

CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL
Revista del Poder Judicial. Número especial IV: Medio ambiente

Conde-Pumpido Tourón, Cándido
Presidente de la Audiencia Provincial de Segovia

CONCLUSIONES

Conclusiones
Serie: *Interdisciplinar*

VOCES:

ÍNDICE

TEXTO

Preámbulo

Considerando que la protección del medio ambiente constituye un desafío para la imaginación de políticos, juristas y científicos y precisa de una opinión pública y una sociedad sensible y activa, exige, además, la generosidad de empresarios y ciudadanos, que han de asumir los costes económicos y personales que supone y que sólo una adecuada conciencia del problema y una solidaridad real y efectiva en el ámbito de las relaciones humanas y estatales pueden conseguir. Debe impulsarse el cumplimiento de las normas jurídicas reguladoras del medio ambiente, siendo esta tarea común en la que la colaboración de la sociedad civil nacional e internacional resulta elemento coadyuvante imprescindible.

Por lo que en las Jornadas sobre Medio Ambiente al efecto realizadas en Segovia ha considerado útil dar público conocimiento a sus siguientes *consideraciones*:

Primero: 1. Los Jueces, Fiscales y Abogados del Estado, dentro del marco de nuestra función pública, asumimos la necesidad de, siguiendo el mandato constitucional, velar y desarrollar la protección del medio ambiente mediante la tutela judicial efectiva. 2. Los movimientos sociales como fundamento básico en la defensa de la naturaleza deben ser integrados en la acción del Estado. 3. Introducción de una educación medioambiental en las escuelas con especial concienciación en el respeto a la fauna y a la flora.

Segundo: La conservación y mejora del medio ambiente y del entorno ecológico es un mandato constitucional dirigido a los poderes públicos y a la ciudadanía. El cometido de aquéllos no podrá llevarse a cabo sin la concurrencia de la solidaridad colectiva.

La conservación y mejora del medio ambiente, íntimamente ligada al desarrollo de la persona y de los derechos fundamentales de la misma, constituye un principio general del Derecho que ha de informar la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de las Administraciones públicas.

Para la Constitución Española el desarrollo económico también es necesario para lograr la calidad de vida, lo cual impone la necesidad de compaginar la protección de ambos valores constitucionales. Para la consecución de tales objetivos, todas las Administraciones públicas están llamadas a ejercitar sus respectivas competencias en el contexto de una adecuada colaboración que propicie respuestas eficaces y soluciones equitativas.

La actividad de las Administraciones públicas en orden a la conservación del medio ambiente está sujeta a una pluralidad de controles jurisdiccionales, tanto de carácter nacional como internacional.

Adquiere particular importancia el control de la legalidad de las actuaciones administrativas, la competencia de los órganos jurisdiccionales para apreciar las medidas de protección del medio ambiente impuestas a las industrias y la facultad de ordenar su adopción si aquéllas no evitan o son insuficientes, así como la reparación patrimonial en su caso de los daños causados.

Tercero: 1. Se constata la insuficiencia del Derecho Privado para ofrecer plena satisfacción a la solución de conflictos de naturaleza colectiva, como es el problema de la responsabilidad civil por daños causados al medio ambiente, donde a menudo es difícil identificar víctimas y agresores. Insuficiencia que emana de la carencia de la acción pública en una rama del ordenamiento reguladora de conflictos individuales, y también del mantenimiento de la responsabilidad subjetiva en el Derecho Civil ordinario (art. 1902 del Código Civil). 2. En consecuencia, se propugna: A) El impulso de la actual tendencia a la objetivación de la responsabilidad extracontractual, en el área del medio ambiente. Tendencia ya cristalizada en el Derecho positivo en el sector normado por las leyes especiales, como la Ley de Navegación Aérea de 21 de julio de 1960 y la Ley de Responsabilidad Civil en Materia de Energía Nuclear de 29 de abril de 1964, y que debe llevar, para el Derecho Civil regulado por el Código, y mientras subsista el actual artículo 1902 que establece la responsabilidad por culpa, a identificar la culpa con la actividad de creación de riesgo para el mantenimiento del medio ambiente. B) Impulsar igualmente la tendencia actual de socializar el resarcimiento de daños colectivos, mediante el mecanismo jurídico del aseguramiento de los daños, de manera al menos parcial. C) Eventualmente, se propugna también la instauración de la acción pública en el Derecho Privado para hacer efectiva la exigencia de responsabilidad civil por daños causados al medio ambiente.

Cuarto: 1. Hubo conformidad entre los congresistas acerca de la necesidad y conveniencia de utilizar sanciones penales para proteger el medio ambiente de las agresiones más graves conforme al mandato del artículo 45 de la Constitución, plenamente justificado y que responde a una necesidad socialmente sentida. 2. Las sanciones penales cumplen en la protección del medio ambiente una doble función, preventiva -por la mayor eficacia disuasoria que tienen las sanciones penales en un campo en el que las multas administrativas son generalmente integradas en los costos- y sancionadora, si bien, conforme al principio de intervención mínima de la actuación punitiva del Estado, deben reservarse para aquellas conductas más graves, siendo ordinariamente suficiente con la actuación administrativa, tanto preventiva como sancionadora. 3. Por razones de eficacia y garantía la protección penal del medio ambiente debe realizarse dentro del propio Código Penal y no a través de leyes especiales. 4. La consideración del medio ambiente -o del derecho a su disfrute- como un bien jurídico autónomo, penalmente tutelado, exige una delimitación precisa por razones de seguridad jurídica y de determinación del ámbito de protección penal distinguiéndole de

otros valores ya protegidos penalmente en tipos tradicionales. Hubo coincidencia en una concepción intermedia, que considera el medio ambiente como «el mantenimiento de la propiedad del suelo, el aire y el agua, así como de la fauna y la flora, y de las condiciones ambientales de desarrollo de estas especies, de tal forma que el sistema ecológico se mantenga en su sistema subordinado y no sufra alteración perjudicial». 5. Partiendo de esta concepción se constató la insuficiencia del actual precepto que protege penalmente el medio ambiente de manera específica (art. 347 bis del Código Penal) por sancionar únicamente el uso degradante del medio ambiente como lugar de inmisión de residuos sólidos, líquidos o gaseosos olvidando la necesidad constitucional de sancionar también penalmente la explotación irracional de los recursos naturales. 6. Se destacó, por ello, la conveniencia de reformas legislativas que amplíen la protección penal del medio ambiente incluyendo otras conductas además de las estrictamente contaminantes, completando la protección penal del entorno necesario para una digna calidad de vida o con la sanción de los delitos contra la ordenación del territorio (delito urbanístico) en el sentido de la propuesta de nuevo Código Penal de 1983. 7. Se destacó asimismo la necesidad de un mayor esfuerzo por parte de los colectivos asistentes a las jornadas para reforzar la protección penal de un medio ambiente seriamente amenazado: así se puso de relieve la necesidad de que por parte de la Administración se dé cuenta a los órganos jurisdiccionales competentes en todos los casos en que tenga conocimiento de actos atentatorios contra el medio ambiente que pudieran ser constitutivos de infracción penal, suspendiendo el expediente sancionador administrativo hasta que se pronuncien los Tribunales. Por parte del Ministerio Público cabría adoptar una posición activa dirigiéndose incluso a las propias administraciones competentes para la denuncia (locales, autonómicas y centrales), camino que ya se ha iniciado como se puso de relieve en las jornadas. Por parte de los órganos jurisdiccionales se hace necesario un esfuerzo para superar las deficiencias actuales del tipo, precisando jurisprudencialmente los conceptos que ofrecen una mayor inseguridad como, por ejemplo, que ha de atenderse por puesta en peligro «grave», así como la delimitación precisa de aquellas leyes o reglamentos cuya contravención es penalmente relevante. 8. Se pusieron de relieve los riesgos, en el campo de la seguridad jurídica, que se derivan del hecho de que en la configuración del tipo penal tenga relevancia la contravención de leyes y reglamentos administrativos. La actual normativa sectorial, caduca, dispersa y en muchos casos obsoleta, debe reordenarse en un sistema homogéneo y completo de protección administrativa del medio ambiente, sistematizado y articulado alrededor de una ley básica o general de conservación de la naturaleza cuya urgente publicación se hace también necesaria para la plena eficacia de la norma penal. 9. En el mismo sentido de garantizar la seguridad jurídica, preocupación generalizada de los congresistas en la aplicación de esta novedosa norma penal, se puso de relieve la necesidad de disponer en la interpretación del artículo 347 bis de criterios objetivos para determinar si la norma extrapenal vulneradora merece la calificación de «protectora del medio ambiente», señalándose que estos criterios pueden construirse con rigor partiendo a la propia configuración del tipo. 10. Se destacó la naturaleza de delito de riesgo colectivo que nuestro Código Penal atribuye al delito ecológico, lo que genera múltiples problemas concursales que deberán resolverse aplicando las normas generales, señalándose el carácter perturbador y dudosamente constitucional del artículo 348, cuya derogación se propuso. 11. Se puso también de relieve la conveniencia de penalizar expresamente a los facultativos que emitiesen informes incorrectos o a los funcionarios que por acción u omisión pudiesen ser copartícipes en la producción de un daño ecológico. 12. En el campo de la penalidad se destacó la eficacia de penas no tradicionales como la prohibición de empleo de ciertos equipos, empleo coercitivo de medidas correctoras de actividad contaminante e incluso condicionar la concesión de la suspensión de condena a la adopción de medidas correctoras, ya utilizadas en el Derecho Comparado, al mismo tiempo que se reclama la previsión de un límite temporal para el cierre de los establecimientos. 13. Se destacó cómo la protección penal del medio ambiente se realiza también a través de otros tipos penales, además del delito ecológico, como los que sancionan los incendios forestales, cuya reciente modificación fue valorada positivamente. 14. Por último,

pero no por ello menos importante, se puso de relieve la necesidad de contar con medios suficientes para la instrucción y enjuiciamiento de este tipo de conductas, destacándose la necesidad de colaboración de la Administración y sugiriéndose la adopción de medidas procesales específicas e incluso la especialización dentro de la Policía judicial.

Quinto: En la búsqueda de un orden internacional justo el Derecho es sin duda un instrumento básico, aunque, justo es decirlo, cualquier solución legal pasa por una lógica armonización jurídica. Tal consideración es perfectamente aplicable al orden legal medioambiental.

Las diferencias en ese campo entre el Derecho anglosajón, el socialista y el continental son evidentes. Sin embargo, la experiencia comunitaria, como sistema de armonización entre el Derecho continental y el anglosajón, posee un valor extraordinario por cuanto ha aunado esfuerzos y buscado soluciones armonizando dos sistemas legales distintos. Indudablemente su funcionamiento presenta innumerables dificultades; ello no es óbice, sin embargo, para reconocer la importancia intrínseca de esta extraordinaria iniciativa. En contraposición a la experiencia comunitaria es fácil observar en el ámbito internacional otros ejemplos donde la falta de voluntad y ausencia de un compromiso serio en la solución de problemas medioambientales y sus consecuencias se plasma en situaciones de insolidaridad y un ejemplo claro de ellos son los problemas surgidos en relación al desastre de Bophal.

La integración de España en la Comunidad Económica Europea es un buen momento para dar un impulso efectivo a la armonización normativa y procurar una solidaridad plena no sólo con los países comunitarios, sino con el resto de los países en el orden internacional.

Sexto: El reconocimiento del ejercicio de la acción popular en el seno de la Constitución como forma de participación de la ciudadanía en la Administración de justicia debe llevar a la interpretación menos entorpecedora del acceso a los Tribunales, en solicitud de amparo judicial, tratándose de tutelar un bien cultural y fundamental para el desarrollo de la persona y cuyo ejercicio está orientado en defensa de bienes colectivos y en consecuencia siendo presumible la licitud, legitimidad y directa afección a la comunidad de las infracciones que se produzcan.

La defensa del medio ambiente desde la perspectiva del ordenamiento penal viene encomendada a la sociedad, en general, como titular de la misma, y a través de la acción popular y, más específicamente, por razón de su rango, al Ministerio Fiscal como defensor de la legalidad y a los jueces como tuteladores ordinarios de los derechos de los ciudadanos.

Ello supone que el Ministerio Fiscal debe asumir y ejercitar el protagonismo que hoy día le permite su Estatuto en la persecución de estos delitos y los jueces deben acomodar sus resoluciones a lo prevenido en el artículo 53.3 de la CE, que establece que la práctica judicial se inspirará en el respeto y protección de los principios rectores del orden social y económico, entre los cuales se encuentra el artículo 45 de la CE.