



Los intereses difusos y la protección del Medio Ambiente

Libro II. Título XVI. Capítulo III, IV y V; Arts 325 a 340
Código Penal LO 10/95 de 24-11-1995

• **Adolfo Fernández Oubiña**
Magistrado

Si cierto es que el Estado liberal venía caracterizado por la tutela de los intereses individuales; también lo es que el Estado social, en cuanto impone la participación de la ciudadanía en la vida política, socio-cultural y económica, adquiere una nueva dimensión en sus tareas e intereses entre los que sobresalen los colectivos. Y si es verdad que el Derecho penal debe rendir acatamiento al principio de intervención mínima, también lo es que se trata de un arma necesaria para imponer la tutela de los valores comúnmente aceptados, entre los que destacan con luz propia los enmarcados en la expresión intereses difusos.

Siguiendo al Profesor Morales, hay que añadir que pocas expresiones han hecho tanta fortuna, en los estudios relativos al bien jurídico, como la acuñada en Bolonia para referirse a aquellos intereses mayoritarios de nuevo cuño, que ha decantado el desarrollo económico y técnico en los últimos decenios, y para cuya tutela se reclama, como antes decíamos, la intervención del Derecho penal.

La complejidad que suscita la temática de las técnicas de tutela de los "intereses difusos", comienza ya en la acotación semántica del concepto:

Interés difuso puede referirse a lo "ancho" o "dilatado", pero también a lo "excesivamente dilatado", o bien a lo poco o difícilmente susceptible de concreción. Por tal disparidad, mejor es centrar el término para su uso en el Derecho penal, como una referencia a los nuevos intereses colectivos, a los nuevos intereses de la mayoría de la población, con respecto a los cuales se constatan las siguientes características:

- a) No son operativas o proyectables sobre los mismos las técnicas de tutela tradicionales
- b) Su efectiva y racional protección penal precisa de un complejo entramado institucional de organización y control
- c) Los focos o fuentes de peligro para los mismos emergen por lo común de sectores de actividad socialmente necesaria y, en cualquier caso, no es posible establecer un juicio hipotético tendente a su supresión
- d) La vulneración de estos intereses es presentada como una disfuncionalidad del sistema. En modo alguno su tutela pasa por un programa institucional orientado a la desaparición de la actividad sectorial que genera las fuentes de peligro.

La categoría de intereses difusos desborda los criterios tradicionales de clasificación de los bienes jurídicos, para proyectarse sobre intereses de textura y contenido muy diverso; así, realidades tan plurales como



las relativas al ambiente, planificación territorial y urbanismo, información privilegiada, reglas societarias o económicas o aquellas referidas a la libertad informática, o a su intimidad, pueden quedar aprehendidas conceptualmente entre los intereses difusos.

El medio ambiente, que se puede definir, siguiendo a Bacigalupo, como el mantenimiento de las propiedades del suelo, el aire y el agua, así como de la fauna, la flora y las condiciones ambientales de desarrollo de estas especies, de tal forma que el sistema ecológico se mantenga con sus sistemas subordinados y no sufra alteraciones perjudiciales, se presenta como uno de los mas claros ejemplos de los denominados intereses difusos. No en vano la obra fundamental de Filippo Sgubbi, " Tutela penales di interessi diffusi", tuvo su origen en una relación que el autor presentó en la III Convención de la Asociación Italiana de Derecho Comparado, celebrada en Salerno en Mayo de 1975, sobre el tema "Tutela jurídica de los intereses difusos, con particular atención a la protección del ambiente y de los consumidores. Y es desde entonces, que en nuestro Ordenamiento criminal empieza a abrirse paso la conceptualización de un nuevo tipo de bien jurídico sin titularidad subjetivizada, que constituye una de las novedades mas relevantes del nuevo Código Penal, dando paso a la incorporación al mismo de un titulo de imputación específico referido al ambiente como objeto de tutela penal, lo que supone un paso mas en el camino iniciado por la Reforma de 1983, en orden a dar cumplimiento al mandato del art. 45 de la CE de recurrir al Código penal para dotar al "Derecho de ambiente" de una adecuada protección. No obstante, y tal y como corresponde deducir del propio Texto constitucional, el recurso a la sanción en general y en particular a la sanción penal, no constituye en modo alguno el único instrumento, ni tan siquiera el básico, para dotar de un contenido eficaz y suficiente al Derecho al Medio Ambiente proclamado en nuestra Constitución. Dicho planteamiento conduce a una primera afirmación, la

tutela del medio ambiente pasa, indudablemente, por una acción integrada desde diversos ámbitos, que ni siquiera son de exclusivo cariz jurídico, si bien es cierto que la regulación legal del llamado Derecho ambiental constituye la pieza angular del sistema, y el Derecho Penal debe de configurar el último eslabón de la pirámide desde donde podrá desplegar sus efectos, los cuales son totalmente tributarios de la Legislación extrapenal, no solo por las exigencias derivadas del principio de necesidad de la intervención, sino también por la propia dimensión de accesoriedad del Derecho Penal en esta materia, íntimamente ligada a las exigencias que se derivan de la regulación extrapenal que, en mayor o menor medida se convierte en punto de referencia, cuando no en presupuesto, de la intervención penal y que, en definitiva, opera como criterio de eficacia del propio Derecho del crimen.

En cuanto a la política ambiental en nuestro País, hoy en día, y en cuanto a la materia legislativa, se está asistiendo a una verdadera paradoja jurídica. Así, aparecen un gran cúmulo de disposiciones de distinto rango que regulan elementos propios del ambiente, o factores de riesgo o contaminación, y sin embargo tal abanico legislativo se percibe como insuficiente por la sociedad, e incluso por parte de la Administración y el propio Poder Judicial, haciéndose apelaciones constantes a la ineficacia de dicha regulación legal. Es por ello, que la política legislativa ambiental no puede seguir planteándose desde una óptica de acumulación legislativa, sino que es necesario acudir a criterios cualificativos definitorios de grandes principios informadores de una verdadera política medioambiental, que tienen su referente común en el art 45 de la CE, y trascienden a toda la legislación que se promulgue en esta materia.

La política ambiental destaca la necesidad de redimensionar las soluciones básicas a niveles territoriales amplios, a escala nacional e, si ello es posible, supranacional. No solo la novedad que supone la innovación tecnológica, sino la implicación de entornos ajenos a



las fronteras político-administrativas de tipo tradicional, imponen un tratamiento diferenciado del esquema territorial más clásico. La contaminación de un río puede afectar a varias Comunidades Autónomas y a varios países, y lo mismo sucede con el mar. Todo ello demanda un tratamiento básico común.

El principio de territorialidad cede, pues, su prioridad frente al de extraterritorialidad, al ser esta materia la expresión de otro principio básico, como es el de garantizar el de solidaridad colectiva, que el art 45 de nuestra Constitución ha consagrado con el máximo rango como instrumento de apoyo para que los poderes públicos defiendan y restauren el medio ambiente para proteger y mejorar la calidad de vida.

En efecto, en nuestra Constitución el derecho a un medio ambiente adecuado se determina en función de las exigencias del desarrollo de las personas, en aras de alcanzar para ellas unos dignos niveles de calidad de vida como necesario fundamento del orden político y de la paz social.

Como fácilmente se aprecia, el desarrollo de un medio ambiente adecuado, la definición del principio de solidaridad colectiva en todas sus facetas, la regulación de las técnicas habilitantes para la acción de los poderes públicos y de las limitaciones a imponer, la

garantía del principio de igualdad, están haciendo cada vez más necesaria una Ley General Básica que enmarque el tema en su verdadera dimensión, más allá de las normas meramente punitivas del Código Penal.

En el Derecho español se observa con demasiada claridad que las deficiencias originadas, de una parte por la tradicional separación entre el urbanismo y medio ambiente, y de otra por la descoordinación administrativa, han tenido como consecuencia la promulgación de normas promovidas por quien consideraba tener la competencia específica, pero careciendo de un referente común con capacidad para informar toda la legislación a nivel de principios básicos sobre el medio ambiente, produciéndose con demasiada frecuencia una abierta contradicción en normas que, en el peor de los casos, habrían de ser complementarias.

Mientras en el resto de la Europa Comunitaria se va generalizando la convicción de que la protección ambiental no podía separarse de las directrices sobre política económica y de los procesos de ordenación del territorio, y superando, por insuficiente, la etapa de la lucha contra la contaminación como problema de vecindad de la industria con la urbe, se entra en una más objetiva valoración de la cuestión, racionalizando el uso del territorio en función de las necesidades y deseo de progreso sentido por las naciones. Esto ha permitido acuñar el concepto de desarrollo sostenible, que pivota sobre dos ideas: desarrollo económico y protección del ambiente, engarzados en un principio superior como es el de "calidad de vida". Para nuestro país, este modelo exige la apelación al principio de racionalidad en la intervención, tanto política como legislativa, en la que aparece como piedra angular una Ley General del Medio Ambiente. Ahora bien, si alguna política legislativa necesita de consenso, ésta es la ambiental, por lo que parece esencial el iniciar el proceso para la consecución de un Pacto Nacional por el Ambiente, en el cual se potencie la participación de todos los sectores implicados que sirva de marco para definir sus puntos esenciales, como son el marco competencial, el tipo de desarrollo que se pretende para entornar la calidad de vida, caracterizar el modelo preventivo y sancionador de las ofensas al ambiente, y, por último, la fijación de los criterios de financiación del nuevo modelo de política ambiental. ■