Derecho ambiental debido a la mayor demanda de estas enseñanzas.

Prueba de la importancia concedida por la nueva Administración a las cuestiones ambientales es la creación del puesto de *Assistant to the President for the Energy and Climate Change*, que sitúa en un primer plano las necesidades de coordinación política y científica en la materia. Coordinación que en todo caso parece diseñarse conforme a los mecanismos flexibles y de colaboración público-privada que caracterizan a la denominada nueva gobernanza. En tal sentido, conviene recordar que el establecimiento de un adecuado equilibrio entre los análisis de riesgos, que han de realizar los científicos, y la gestión de riesgos, que han de decidir los políticos, es la cuestión más delicada que se plantea en el diseño de toda política ambiental.

En relación con las variadas políticas ambientales de *Iberoamérica* cabe empezar poniendo de relieve dos documentos de Naciones Unidas. El primero es la declaración de 13 de septiembre de 2007 sobre los derechos de los pueblos indígenas, donde se incluye el derecho a los territorios y recursos que tradicionalmente han utilizado, así como el derecho a la protección ambiental de los mismos. El segundo es el informe elaborado por el PNUMA en noviembre de 2008 sobre «Geo Mercosur: integración, comercio y medio ambiente», donde se fundamenta la necesidad de incorporar la dimensión ambiental en el proceso de integración supraestatal.

Entre las iniciativas nacionales conviene tener en cuenta la nueva Constitución de Bolivia, que establece importantes procesos de nacionalización de los recursos naturales, vinculándolos especialmente a las poblaciones indígenas, además de un variado conjunto de derechos y declaraciones ambientales, que incluyen la creación de una jurisdicción agroambiental especializada para resolver los litigios relativos a los recursos naturales. El complejo proceso de cambio político abierto en esta nación plantea problemas no sólo en relación con las compañías multinacionales que vienen explotando sus recursos geológicos, sino también en el plano interno, particularmente debido a la amplitud de las pretensiones autonomistas del Departamento de Santa Cruz.

En el plano legislativo destacan, entre otras reformas, las de la normativa forestal con la finalidad de frenar los continuos procesos de deforestación en Argentina, Chile, Honduras, México y Brasil, y también una interesante propuesta de iniciativa popular para garantizar el mantenimiento de la biodiversidad en Costa Rica particularmente frente a la actividad turística. En cuanto a la organización pública, puede informarse de la creación del Ministerio de Medio Ambiente en Chile, que parece determinar la primacía de la

organización burocrática jerarquizada frente al modelo de tipo colegial al que respondía anteriormente la Comisión Nacional del Medio Ambiente (CONAMA), que ahora se ocupará exclusivamente de la gestión del sistema de evaluación de impacto ambiental. Particularmente polémico ha resultado, por último, en Argentina el veto presidencial a la protección de los glaciares de la Patagonia (establecida en la Ley núm. 26.418 de 2008) por considerar excesivas las prohibiciones que pretendían establecerse.

Un año más, la política ambiental de *Italia* se encuentra fuertemente condicionada por las carencias que presenta su adaptación a los planteamientos y a las exigencias de la política ambiental de la Unión Europea. En tal sentido, las pautas integradoras tienden a quedar anuladas por el peso de los incumplimientos y los graves problemas que afectan al medio ambiente.

En el polo positivo cabe referir la subsanación, producida en 2008 bajo el Gobierno Berlusconi aunque la iniciativa hubiera partido del Gobierno Prodi, de las incoherencias que con respecto al ordenamiento comunitario presentaba el Código del Medio Ambiente. Así, en el concepto de residuo se abandonan ya las referencias a los subproductos y las «materias primas secundarias» para definirlo como todo resultado no específicamente pretendido del ciclo productivo, cuyo transporte y tratamiento quedan a cargo del poseedor conforme a variados controles y principios de gestión (reducción, reutilización, reciclaje y eliminación). Otras reformas del Código afectan al modelo único de declaración ambiental de los residuos con el fin de lograr la trazabilidad ambiental de los mismos, o a la ampliación de la participación ciudadana en los procedimientos administrativos relacionados con la tutela ambiental.

En el polo negativo ha de indicarse que Italia ha recibido a lo largo de este año cinco nuevas condenas por infracción de diversos extremos de la normativa comunitaria ambiental: sentencias del Tribunal de Justicia de 31 de enero de 2008 (participación del público en la elaboración de determinados planes y programas relacionados con el medio ambiente), 10 de abril de 2008 (vertederos de residuos), 15 de mayo de 2008 (protección de aves), 25 de septiembre de 2008 (instalaciones portuarias receptoras de desechos generados por buques y residuos de carga) y 22 de diciembre de 2008 (disciplina de residuos en relación con chatarra y otros elementos).

No obstante, el protagonismo en la lista de problemas ambientales indudablemente corresponde a la crisis de los residuos de Campania, donde parece que la situación de emergencia ha pasado a ser crónica, en buena medida debido a la implicación de la Camorra en el desastre, lo que ha determinado la necesidad de implicar en su tratamiento a la policía y al

ejército. Las leyes 123 y 210 de 2008 han incluido amplias y contundentes medidas fundadas especialmente en el establecimiento de excepciones a la aplicación de las normas ambientales sobre residuos y evaluación de impacto ambiental, que se traducen prácticamente en el recurso sistemático a la incineración de las basuras y a la reconversión de los vertederos ilegales.

En el caso de *Francia* han de destacarse los avances en el llamado proceso Grenelle del medio ambiente, iniciativa gubernamental para establecer la política ambiental con una metodología que permita la participación de autoridades públicas de los diferentes niveles, y de variados movimientos sociales y profesionales. A tal fin, en mayo de 2007 se constituyó un gran foro de representantes de la política y la sociedad que se organiza en seis grupos de trabajo que han de establecer el diagnóstico y las propuestas de actuación en relación con los principales problemas ambientales: cambio climático y energía, biodiversidad, salud y medio ambiente, producción y consumo sostenibles, democracia ecológica, y competitividad y empleo sostenibles. El proceso continúa con debates en la Asamblea Nacional, reuniones en diferentes regiones, foros en Internet, consejos y comités consultivos, conformando un conjunto de decisiones que han de plasmar en una legislación que asuma los compromisos nacionales en materia de medio ambiente, así como los correspondientes instrumentos de actuación.

4. LA LEGISLACIÓN BÁSICA DE RANGO REGLAMENTARIO Y LAS APORTACIONES JURISPRUDENCIALES EN EL ÁMBITO ESTATAL

En la política ambiental del Estado español durante 2008 ha de destacarse la unión de las estructuras organizativas de medio ambiente, aguas y agricultura en el nuevo Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino. La operación generó inquietud en círculos ecologistas, quizá sin tener en cuenta la continuidad que, como venimos sosteniendo, proporciona la burocracia. No obstante, para valorar la medida precisamos de una perspectiva temporal más amplia que nos permita considerar adecuadamente sus efectos.

En la legislación básica aprobada en el ejercicio se observa el dominio de las normas de rango reglamentario. Como es sabido, nuestro sistema constitucional sólo excepcionalmente admite que lo básico sea definido en normas reglamentarias, de donde deriva la necesidad de ofrecer justificaciones adecuadas de su empleo. En los casos analizados, el fundamento de la vía reglamentaria se refiere al «carácter exclusiva y marcadamente técnico» de la materia regulada (RD 2090/2008 sobre responsabilidad medioambiental, y Orden PRE/3539/2008 sobre el plan nacional de reducción de emisiones

de las grandes instalaciones de combustión) o a la consideración de la regulación como «complemento necesario para garantizar la consecución de la finalidad objetiva a que responde la competencia estatal sobre las bases» (RD 106/2008, sobre pilas y acumuladores). A destacar también la reforma del Reglamento del Dominio Público Hidráulico (RD 9/2008) especialmente enfocada a profundizar en las medidas para la gestión de los riesgos de inundación.

En el plano legislativo cabe destacar la aprobación del nuevo texto refundido de la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental de Proyectos (RD legislativo 1/2008), entre cuyos contenidos puede destacarse la clara admisión de que la legislación autonómica sujeta a evaluación de impacto ambiental los proyectos de competencia del Estado. La solución resulta polémica, pues si bien en tales casos no deja de atribuirse al propio Estado la gestión del correspondiente procedimiento, incluida la declaración de impacto ambiental, bajo la óptica competencial parece necesario preguntarse si son suficientes las competencias ambientales de las comunidades autónomas para imponer el procedimiento de evaluación ambiental. La duda es común a distintas técnicas de lo que cabría denominar la parte general del Derecho ambiental. En efecto, el mismo problema se nos planteará si queremos regular un tributo ambiental, un delito ecológico o la calificación ambiental en la contratación administrativa. ¿Bastará con disponer de competencias ambientales para la ordenación jurídica de esos elementos o será necesaria también la competencia para la correspondiente regulación tributaria, penal o contractual administrativa?

Así, un enfoque alternativo del problema quizás hubiera podido hacerse considerando que el establecimiento de la técnica de evaluación de impacto ambiental constituye una obligación procedimental encaminada a proteger el medio ambiente, cuyo régimen básico debe ampararse tanto en la competencia del Estado sobre «el procedimiento administrativo común» (art. 149.1.18^a Constitución) como en la relativa a la «legislación básica sobre protección del medio ambiente» (art. 149.1.23^a Constitución). Las correspondientes competencias de las comunidades autónomas deberían respetar ese marco constitucional, de manera que no cabría considerar toda regulación autonómica sobre la evaluación de impacto ambiental como el simple ejercicio «de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección» (art. 149.1.23^a Constitución). La vertiente procedimental de la institución exigiría, en definitiva, que al mismo tiempo toda regulación autonómica de la evaluación de impacto ambiental se circunscribiera a sus competencias en materia de procedimiento administrativo,

esto es, al ámbito «de las especialidades derivadas de la organización propia de las comunidades autónomas» (art. 149.1.18^a Constitución).

Junto al régimen jurídico establecido en leyes y reglamentos, la construcción de las políticas ambientales depende también en una significativa medida de los tribunales que resuelven los casos sometidos a su decisión jurídica. Con demasiada frecuencia en nuestra experiencia ejecutiva tiende a dominar o un voluntarismo interpretativo que orilla los criterios judiciales o una sumisión acrítica que los asume ciegamente. El diseño de cualquier política pública en un Estado de Derecho ha de contar necesariamente con los límites establecidos en la jurisprudencia sin perjuicio de someterlos a la crítica jurídica. De ahí la importancia que venimos concediendo a los análisis de la jurisprudencia de los diferentes tribunales de cara a valorar el alcance de partes significativas de la política ambiental.

La exposición de la jurisprudencia del *Tribunal Constitucional*, ante la carencia de sentencias relacionadas con el medio ambiente en este ejercicio, se ha detenido en el análisis de dos autos, jurisprudencia menor que no deja de presentar gran interés. El primero es el auto 88/2008, que mantiene la suspensión de la sorprendente ley madrileña que sujeta a autorización el acceso de los agentes forestales a los montes de particulares; sin perjuicio de la procedencia de la solución establecida en el caso, el énfasis del Tribunal en la exigencia de «certeza e inmediatez» de los daños ambientales puede entrañar una restricción excesiva del régimen de la suspensión en este tipo de supuestos sobre la que conviene reflexionar. El segundo es el auto 456/2007 por el que se inadmite la cuestión de inconstitucionalidad planteada en relación con el impuesto andaluz sobre depósito de residuos radiactivos; nos encontramos aquí con una manifestación de la quizá excesivamente formalista jurisprudencia constitucional en relación con los impuestos autonómicos que también pudiera merecer alguna reconsideración.

El estudio de la jurisprudencia ambiental del *Tribunal Supremo* ofrece líneas muy interesantes. Ahí está el caso del ruido del aeropuerto de Barajas (sentencia de 13 de octubre de 2008), que permite hacer un recorrido por los modernos planteamientos jurisprudenciales, vinculados especialmente al caso Moreno Gómez (2004) del Tribunal Europeo de Derecho Humanos, que ha determinado importantes correcciones en la carga de la prueba de los daños y una fuerte tendencia a atribuir a la Administración el coste de las pertinentes indemnizaciones; todo ello está obligando a cambiar la tradicional actitud permisiva de las Administraciones públicas ante los ruidos.

Importante resulta también la doctrina judicial en relación con las exigencias de motivación reforzada para la reclasificación urbanística del suelo

no urbanizable especialmente protegido (sentencias de 3 de julio de 2007 y 30 de septiembre de 2008), que ha de servir para poner coto a algunos desmanes urbanísticos. Uno de los campos donde más claramente se aprecia la sensibilidad creciente del Tribunal Supremo ante las cuestiones ambientales son los variados supuestos relativos al régimen de la evaluación de impacto ambiental, la observancia de cuya pureza procedimental no impide considerar la incidencia de los diversos intereses públicos y privados concurrentes en cada caso. Finalmente resulta muy interesante la línea jurisprudencial abierta en relación con las asignaciones de derechos de emisión de gases de efecto invernadero, donde los planteamientos formales, que llevan a anular las asignaciones por falta de motivación, se refuerzan en diversos pronunciamientos con la consideración de las circunstancias de las empresas, como su previa adaptación a tecnologías menos contaminantes.

En la jurisprudencia civil se advierte un incremento de la incidencia de los valores ambientales en las relaciones entre particulares. Cabe destacar la interesante y polémica sentencia de 20 de octubre de 2008, que atribuye al propietario la responsabilidad por la contaminación de los suelos aunque ejerció su actividad empresarial con las oportunas licencias administrativas y con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley de Residuos de 1998, que fue la norma donde se reguló expresamente tal responsabilidad.

5. LAS POLÍTICAS AMBIENTALES AUTONÓMICAS EN EL AÑO DE LA CRISIS ECONÓMICA

Las comunidades autónomas tan apenas han aprobado legislación propiamente ambiental. Una excepción se encuentra en Galicia, que ha aprobado leyes de protección del paisaje o de residuos con una orientación inequívoca de tutela del medio ambiente, mayor actividad legislativa que quizá podría explicarse por la cercanía de futuros procesos electorales en esa Comunidad Autónoma; sin embargo, en las mismas circunstancias, Euskadi presenta un ejercicio más ocupado en la ejecución de proyectos de restauración o protección ambiental que en la generación de nuevas leyes o grandes decisiones políticas en la materia. Se trata, pues, de un año de calma legislativa, situación que no parece fácilmente relacionable con las citas electorales, ni con las anteriores (2007) ni con las posteriores (2009). Cabe incluso referir explicaciones particulares; así, el Gobierno de Canarias estima que la introducción de nuevos elementos normativos podría contribuir a complicar una situación que considera ya difícil de gestionar, y en Extremadura la búsqueda de amplios consensos imprime mayor lentitud a los procesos legislativos en la materia. No obstante, en contraste con ese relajamiento del legislador,

sigue advirtiéndose la aprobación por ley de actos de contenido típicamente administrativo con la finalidad aparente de evitar las impugnaciones en vía judicial, fenómeno que este año se aprecia en Castilla y León en relación con los centros de tratamiento de residuos.

En cualquier caso, conviene constatar que los impulsos propiamente políticos se han dejado sentir en algunas comunidades autónomas, bien tras cambios en los correspondientes ejecutivos, como sucede en Islas Baleares y Principado de Asturias, bien tras significativas iniciativas, como ocurre en La Rioja con los programas de inspección ambiental. En el polo opuesto no puede dejar de citarse el sorprendente desmantelamiento en Murcia de la Consejería de Desarrollo Sostenible y Ordenación del Territorio, que parece obedecer a un objetivo de diluir la expresión de los intereses ambientales en abierto contraste con los ambiciosos planteamientos ambientales del discurso presidencial de investidura de 2007. Finalmente, en el plano de los más elementales principios ha de reivindicarse para Euskadi un ámbito propio para el ecologismo político al margen del terrorismo.

La combinación de la crisis económica con un buen año hidrológico puede considerarse que ha terminado produciendo ciertos efectos positivos. Así, según cabe apreciar particularmente en Castilla-La Mancha o en Comunidad Valenciana, los problemas ambientales derivados del crecimiento urbanístico continuo han perdido protagonismo debido a la ralentización del sector inmobiliario. En igual sentido, las complejas demandas sobre el agua que enfrentan periódicamente a Cataluña, Comunidad Valenciana y Aragón no han llegado a manifestarse por completo al haberse podido suspender las obras de urgencia del llamado mini-trasvase del Ebro, que tenía la finalidad de asegurar el abastecimiento de la metrópoli barcelonesa. Pero la persistente incidencia de variados intereses económicos en muchas políticas públicas sigue siendo fácilmente constatable, como sucede en relación con los problemas que plantean los campos de golf de interés turístico en Andalucía, la fijación del número de camas turísticas en Canarias, la ejecución de las sentencias de derribo de edificaciones ilegales en Cantabria o la suavización de las preocupaciones paisajistas en Comunidad Valenciana.

En el ámbito de la actividad judicial relativa a la aplicación de la legislación sobre el medio ambiente puede destacarse la jurisprudencia de algunos tribunales superiores de justicia, como los de Canarias en materia de indemnizaciones por suspensión o pérdida de derechos urbanísticos, Cantabria acerca de edificaciones ilegales en la costa, Madrid sobre la necesidad de incorporar la variable ambiental a los proyectos de obras públicas, o Navarra

en relación con la inaplicabilidad de la tradicional reglamentación de las actividades clasificadas.