

ADMINISTRACIÓN Y LEGISLACIÓN AMBIENTAL

Curso 2013/2014

(Código: 61012098)

1. PRESENTACIÓN DE LA ASIGNATURA

Con la asignatura "Administración y Legislación ambiental" se pretende ofrecer una introducción al ordenamiento jurídico español como instrumento fundamental de nuestra sociedad para la protección del medio ambiente y abordar el análisis de las principales técnicas jurídicas articuladas a este fin. Para ello nos ha parecido, también, imprescindible acercar los conceptos jurídicos más básicos a los estudiantes, de tal manera que resulte más fácil e interesante el conocimiento del sistema jurídico ambiental.

Ante la creciente sensibilización de la sociedad por los problemas ambientales que provoca el potencial destructivo de la civilización moderna, en especial las dos amenazas más grandes que se ciernen sobre nuestro sistema, como son el cambio climático y la pérdida de biodiversidad, existe una fuerte presión sobre los poderes públicos para que adopten medidas tendentes a minimizar los daños ambientales de la actividad humana.

La Constitución española dedica al medio ambiente el artículo 45 en el que, tras declarar que *"Todos tienen el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo"*, se encomienda a los poderes públicos velar *"por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva"*. Para cumplir con este mandato cada vez se amplía más el abanico de técnicas que implanta la ley y aplica la Administración para la protección del medio ambiente y los recursos naturales.

Así lo exige, además, la Unión Europea, pues debe tenerse en cuenta que ésta ha apostado decididamente por la consecución de mejoras ambientales que posibiliten un desarrollo sostenible. No en vano en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, incluida en la Parte II del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa (pendiente, como es sabido, de su ratificación por los Estados para su entrada en vigor), el medio ambiente forma parte de los "derechos de solidaridad" y se declara que *"Las políticas de la Unión integrarán y garantizarán con arreglo al principio de desarrollo sostenible un alto nivel de protección del medio ambiente y mejora de su calidad"*.

Impulsadas por la Comunidad Europea, se han puesto en marcha en los veinte últimos años un conjunto muy ambicioso de medidas, que comprenden, entre otras muchas: la Evaluación de Impacto Ambiental, técnica preventiva por excelencia que somete a las actividades potencialmente lesivas del medio a un análisis previo sobre sus efectos sobre el entorno del que se hace depender la autorización o la realización del proyecto; las autorizaciones ambientales y, en especial, la denominada "autorización ambiental integrada" con la que mediante un permiso único se controlan todos los posibles efectos de una actividad industrial sobre el agua, la atmósfera y el suelo; los denominados "sistemas económicos o de mercado" que pretenden adaptar técnicas ya existentes en el mundo empresarial para la mejora de los resultados ambientales de las actividades empresariales, como son la ecoauditoría o la etiqueta ecológica. Entre otras cosas y a modo de ejemplo.

2. CONTEXTUALIZACIÓN EN EL PLAN DE ESTUDIOS

Para comprender con éxito el funcionamiento de todas las medidas expuestas en la Presentación de la materia, cuya implantación se realiza mediante leyes y normas de desarrollo y requiere la actuación y supervisión de los poderes públicos, es preciso, obviamente, adquirir primero, como en cualquier otra rama del saber, unos conocimientos básicos.



Como bien señala el profesor PARADA, lo mismo que un idioma, el Derecho no se conoce si no se entienden y de alguna forma se memorizan unos cuantos conceptos. Por ello, como ya se ha indicado, en esta asignatura se pretende, en primer lugar, introducir al alumno en el ordenamiento jurídico español para la protección del medio ambiente. L. Martín REBOLLO ("Introducción General sobre el Derecho Administrativo" en la compilación legislativa anotada *Leyes Administrativas*, editorial Aranzadi), ha expuesto qué cosas, no muy numerosas pero sí muy importantes, constituyen la formación básica de un jurista, de las que aquí destacamos una que nos parece esencial para abordar, conocer y aplicar un sector concreto del derecho, como es el medioambiental.

Se trata, en definitiva, no tanto de conocer todas y cada una de las normas jurídicas existentes -tarea imposible e ingrata; pues una vez conocidas, de seguro cambian- cuanto de *aprender a moverse por el Ordenamiento*.

En efecto, una parte importante del trabajo de cualquier jurista, hoy, es aprender el sistema de fuentes del Derecho, lo que en esta asignatura se destaca en su propio título como "*Legislación*". Se trata de un sistema constituido por normas de origen plural y diferente –la Unión Europea, el Estado, las Comunidades Autónomas- que hay que aprender a buscar, sistematizar y articular para reducir ese complejo conjunto normativo a una cierta unidad coherente. Aprender a moverse por el Ordenamiento presupone saber buscar ese Ordenamiento desde un punto de vista estrictamente mecánico, esto es, dónde, cómo, saber utilizar, por decirlo así, los medios instrumentales. Pero aprender a moverse por el Ordenamiento es también saber sistematizar las normas, conocer la forma en que se relacionan entre sí, cohesionar los principios de jerarquía y competencia.

Este conocimiento del Ordenamiento jurídico exige, en paralelo, entender la organización que lo sustenta, esto es, el conjunto de órganos constitucionales y Administraciones que integran nuestro Estado de Derecho, y que son las fuentes productoras del Derecho (la Unión Europea dicta las Directivas, los Parlamentos estatal y autonómicos las leyes, y los Gobiernos estatal y regionales los reglamentos). Especial atención dedicaremos aquí a lo que en sentido genérico se entiende por "*Administración*" y que encabeza el título de esta asignatura, en cuanto se trata de conocer la pluralidad de Administraciones públicas, desde la Estatal a la local, encargadas de aplicar y controlar el derecho para la protección del medio ambiente.

Debo precisar, aquí y desde ya, que una de las paradojas del Derecho medioambiental es que la Administración, aunque constituye la principal defensora del bien jurídico medio ambiente, puede aparecer también como potencial agresora del mismo. La Administración debe estar también sometida por ello a los postulados y las técnicas de protección ambientales cuando lleva a cabo cualquier actividad o proyecto potencialmente lesivo del entorno y sometido en consecuencia a normas ambientales: obras públicas a las que se aplica la Evaluación de Impacto Ambiental, actividades clasificadas, vertidos, operaciones de producción y gestión de residuos, etc.

Una vez que el alumno ha adquirido, con el estudio de los primeros temas de la asignatura, este mínimo bagaje jurídico para moverse por el ordenamiento jurídico, el resto del programa se dedica a analizar en concreto el Derecho para la protección del medio ambiente, procurando que se adquiera una visión lo más completa posible de su situación actual, en la que las técnicas instauradas por los poderes públicos se multiplican y diversifican, combinando los instrumentos tradicionales de regulación y sanción con nuevos mecanismos dirigidos a incentivar y orientar la conducta de los particulares hacia una conducta más respetuosa del medio ambiente. La participación de los ciudadanos, y en especial de asociaciones adquiere hoy un protagonismo cada vez más relevante, al que también dedicaremos nuestra atención, en la tutela jurídica de los bienes ambientales.

3. REQUISITOS PREVIOS REQUERIDOS PARA CURSAR LA ASIGNATURA

Dada la naturaleza de la materia, es aconsejable -aunque en modo alguno obligatorio- tener una mínima base de conocimiento de medioambiente. Normalmente tal conocimiento se adquieren habiendo cursado las asignaturas previas que el plan de estudios prevé (esta asignatura está prevista en 2º curso de Grado).

No obstante parece precisa cierta paciencia inicial al comenzar a estudiar una materia en principio muy alejada de las Ciencias; solo avanzando en ella se va comprendiendo su dinámica. Por eso el contenido del manual aconsejado, el programa y la metodología utilizada tiene como fin favorecer una entrada suave en la terminología y conceptos básicos del Derecho, para poder así, darles las bases necesarias para el estudio completo y la comprensión del Derecho ambiental.

De hecho, los tres primeros capítulos del programa son una introducción general al Derecho y todos y cada uno de los capítulos restantes tienen un enfoque general, básico e introductorio; asimismo, la presencia de un completo glosario jurídico en el curso virtual y de un mínimo glosario, así como de textos legislativos, sentencias y otros materiales accesorios en el manual, tienen como fin ayudarles en la comprensión del Derecho en general y el ordenamiento público-administrativo-ambiental en particular.

4. RESULTADOS DE APRENDIZAJE



Los resultados básicos del aprendizaje serán:

- 1) Comprender qué es el Derecho y cuáles son las bases generales del ordenamiento jurídico.
- 2) Ser capaces de moverse y estar situados en el ordenamiento jurídico-público español.
- 3) Conocer las bases principales del ordenamiento jurídico en relación a la protección ambiental.
- 4) Identificar y saber los principales aspectos de la regulación jurídica de las diversas áreas interventivas en la protección ambiental.
- 5) Conocer, de modo general, los aspectos principales de la protección jurídica ambiental.

La asignatura no se dirige tanto a conocer todas y cada una de las leyes ambientales y sus disposiciones como a saber moverse por ellas y tener las bases para saber y comprender su posición y contenido.

5. CONTENIDOS DE LA ASIGNATURA

Tema I. El Derecho público y el Derecho administrativo 1.- ¿Qué es el Derecho? 2.- Las diversas ramas del Derecho (en particular el Derecho público).

Tema II. El ordenamiento jurídico-administrativo español y comunitario

1.- El ordenamiento jurídico. 2.- Las fuentes del derecho. 3.- El ordenamiento jurídico-administrativo. 4.- El sistema de Derecho comunitario.

Tema III. El Estado y las Administraciones públicas

1.- El Estado. 2.- El gobierno y la Administración pública. 3.- Valoraciones.

Tema IV. Introducción al Derecho Ambiental y a la organización administrativa para la protección del medio ambiente.

1.- Introducción general al Derecho ambiental. 2.- El Derecho ambiental internacional. 3.- Las bases constitucionales de la protección del medio ambiente en el derecho español. 4. La Administración y la protección del medio ambiente. Instrumentos públicos para la protección ambiental. 5. La distribución territorial de competencias para la protección ambiental entre las Administraciones públicas. 6.- La Organización administrativa, estatal y autonómica, para la protección del medio ambiente

Tema V. Evolución y principios del Derecho ambiental de la Unión Europea

1.- Evolución histórica de la competencia comunitaria para la protección del medio ambiente. 2.- Principios que rigen el reparto de competencias entre la Comunidad Europea y los Estados miembros en materia de medio ambiente. 3.- Los objetivos, principios y condiciones de la acción comunitaria ambiental.

Tema VI. La participación y el acceso a la información de los ciudadanos para la protección del medio ambiente. La responsabilidad por daños ambientales

1.- Planteamiento. Hacia un reconocimiento pleno del derecho de los ciudadanos a participar activamente en la protección del medio ambiente. 2.- El derecho a la información como presupuesto de la participación. 3.- La participación de los ciudadanos para la defensa del medio ambiente en las decisiones políticas y en la actuación administrativa 4.- La importancia de las ONGs ambientales para la protección ambiental. 5.- El acceso a los procesos de revisión administrativa y judicial 6.- La responsabilidad por daños ambientales (en especial la nueva ley de respons. Ambiental).

Tema VII.- Técnicas de regulación, limitación y control.

1.- Planteamiento. La limitación por los poderes públicos de la actividad y los derechos de los particulares en aras de la protección del medio ambiente. 2.- Técnicas de evaluación previa de las actividades con incidencia ambiental: la Evaluación de Impacto Ambiental y la Evaluación estratégica de planes y programas. 3.- Las autorizaciones ambientales.

Tema VIII.- Técnicas de incentivo económico, normalización y certificación en la protección ambiental.

1.- Técnicas de incentivo o fomento. Introducción. 2.- Los impuestos ecológicos y otros incentivos fiscales de carácter ambiental. 3.- Los impuestos ecológicos. 4.- Las ayudas económicas de los poderes públicos. 5.- La aplicación para la protección del medio ambiente de "técnicas de mercado" importadas del mundo empresarial. 6.- La gestión ecológica de la empresa. El sistema comunitario de ecogestión y ecoauditoría. 7.- Las marcas de conformidad en materia ambiental. La etiqueta ecológica comunitaria.

Tema IX. La planificación como técnica de protección del medio ambiente. La planificación de los recursos naturales.

1.- Concepto, importancia y naturaleza de la planificación como técnica de protección ambiental. 2.- La planificación ecológica. 3.- Los espacios naturales protegidos y sus instrumentos de ordenación y gestión.

Tema X. La represión administrativa y penal de los ilícitos ambientales.

1.- Introducción. 2.- Los principios que rigen la potestad represiva y sus modulaciones en el ámbito sancionador administrativo. 3.- Tipos de sanciones administrativas y medidas accesorias aplicables en el ámbito de la protección ambiental. 4.- La protección



penal de los ilícitos ambientales.

Tema XI. Los instrumentos jurídicos para mitigar el cambio climático 1.- Lo que dicen los expertos 2.- La respuesta jurídica internacional al cambio climático. 3.- La CE y el cambio climático. 4. España ante el cambio climático.

(Atención, en el programa final de la materia se expresará, con detalle, el contenido de cada capítulo y epígrafe; indicando qué materia no es objeto de evaluación y cuál es objeto de evaluación continua).

6.EQUIPO DOCENTE

- [JUAN CRUZ ALLI TURRILLAS](#)

7.METODOLOGÍA Y ACTIVIDADES DE APRENDIZAJE

La propia de los nuevos grados, adaptada a una asignatura básica de contenidos principalmente teóricos:

- 1) Estudio personal del manual aconsejado, con apoyo docente en el curso virtual por parte del Equipo Docente y de los tutores del centro asociado físico o virtual que le corresponda.
- 2) Análisis y lectura de los materiales adicionales para la evaluación continua (PEC) o el examen.
- 3) Elaboración de la evaluación continua (PEC): trabajo personal conforme a las indicaciones que se darán en el curso virtual y el tutor que le corresponda.

8.EVALUACIÓN

El sistema de evaluación quedará especificado de manera más detallada en la GUIA-PROGRAMA de la materia que aparecerá en la asignatura Alf al comienzo del curso en Octubre. No obstante se guiará por estos parámetros generales dentro de estos dos modelos:

- 1) Sistema de Evaluación continua (PEC), varias pruebas, supervisadas y evaluadas por los tutores que suponen un 30% calificación, supeditada al aprobado del examen; en tal caso el examen final ponderará el 70% de la nota final.
- 2) Sistema de examen final de evaluación final de contenidos sin PEC: examen tipo test (20 cuestiones), de elección múltiple; será el 100% de la nota (siempre y cuando no se hubierai optado por el sistema de evaluación continua a través de la PEC).

El sistema de la PEC es voluntario, optativo; se realiza bajo la tutorización del tutor correspondiente a su centro asociado o campus territorial o campus on-line.

En la Guía del curso, parte II, que aparece en la página virtual una vez comenzado el curso se dirá de manera más concreta todo lo referido a la PEC: contenido, plazos, fechas de entrega, tutorización, medios y recursos de apoyo, etc.

Lo sustancial en esta asignatura es, pues, estudiar el manual aconsejado y realizar el examen ordinario.

9.BIBLIOGRAFÍA BÁSICA

Comentarios y anexos:



Juan-Cruz Alli & Blanca Lozano, *Administración y Legislación Ambiental*, 7ª edición (corregida, aumentada y adaptada al Plan Bolonia), editorial Dykinson, Madrid, 2013. (www.dykinson.com).

Es muy importante estudiar conforme a la edición disponible. El Equipo Docente no dará indicaciones sobre ediciones anteriores basadas en legislación derogada o modificada.

En el final de cada capítulo del libro se incluye bibliografía complementaria de cada parte específica de la materia.

10. BIBLIOGRAFÍA COMPLEMENTARIA

Comentarios y anexos:

Existe un numeroso elenco de obras sobre Derecho ambiental para poder ampliar el conocimiento de la asignatura. No obstante, al final de cada capítulo de la obra básica se reseñan varias obras para ampliación de los conocimientos pero, con carácter general, podemos destacar:

Alli Turrillas, J.-C., *La protección jurídica de la biodiversidad*, 2ª ed., Montecorvo, 2008.

Lozano, B., *Derecho Ambiental Administrativo*, 12ª edición, Editorial La Ley, 2013.

Lozano B., & Alonso García, E., *Diccionario de Derecho ambiental*, Iustel, 2006.

Ortega Álvarez, L. (Dir.) y otros, *Lecciones de Derecho del Medio Ambiente*, Editorial Lex Nova, Valladolid, 2002.

Lasagabaster Herrarte, I. (Dir.) y otros, *Derecho Ambiental*, IVAP, Oñati, 2001 (Parte General) y 2004 (Parte Especial).

Martín Mateo, R.:

- *Tratado de Derecho Ambiental*, Editorial Trivium, Madrid, volumen 1, 1991, volumen 2, 1992, volumen 3, 1997.

- *Manual de Derecho Ambiental*, Editorial Aranzadi, Pamplona, 2003.

Betancor, A., *Instituciones de Derecho Ambiental*, Editorial La Ley, Madrid, 2001.

11. RECURSOS DE APOYO

Entre los recursos de apoyo destaca el Curso Virtual de la asignatura realizado a través de la comunidad ALF.

En el Curso Virtual Vd. podrá acceder a los siguientes recursos de apoyo a la enseñanza:

- 1) Guía completa del contenido de la materia: programa desglosado por epígrafes.
- 2) Auto-evaluación sobre el contenido de la materia.
- 3) Glosario de términos básicos jurídico-ambientales.
- 4) Material complementario para la materia: leyes aplicables, sentencias judiciales, otros recursos.
- 5) Atención personal a través de foros de dudas divididos por temas y otros asuntos.
- 6) Correo personal.
- 7) Indicaciones precisas para la preparación del examen.
- 8) Presentación de la PEC.



9) Atención tutorial para la PEC; que corresponde a los tutores asignados.

10) Videoclases y Radioclases.

12.TUTORIZACIÓN

La tutorización corresponde al centro asociado o el tutor de zona al que Vd. pertenezca y especialmente a través del curso virtual en ALF. No obstante, el profesor titular de la asignatura ofrece atención en:

Prof. D. Juan-Cruz Alli Turrillas
Doctor en Derecho/Ph. D.
Profesor Titular de Universidad (Facultad de Derecho).
Especialista Universitario en ordenación y gestión del territorio (UPV-EHU)

Guardias: todos los jueves, de 10:00 a 14:00
Atención permanente vía correo y foros, ambos del curso virtual

Tfno. 91-398.61.27

Dirección:

Despacho 404. Facultad de Derecho
Obispo Trejo (esquina Senda del Rey) s/n
28040 Madrid (junto al puente de los Franceses).

13.Practicás

No existen en esta materia.

