

Reflexiones sobre la intervención de la Justicia en el Medio Ambiente.

Luis Carlos Rodríguez León

Coordinador de la Red Andaluza de Fiscales Ambientales

La protección del medio ambiente desde el punto de vista legal, no es una novedad de los últimos tiempos. Podemos encontrar verdaderas normas de Derecho Ambiental, tanto en sus facetas reguladoras como represoras, en distintas épocas históricas, en las que muy seguramente ni el ciudadano ni el Legislador tuvieran conciencia de estar actuando en ese sentido, ya que ni siquiera existía el término "medioambiental".

Sin necesidad de remontarnos más allá del Derecho Romano, que constituye el embrión del Derecho Continental Europeo, ya se establecían en sus normas un catálogo de derechos y obligaciones que, si bien es cierto se referían y protegían la propiedad y los intereses económicos a ella vinculados, de forma indirecta contribuían, sin dudas, a lo que en aquél tiempo podíamos entender como desarrollo sostenible.

El Fuero Juzgo, código de leyes visigodas españolas desde el siglo V, en su Libro VIII establecía normas protectoras expresas sobre los incendios de montes, el daño al ganado y otros animales, protección de las aguas de los ríos etc. Más recientemente la Ordenanza de Montes de 1833 y la Ley de Aguas de 1879 se constituían en verdaderos modelos, en su género y en su tiempo, de normas detalladas y perfectamente estructuradas, que en su técnica legislativa superan a las actuales. Sin embargo no pudieron sobrevivir a dos elementos no previstos, los avances tecnológicos y la desbordante explotación de recursos que supuso el siglo XX.

Son estas dos circunstancias las que se constituyen en el detonante de una mayor, por no decir nueva, sensibilidad social sobre lo que ahora empezaba a ser un verdadero problema: La protección medioambiental.

La exposición de motivos de la Ley Española de Protección del Ambiente Atmosférico de 22 de diciembre de 1972, se hace eco de esta realidad cuando dice: "La degradación del medio ambiente constituye, sin duda alguna, uno de los problemas capitales que la humanidad tiene planteados en esta segunda mitad del siglo, problema cuya gravedad no es preciso ponderar. La explotación intensiva de los recursos naturales, el desarrollo tecnológico, la industrialización y el lógico proceso de urbanización de grandes áreas territoriales son fenómenos que, incontrolados, han llegado a amenazar en determinadas regiones la capacidad asimiladora y regeneradora de la naturaleza y que, de no ser adecuadamente planificados, pueden abocar a una perturbación irreversible del equilibrio ecológico general, cuyas consecuencias no son fácilmente previsibles."

Llegados a este punto, es necesario analizar qué ámbito legal es el más adecuado para una correcta protección del Medio Ambiente. Dos son, en un primer momento, los caminos a seguir: El Derecho Administrativo y el Derecho Penal. Ambos ordenamientos, aunque íntimamente ligados, son radicalmente dispares en sus principios y su filosofía.

El Derecho Administrativo es esencialmente regulador de la actividad humana que se desarrolla en forma de persona jurídica pública, así como la del particular en relación con la administración, o la del particular que desarrolla actividades que afectan a la cosa común.

Es un derecho preventivo, regulador, armonizador, que establece pautas. Es un derecho vertical en su formación, ya que es la propia Administración la que establece la norma a seguir en una determinada materia, encauzando la actividad social hacia un modelo definido por el Legislador previamente, aunque fuertemente mediatizado por la presión internacional a través de los Convenios y Tratados, por el sistema económico tanto externo como interno, por la propia estructura administrativa del país y, en nuestro caso concreto, por el reparto de competencias entre los distintos entes territoriales que componen el complicado entramado de la Administración española.

Precisamente por existir una regulación civil y otra administrativa suficientemente amplia, y por carecer de una especial sensibilidad o conciencia social en materia medioambiental, es por lo que ha tardado tanto en aparecer el Derecho Penal Medioambiental. En España siempre se ha considerado que el tema del Medio Ambiente, era una cosa que debería permanecer en el ámbito del Derecho Administrativo. Todavía hoy hay quienes siguen pensando que ha sido un error introducirlo en el Derecho Penal.

Pero lo cierto es que determinadas señales empezaron a poner sobre la mesa la necesidad de un cambio. Por una parte la prolija y abundante regulación administrativa sobre la materia medioambiental, produce a veces el efecto contrario al perseguido, pues hace difícil el conocimiento de las normas y por tanto su cumplimiento. Por otro lado la respuesta de la Administración en España ante los problemas que se le plantean, ha sido y sigue siendo hoy, salvo honrosas excepciones, especialmente lenta. Esto le ha privado de una agilidad y eficacia en sus resoluciones, que no ha dado respuesta a las necesidades planteadas en una sociedad moderna, que como todas las de nuestro entorno cultural, se caracteriza por su dinamismo y celeridad.

El segundo aviso, lo daba la Jurisdicción Contencioso Administrativa, ámbito en el que deben resolverse las discrepancias e incumplimientos que generan la normativa administrativa ambiental. Históricamente en nuestro país ese aspecto de la Justicia ha estado, incomprensiblemente, colapsado.

La resolución de los problemas que se plantean en el terreno administrativo, deben superar dos pruebas especialmente complejas y exasperantes: concluir la vía administrativa con su escritos, alegaciones y recursos, con distintos plazos e

instancias y después, si te quedan fuerzas, emprender una nueva batalla legal ante la Jurisdicción Contenciosa que puede durar décadas, años en el mejor de los casos.

Un tercer elemento que propició el cambio, nos vino impuesto desde fuera. La Comunidad Europea y los compromisos que a lo largo del tiempo ha ido adquiriendo nuestro Estado, obligaban a contemplar ciertos aspectos penales del tema ambiental.

El último aviso, y para mi el más importante, es el nacimiento de una conciencia social en materia medioambiental, que exige al conciudadano un comportamiento y al Legislador una respuesta ante determinados problemas.

Frente al argumento, cierto por otro lado, de que el medio ambiente entra en el Derecho Penal, ante la imposibilidad de su control por parte de la Administración. Debemos pensar que en mayor medida ha contribuido a la creación del Derecho Penal Ambiental, el plante de nuestra sociedad ante determinadas conductas con las que se siente herida y que ya no tolera y ve "normal". Se criminalizan actos que ponen en serio peligro nuestra calidad de vida y la obligación que tenemos de transmitir a otras generaciones el espacio físico que hemos recibido, en las mejores condiciones.

Así de una forma seria y amplia, aunque mejorable, se regulaba en 1995, prácticamente por primera vez, en nuestro Código Penal el delito medioambiental y el urbanístico, ambos estrechamente unidos. La experiencia en estos diez años de vigencia, ha sido ciertamente positiva. También ha servido para poner de manifiesto algunos problemas que urge resolver.

De un lado una mayor calidad del texto legal en cuanto a su redacción y terminología, evitando contradicciones con normas extrapenales que sirven de referencia ineludible para la aplicación del Derecho Penal, al haber optado nuestro legislador por el sistema de norma penal en blanco. Por otro lado sería necesario un cambio en el sistema procesal penal de recursos, que permitiera una más rápida unificación de doctrina.

Otro elemento importante es la formación específica de Jueces y Fiscales en esta materia. Sólo así se puede garantizar una correcta aplicación e interpretación del Derecho Medioambiental, haciendo eficaz y útil su gestión. En este aspecto debemos congratularnos, especialmente en Andalucía, por ser la primera Comunidad Autónoma en haber dado un paso decisivo en esa dirección. Así la creación de la Red de Fiscales Medioambientales de Andalucía, en funcionamiento desde el año 2003 y ratificada a través del Convenio de Junio de 2004, firmado entre la Fiscalía General del Estado y la Presidencia de la Junta de Andalucía, ha supuesto un avance importantísimo para conseguir la unificación de criterios en la aplicación de la norma penal medioambiental en toda nuestra Comunidad. Con el nombramiento de dos Fiscales especialistas en cada Audiencia, que despachan con carácter exclusivo todos los asuntos relacionados con el medio ambiente, el urbanismo y el patrimonio histórico,

coordinados entre sí y bajo la dirección del Fiscal Jefe del Tribunal Superior de Justicia, se garantiza una única dirección, un único sentido en la aplicación de las normas. Igualmente es importante la creación en Julio de 2003, del Foro de Formación y Estudios Medioambientales del Poder Judicial, que tiene su sede en Andalucía, y en la que se formaran en esta materia todos los jueces de España.

Siendo todo esto importante, convendría pensar si para el futuro y vista la experiencia acumulada en estos diez años, no sería necesario una reforma más valiente en este ámbito de la Justicia.

De todos es conocida la polémica existente entre los juristas, tanto prácticos como teóricos, sobre la necesidad de procesos especiales o modelo único con algunas alteraciones por razón de la especialidad de la materia. No vamos a entrar de nuevo en esa discusión, por no ser el lugar ni el momento oportunos, pero a la vista de lo que se está haciendo en otras materias de especial trascendencia social, véase el tema de la violencia doméstica, quizás si fuera necesaria una reforma procesal que afectara especialmente al tema medioambiental y urbanístico.

Me refiero expresamente a la creación de unos Juzgados especializados que trataran desde el punto de vista Penal y Contencioso el problema Medioambiental y Urbanístico. Con ello ganaríamos en agilidad pues en numerosas ocasiones en el proceso penal se plantean cuestiones prejudiciales administrativas, imprescindibles de resolver para apreciar o no la cuestión penal de la conducta. Se trata de una materia muy especializada que requiere conocimientos administrativos muy amplios y penales. Incide una legislación Comunitaria, Estatal, de las Autonomías y Local. Existe hoy una gran disparidad de criterios entre los Órganos Judiciales, motivada por la falta de unidad de criterios debido a sus competencias y al sistema de recursos. Se resolverían con más acierto las cuestiones de medidas cautelares, a adoptar en los primeros momentos y que son tan importantes para evitar la continuación del daño.

Por último, si la instrucción de estas causas, como ya ocurre en otras materias (responsabilidad penal de menores) y otros en países de nuestro entorno europeo, correspondiera al Fiscal Especialista apoyado en su investigación por una Unidad de Policía Judicial (cuya dirección ya le encomienda el Decreto de 19 de Junio de 1987 y la Ley de Enjuiciamiento Criminal) integrada por Guardia Civil, Policía Autonómica, Agentes de Medio Ambiente y Cuerpos de Inspección, como el que se está creando en materia de Obras Públicas y Urbanismo, no cabe duda que el sistema ganaría en eficacia y supondría un vuelco radical a la situación de indecisión actual.

En cualquier caso estas ideas, reflexiones, que aquí expongo deben ser objeto de un debate más amplio y sosegado que podríamos iniciar entre todos los aludidos en estas notas y para el que ya os muestro mi disposición.

Para citar este documento

Rodríguez, Luis. *Reflexiones sobre la intervención de la justicia en el Medio Ambiente*. [En línea] Verano del 2005. Disponible en www.enj.org [Fecha de consulta]

Tomado de: <http://www.juntadeandalucia.es>