Artículo original

http://dx.doi.org/10.18623/rvd.v22.2755-esp

TUTELA AMBIENTAL SANCIONADORA Y REPARADORA: ANÁLISIS COMPARATIVO BRASIL Y ESPAÑA

PUNITIVE AND REPARATORY ENVIRONMENTAL PROTECTION: COMPARATIVE ANALYSIS BETWEEN BRAZIL AND SPAIN

Artículo recibido el: 07/06/2024
Artículo aceptado el: 19/02/2025

Marcelo Kokke*
* Escola Superior Dom Helder Câmara (ESDHC), Belo Horizonte/MG, Brasil
Lattes: http://lattes.cnpq.br/0844891247797428
Orcid: https://orcid.org/0000-0001-5696-4747
marcelokokke@yahoo.com.br

Elcio Nacur Rezende*
* Escola Superior Dom Helder Câmara (ESDHC), Belo Horizonte/MG, Brasil
Lattes: http://lattes.cnpq.br/7242229058954148
Orcid: https://orcid.org/0000-0002-2369-8945
elcionrezende@yahoo.com.br

Rubén Miranda Gonçalves**
** Facultad de Ciencias Jurídicas, Universidad de Las Palmas de Gran Canaria (ULPGC), Las Palmas de Gran Canaria, España
Orcid: https://orcid.org/0000-0002-8492-6104
ruben.miranda@ulpgc.es

Los autores declaran no tener ningún conflicto de intereses.

Resumen
Este artículo presenta un análisis comparativo entre los marcos regulatorios brasileño y español sobre la tutela ambiental. El enfoque de la tutela ambiental se evalúa desde la perspectiva sancionadora, considerando aspectos penales y administrativos, así como la reparación de los daños al medio ambiente. Se propone como objetivo la evaluación crítica de los modelos, en especial del modelo brasileño, con el fin de exponer posibilidades de reflexión y mejora. A través de las metodologías crítica y descriptiva, el artículo conecta la sistemática normativa nacional con la sistemática normativa internacional, en favor del análisis sistémico del Derecho Ambiental. El

Abstract
This article presents a comparative analysis of Brazilian and Spanish legal framework over environmental protection. The environmental protection approach is evaluated under punitive perspectives, regarding criminal and administrative aspects, as well as under environmental damages reparation perspective. The article proposes as goal the evaluation of legal models, in special of Brazilian legal framework in order to explain possibilities of thinking and improvements. From descriptive and critical methodologies, the article links national and international normative systems, in favor of Environmental Law systemic analysis. The article adopts this methodology in order to obtain practical comparative wins.

Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons

artículo adopta esa metodología con el fin de proporcionar beneficios comparativos prácticos. Se concluye sobre la posibilidad de mejorar las modalidades de tutela ambiental en Brasil, especialmente en lo que respecta a las sanciones administrativas ambientales. Como resultado específico, se articulan la necesidad de reflexionar sobre la normativa brasileña y el fortalecimiento del papel de la legislación regional.
Palabras clave: Brasil; daño ambiental; España; tutela ambiental.

It concludes that there is a real possibility of improvement of environmental protection measures in Brazil, specifically, considering the environmental administrative punishment. Regarding specific results, the article manages the reflection of Brazilian legislation and the deep approach of regional legislation role.
Keywords: *Brazil; environmental damage; Spain; environmental protection.*

Introducción

El análisis comparativo de modelos jurídicos de gestión y tutela de los bienes ambientales contribuye a reflexiones sobre su mejora y a la exploración de alternativas. Aunque los flujos de información y las interacciones comunicativas han alcanzado en la actualidad niveles nunca antes vistos en el continuo de la globalización y de la denominada 4ª Revolución Industrial (Schwab, 2016), aún persiste cierto grado de superficialidad en las evaluaciones y análisis comparativos. En gran medida, esos niveles de superficialidad pueden atribuirse a la aplicación cartesiana y a análisis planteados en recortes generales no situados y ajenos a evaluaciones sistémicas.

Este artículo propone, mediante una metodología descriptiva y crítica, desarrollar una evaluación sistémica comparativa entre las tutelas ambiental sancionadora y reparadora previstas en los ordenamientos jurídicos español y brasileño. Se pretende demostrar, en articulación, las diferencias rectoras entre la sistemática normativa española y la brasileña, a partir de la tipología de la responsabilidad ambiental en sus ámbitos civil, penal y administrativo. El desarrollo de la evaluación comparativa se lleva a cabo a través de la vía sistémica, que trabaja con principios orientadores destinados a captar la complejidad de las interacciones presentes en una evaluación. Para ello, se seleccionaron textos normativos según su relevancia y afinidad temática, lo que permitió la elaboración del texto en su interacción y la producción práctica de resultados. Asimismo, se trabaja con decisiones judiciales relevantes, considerando principalmente las vertientes de la responsabilidad ambiental.

Se destacan aquí el principio recursivo y el principio dialógico, basados en el

referencial teórico centrado en el pensamiento complejo de Edgar Morin.

A partir del pensamiento complejo, apoyado en el principio recursivo, se pretende demostrar que la matriz punitiva de las infracciones penales en Brasil sigue un camino diferente al establecido en España. Mientras que en España la imposición de sanciones administrativas y penales es progresiva, de acuerdo con los niveles de gravedad de la infracción ambiental y diferenciada en su aplicación, en Brasil existe una acumulación de sanciones, lo que genera escenarios conflictivos de vaciamiento recíproco. Se sostiene aquí que el factor de acumulación puede generar niveles de cuestionamiento sobre la legitimidad del ejercicio sancionador del Estado, además de debilitar el potencial punitivo propio de los órganos administrativos ambientales.

Por otro lado, la aplicación de la evaluación sistémica desde la perspectiva de la responsabilidad civil escala campos diferenciados de implementación, también en lo que respecta a las imputaciones de reparación del daño, especialmente en lo que se refiere al elemento subjetivo de la responsabilización. En ese sentido, es necesario situar a ambos países bajo la perspectiva de los influjos comunitarios proporcionados por la Unión Europea y el Mercosur, considerando las diferencias entre los bloques económicos. Por lo tanto, se lleva a cabo una evaluación de las normativas internas de los Estados nacionales, comunes en su regulación de ajuste convencional y comunitario en su vínculo de obligatoriedad.

En un paso secuencial, se abordan elementos de acercamiento y distanciamiento entre los regímenes jurídicos, así como perspectivas de enfrentamiento regulatorio. En correlación, se analiza la matriz punitiva en una escala de sanciones potenciales para personas físicas y jurídicas, con un enfoque legal y jurisprudencial. En un escenario propio de la sociedad de riesgo, el análisis y la evaluación ambiental de respuesta jurídica y confrontación normativa exigen que los daños y la degradación ambiental sean considerados desde las perspectivas de la responsabilidad civil, penal y administrativa.

El tema aquí abordado revela su relevancia en la medida en que permite reflexionar sobre el modelo brasileño, ya sea para reafirmar sus opciones frente al modelo español o para considerar posibilidades de mejora. El análisis y la evaluación también se desarrollan a partir de sentencias del Superior Tribunal de Justicia (STJ) y del Supremo Tribunal Federal (STF) en Brasil, en comparación con los fundamentos de las decisiones del Tribunal Supremo español. De esa manera, se busca fomentar un intercambio de valoración y un examen de las razones argumentativas en los juicios de aplicación de las normas legales.

La hipótesis planteada, por lo tanto, consiste en afirmar que Brasil sigue un

camino inverso al de España en lo que respecta a la responsabilidad jurídica por daño ambiental.

El problema planteado radica precisamente en cuestionar los puntos de acercamiento y distanciamiento entre las normativas brasileña y española en la regulación sancionadora y reparadora de la degradación ambiental. Aunque la protección ambiental y la expresión normativa de la consagración de la calidad ambiental están presentes en convenciones internacionales, tratados bilaterales y multilaterales, esto no implica una identidad de modelos en el ejercicio de la práctica normativa y ejecutiva estatal para la implementación de dicha protección. Se sostiene que identificar respuestas normativas y arreglos estructurales para la implementación de las normas internacionales, así como su diálogo con el Derecho positivo interno, es un camino necesario para la comprensión del Derecho Ambiental bajo niveles de complejidad e interconexión.

1 El pensamiento complejo en Morin: comprensión de la contextualización de la legislación ambiental

La palabra "complejo" tiene su origen etimológico en el latín *complexus, complecti*, que significa contener en sí, un agrupar interno. Edgar Morin (2005) identifica lo complejo como el paradojo entre lo uno y lo múltiple, un entramado compuesto por la diversidad de elementos del mundo fenoménico que requiere evaluaciones de análisis y síntesis, permitiendo así bases para la comprensión de la realidad y su manifestación. El filósofo y sociólogo francés, reconocido como uno de los mayores pensadores del siglo, sostiene que "los modos simplificadores de conocimiento mutilan más de lo que expresan las realidades o los fenómenos que tratan"[1] (Morin, 2005, p. 5, traducción libre), y que "el pensamiento complejo aspira al conocimiento multidimensional"[2] (Morin, 2005, p. 6, traducción libre).

En ese sentido, el pensamiento complejo "es animado por una tensión permanente entre la aspiración a un saber no fragmentado, no compartimentado, no reduccionista, y el reconocimiento de la inacabación y la incompletitud de cualquier conocimiento"[3] (Morin, 2005, p. 7, traducción libre). Comprender efectivamente los marcos regulatorios de distintos países exige manejar y aplicar

1 Del original: "modos simplificadores de conhecimento mutilam mais do que exprimem realidades ou os fenômenos de que tratam".

2 Del original: "o pensamento complexo aspira ao conhecimento multidimensional".

3 Del original: "é animado por uma tensão permanente entre a aspiração a um saber não fragmentado, não compartimentado, não redutor, e o reconhecimento do inacabado e da incompletude de qualquer conhecimento".

la sistemática del pensamiento complejo. Un análisis comprensivo basado en enfoques fraccionados o simplistas reduce la evaluación regulatoria a una mera descripción de conglomerados normativos, aportando poco en términos de reflexión.

El análisis comparativo de regímenes o marcos regulatorios de distintos países, orientado a su comprensión efectiva y crítica, no puede basarse en meros recortes de comparación textual. La vida normativa no se reduce a un decisionismo arbitrario en el que un sistema jurídico adopta una norma y otro adopta una diferente. Es necesario someter a crítica los factores de derivación y la comprensión conjunta de los vectores que influyen en distintas matrices jurídicas, para que así sea posible implementar un verdadero diálogo crítico y analítico entre los campos regulatorios del Derecho.

En otros términos, es necesario analizar el desarrollo de la matriz regulatoria evitando intentos de fragmentación. Surge aquí el denominado *problema* del *conocimiento*. Morin (2005) sostiene que el conocimiento opera mediante una selección de datos significativos al mismo tiempo que rechaza datos no significativos, dejando en ocasiones en un segundo plano las razones críticas y el pensamiento reflexivo que justifican la propia selección, así como la dinámica de organización comprensiva. El recorte arbitrario de la realidad no configura la realidad en su porción fragmentada. Comprender distintos marcos regulatorios requiere situarlos dentro de panoramas de complejidad.

Si el pensamiento simplificador genera fragmentaciones, el pensamiento complejo interconecta multiplicidades, aspirando a comprenderlas no a través de una relación directa y lineal, sino mediante vías de comunicación recíproca y en espiral en su desarrollo. Esa interlocución de multiplicidades es un paso necesario para la comprensión contextual de las normas ambientales. La contextualización de la legislación ambiental desde el pensamiento complejo establece una correlación entre la parte y el todo (Morin, 2005). Esa correlación genera paradojas y complementariedades dentro del sistema, considerando que "un sistema es un todo que toma forma al mismo tiempo que sus elementos se transforman"[4] (Morin, 1977, p. 111, traducción libre).

A partir de las bases reflexivas del pensamiento complejo, es posible comprender las normativas ambientales de los Estados nacionales como parte de un entramado interconectado de normas internacionales, establecidas en tratados y convenciones, así como de normas regionales, elaboradas por organizaciones o

4 Del original: "um sistema é um todo que toma forma ao mesmo tempo que os seus elementos se transformam".

agrupaciones de Estados nacionales en comunidades u otros esquemas categorizados como bloques económicos. Ya sean de carácter obligatorio (*hard law*) o de carácter impulsor no obligatorio (*soft law*), las normas internacionales y regionales se suman a las normas de los Estados nacionales para conformar un sistema normativo ambiental de flujos y contraflujos, de coherencias y paradojas, un sistema que solo puede ser entendido desde la complejidad.

Esa perspectiva adquiere niveles aún superiores de relevancia cuando se aborda el Derecho Ambiental en relación con otras ramas jurídicas. Tal vez sea esa disciplina jurídica con mayores implicaciones de efectos sistémicos derivados de interlocuciones internas, regionales e internacionales. Acuerdos, convenciones, tratados o incluso eventos político-sociales de gran impacto global, como los ocurridos en el ámbito climático, generan impulsos, presiones y contraposiciones en los ordenamientos jurídicos. Es posible que debates y controversias sobre modelos electorales, tipos de cumplimiento de penas o incluso la regulación de relaciones conyugales no logren, sin un gran esfuerzo, movilizar la atención más allá del Estado nacional en el que ocurren. Lo mismo no ocurre en materia ambiental. Los riesgos de desastres, los impactos de licencias petroleras, las emisiones de gases de efecto invernadero, la gestión del riesgo nuclear, la contaminación del agua y del suelo, así como la situación de los pueblos tradicionales y su *modus vivendi*, entre otros, trascienden los límites territoriales para alcanzar la ágora regional y global.

Tratados y convenciones internacionales, así como las conferencias ambientales, tienen un impacto como vectores normativos en la elaboración de normativas legales y en la configuración de los ordenamientos jurídicos de los Estados nacionales. Ejemplos destacados son la Conferencia de Estocolmo de 1972 y la Declaración de Rio de 1992. La emisión de esos actos, que ni siquiera fueron asimilados como *hard law*, desempeñó tanto la función de detonante legislativo en los Estados nacionales como la de sustento de legitimidad para la orientación de contenidos normativos. Por otro lado, las resistencias y demandas dentro de los Estados influyen y se reflejan en los límites y en la conformación de esos actos internacionales y regionales.

En esa línea, no cabe duda de que, a nivel internacional, existe una creciente preocupación por el medio ambiente y la imperiosa necesidad de atribuir responsabilidad jurídica al degradador. Por lo tanto, todas las naciones deben ampliar su espectro de protección ambiental, tanto en el ámbito del Poder Judicial como del Ejecutivo y, sobre todo, trascendiendo el ámbito jurídico, exigiendo un estudio inter y transdisciplinario para la correcta evaluación del ilícito.

En ese sentido:

> El desvelamiento de los espacios administrativos interdisciplinares ya comienza en la propia evaluación de lo que constituye degradación o contaminación. La calidad ambiental se define por criterios técnicos y de gestión. La identificación de lo que afecta negativamente a la biota también depende de criterios y marcos conceptuales evaluativos. Límites y estándares ambientales exigen explícitamente niveles y motivaciones técnicas para establecer cuáles son esos límites y en qué consisten esos estándares. Dicho de otro modo, el criterio técnico y la evaluación científica, combinada con juicios evaluativos de gestión, será el punto de definición entre lo que es y lo que no es contaminación, entre lo lícito y lo ilícito[5] (Reis; Kokke; Couto, 2022, p. 168, traducción libre).

Esos influjos y reflujos, armonizaciones y paradojas solo pueden ser comprendidos a través del pensamiento complejo, que implica porosidades hermenéuticas e intelectivas entre los ámbitos interno, regional e internacional de la normativa jurídica ambiental. La comprensión y el análisis comparativo del marco regulatorio ambiental de un país exigen, por lo tanto, una profunda espiral de conexión y reflexión sobre las formulaciones del Derecho interno en relación con las normas regionales derivadas de los bloques económicos, así como con las normas internacionales elaboradas con una pretensión global. El análisis comparativo entre matrices estatales de Derecho Ambiental depende, por derivación, de un encuadre recíproco en los niveles regional y global y, sucesivamente, de una evaluación contextual de proximidad y distancia, considerando las coyunturas internas de carácter político, económico, cultural y social.

El hecho de que dos países compartan la adhesión a convenciones o tratados internacionales destinados a la protección de los bienes ambientales no significa que los principios o directrices se implementen de manera similar. Las normas internacionales, por regla general, presentan niveles de plasticidad y apertura para acomodar los objetivos y principios rectores a las coyunturas operativas y de ejecución propias de la historia jurídico-normativa de un Estado nacional (Heller, 2004).

A partir de esa dinámica, se argumenta que la expresión de protección de los bienes ecológicos avanza continuamente hacia un encuentro con institutos y matrices preexistentes en términos de existencia y conformación. La protección ambiental se materializa mediante reajustes estructurales y normativos de

5 Del original: "O descortinar dos espaços administrativos interdisciplinares já inicia na própria avaliação do que seja degradação ou poluição. Qualidade ambiental é definida por critérios técnicos e de gestão. A identificação do que afeta desfavoravelmente a biota também depende de critérios e marcos conceituais avaliativos. Limites e padrões ambientais explicitamente demandam patamares e motivações técnicas a estabelecer quais são esses limites e em que consistem esses padrões. Dito de outro modo, o critério técnico e a avaliação científica, combinada com juízos avaliativos de gestão, será o ponto de definição entre o que é e o que não é poluição, entre o lícito e o ilícito".

herramientas jurídicas existentes en respuesta a nuevas exigencias sociales, económicas, culturales y, cada vez más, ecológicas. En otros términos, cuando las normas jurídicas establecen la protección de los bienes ambientales y la responsabilidad por su degradación, se encuentran con institutos previos forjados bajo la égida del Derecho Civil, el Derecho Administrativo y el Derecho Penal. La absorción de las normas de protección ambiental se produce mediante la acomodación de los nuevos objetivos de protección ecológica al repertorio de instrumentos y matrices conceptuales existentes en un determinado tiempo y espacio.

En esa línea, la Declaración de la Conferencia de Estocolmo, celebrada en 1972, en su Principio 13, establece que los Estados deben garantizar la compatibilidad entre el desarrollo y la necesidad de proteger y mejorar el medio ambiente (UN, 1973). Sin embargo, corresponde a cada Estado definir la sistemática de esa protección. La lógica de gobernanza establecida coordina los estándares clásicos de enfoque de la soberanía con la necesidad progresiva de alcanzar mayores niveles de protección ecológica. Hay una verdadera gobernanza ambiental orientada a la concreción de la protección ambiental. Por ello, el Principio 17 establece que "se debe confiar a las instituciones nacionales competentes la tarea de planificar, administrar o controlar la utilización de los recursos ambientales de los Estados, con el fin de mejorar la calidad del medio ambiente"[6] (UN, 1973, p. 5, traducción libre).

Dentro de esa conformación que rige los arreglos de acomodación entre perspectivas de evolución solidaria internacional en la protección ambiental y los límites de resguardo a la soberanía, el Principio 21 establece que "De conformidad con la Carta de las Naciones Unidas y con los principios del derecho internacional, los Estados tienen el derecho soberano de explotar sus propios recursos en aplicación de su propia política ambiental"[7] (UN, 1973, p. 5, traducción libre). Otras dos convenciones internacionales, que identifican directamente la actuación estatal, incluso para la imposición de medidas de reparación y sanción por degradaciones ambientales, asumen la directriz de concreción interna por parte de los Estados nacionales.

La Convención sobre el Comercio Internacional de Especies de Fauna y Flora Silvestres Amenazadas de Extinción (CITES), promulgada por el Decreto

6 Del original: "Appropriate national institutions must be entrusted with the task of planning, managing or controlling the environmental resources of States with a view to enhancing environmental quality".

7 Del original: "States have, in accordance with the Charter of the United Nations and the principles of international law, the sovereign right to exploit their own resources pursuant to their own environmental policies […]".

76.623/1975, establece en su art. VIII, apartado 1, que los Estados adoptarán medidas apropiadas para garantizar el cumplimiento de las disposiciones de la Convención y para prohibir el comercio de especies en violación de las disposiciones regulatorias de control allí establecidas, incluyendo la imposición de sanciones por infracciones (Brasil, 1975). Por su parte, la Convención sobre la Diversidad Biológica, promulgada por el Decreto 2.519/1998, en su art. 3, ratifica la matriz ya prevista en Estocolmo en lo que respecta al respeto por la atribución nacional de cada Estado para regular aspectos de control y sanciones por violaciones normativas (Brasil, 1998b).

La propia Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (UNFCCC), promulgada por el Decreto n. 2.652/1998, adopta una matriz idéntica. En sus *considerandos*, establece que los Estados, de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas y los principios del Derecho Internacional, tienen el derecho inherente de explotar sus recursos naturales, de acuerdo con sus políticas ambientales y de desarrollo. No obstante, tienen, simultáneamente, la responsabilidad de garantizar que las actividades bajo su jurisdicción o control no causen daño al medio ambiente, tanto en su propio territorio como en el de otros Estados o en áreas más allá de los límites de su jurisdicción soberana (Brasil, 1998c).

Por lo tanto, no hay una configuración específica de modalidades de responsabilidad establecida por tratados o convenciones internacionales, ya que esas deben ser determinadas dentro del ámbito de la jurisdicción del Estado nacional. Es en ese, contexto de concreción donde deben comprenderse los institutos reguladores de la responsabilidad civil, orientada a la reparación del daño ambiental, así como la responsabilidad penal y la responsabilidad administrativa – esas dos últimas destinadas a la imposición de sanciones por violaciones regulatorias de carácter punitivo. La comprensión efectiva de esos institutos depende de situarlos dentro de un todo complejo de repercusión recíproca y recurrente, en el que el instituto se interconecta con la dinámica regional e internacional, influyéndola y siendo influenciado por ella.

2 Matriz regulatoria brasileña y española: contextos normativo y comparativo

Las concretizaciones de los postulados normativos ambientales pueden asumir contornos diversos en los Estados nacionales. Factores históricos, coyunturas políticas y, principalmente, los contornos de los campos clásicos del Derecho son determinantes en cómo las normas ambientales se desarrollarán en un país.

Precisamente, esa diversidad ha llevado a contornos distintos en la concreción de la responsabilidad ambiental en Brasil en comparación con su materialización en España. Además, otro punto merece destaque. La matriz española de concreción del Derecho interno está encadenada con directrices más concretas de conformación, establecidas por la Unión Europea. Esa situación no se repite en la misma medida cuando se analiza la situación de Brasil en relación con el Mercosur. En otras palabras, las normas de la Unión Europea imprimen diseños normativos sobre el sistema español, mientras que las normas del Mercosur se presentan solo como referencias de *soft law*, difusas y no densificadas.

La Directiva 2004/35/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de la Unión Europea establece directrices sobre la responsabilidad ambiental en términos de prevención y reparación de daños ambientales. La directiva asume un carácter dual, con situaciones en las que se prevén imputaciones de responsabilidad subjetiva por el daño ambiental, en las cuales se exige culpa, junto a imputaciones que se configuran como responsabilidad objetiva y, por lo tanto, prescinden de la culpa. Esa previsión está contemplada en el art. 3, apartado 1, así como en el art. 8, apartado 4, de la norma. Existe una diferenciación de tipos de responsabilidad según la actividad ejercida. Así, se tiene que:

> En relación con los daños causados a las especies y hábitats naturales protegidos, la presente directiva también debe aplicarse a cualquier actividad ocupacional distinta de las ya identificadas directa o indirectamente por referencia a la legislación comunitaria como generadora de un riesgo potencial o real para la salud humana o el medio ambiente. En esos casos, el operador solo será responsable de acuerdo con la presente directiva si existe culpa o negligencia de su parte[8] (UE, 2004, traducción libre).

Esa directiva, incluso, admite la prescripción de la pretensión de recuperación de los costos ambientales, establecida en diez años, según su art. 10, algo impensable en términos de normatización brasileña (UE, 2004), en la que tanto el STF (Tema 999) como el STJ han establecido la imprescriptibilidad. La directiva europea distribuye las actividades en relaciones de referencia constantes en su Anexo III, entre las cuales figuran, por ejemplo, fabricación, uso, almacenamiento, procesamiento, llenado, emisión al ambiente y transporte de sustancias peligrosas (UE, 2004). Para las actividades allí no relacionadas, la responsabilidad

8 Del original: "Em relação aos danos causados às espécies e habitats naturais protegidos, a presente directiva deve também aplicar-se a quaisquer actividades ocupacionais distintas das já directa ou indirectamente identificadas por referência à legislação comunitária como suscitando um risco potencial ou real para a saúde humana ou o ambiente. Nesses casos, o operador só será responsável nos termos da presente directiva, se houver culpa ou negligência da sua parte".

dependerá, según el texto del art. 3 de la Directiva n. 35, de culpa o negligencia. Así, se establece en la normatización del derecho comunitario una responsabilidad subjetiva y susceptible de prescripción. Además, el art. 4 define que esa directiva es aplicable solo a daños ambientales o a la amenaza inminente de dichos daños, causados por contaminación de carácter difuso, siempre que sea posible establecer un nexo de causalidad entre los daños y las actividades de los operadores individuales (UE, 2004).

En Brasil, la formulación de la responsabilidad objetiva por daño ambiental tiene su semilla estructural más robusta en los contornos establecidos en la formulación de la Ley n. 6.938/1981. La previsión se encuentra en el art. 14, § 1, que establece que, sin perjuicio de la aplicación de las sanciones administrativas, el contaminador está obligado, independientemente de la existencia de culpa, a indemnizar o reparar los daños causados al medio ambiente y a terceros afectados por su actividad (Brasil, 1981). El pensamiento complejo permite comprender la matriz de esa formulación, que no puede ser simplemente captada como una ocurrencia de generación espontánea.

La Ley n. 6.938/1981 es un reflejo directo de la Conferencia de Estocolmo, realizada nueve años antes. De hecho, al año siguiente de la Conferencia, Brasil ya crearía la Secretaría Especial del Medio Ambiente (Sema), a través del Decreto n. 73.030/1973, que posteriormente se fusionaría para formar el Ibama, a través de la Ley n. 7.735/1989 (Brasil, 1989).

La influencia en la adopción del modelo de responsabilidad objetiva en Brasil está vinculada al proceso de normatización de la responsabilidad por daños nucleares. El ascenso del tema ambiental ocurrió en la década de 1970 de manera encadenada con las discusiones sobre la contención nuclear. La Conferencia de Estocolmo preveía, en su Principio 26, la contención y el control de las armas nucleares. El riesgo nuclear palpita en el escenario mundial y también en el nacional, con la construcción de la planta nuclear de Angra I (Milaré, 2018).

La regulación estatal, en ese contexto, surgió con la Ley n. 6.453/1977, cuyo art. 4 determinaba la responsabilidad civil independientemente de culpa en caso de reparación de daño nuclear (Brasil, 1977). Ese contexto de acercamiento entre el riesgo ambiental en su conjunto y el riesgo nuclear tuvo una influencia determinante en el establecimiento de la responsabilidad ambiental objetiva en Brasil. La opción legislativa y jurisprudencial de adoptar la responsabilidad objetiva bajo la teoría del riesgo integral para el ámbito ambiental proviene de la germinación conjunta en el escenario brasileño de la problemática nuclear y la ecológica propiamente dicha.

La determinación normativa de la Unión Europea siguió una línea diferente, e incluso alcanza la exoneración de la responsabilidad reparadora si el caso revela situaciones de exclusión de responsabilidad. La discusión ecológica en sí misma y la discusión nuclear siguieron caminos autónomos, aunque no divorciados y de ninguna manera reacios uno al otro. El art. 8, apartado 4, de la Directiva 2004/35 permite que los Estados parte de la Comunidad no impongan responsabilidad al responsable si éste demuestra que no hubo culpa o negligencia y que el daño fue causado por una emisión o un evento expresamente permitido, y que respeten plenamente una autorización emitida o conferida conforme a las disposiciones legislativas y reglamentarias nacionales de ejecución de las medidas legislativas adoptadas por la Comunidad (UE, 2004).

Además, no habrá responsabilidad si la emisión, actividad o cualquier forma de utilización de un producto ocurrió durante actividades que el operador demuestre que no se consideran susceptibles de causar daños ambientales según el estado del conocimiento científico y técnico en el momento en que se produjo la emisión o se realizó el impacto ambiental. Las hipótesis de exclusión de responsabilidad en cuestión no existen en el ordenamiento jurídico brasileño. La ocurrencia de un daño ambiental, en Brasil, independientemente del estado de la ciencia o la técnica, o incluso de la existencia de una licencia ambiental, no exime la responsabilidad de reparación del daño ambiental. Se consagró la teoría del riesgo integral en la responsabilidad ambiental por la reparación de daños, que en sí misma excluye las excepciones de responsabilidad.

Desde la perspectiva punitiva, existe una directiva específica que influye en las normativas de los Estados parte tanto en términos de Derecho Penal como de Derecho Administrativo Sancionador. La Directiva 2008/99/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de noviembre de 2008, relativa a la protección del medio ambiente mediante el Derecho Penal, presenta como vector el carácter cualitativo, al diferenciar las respuestas penales de las respuestas sancionadoras administrativas. Entre los considerandos de la directiva, su punto 3 expresa que la experiencia vivida en los Estados de la Comunidad Europea reveló la insuficiencia de las vías puramente reparadoras de protección de los bienes ecológicos (UE, 2008). Así, las normas sancionadoras refuerzan las protectoras reparadoras, considerando la desaprobación social cualitativamente diferente de las sanciones administrativas o de los mecanismos de indemnización del Derecho Civil.

La Directiva UE 2024/1203 estableció nuevas reglas sobre la protección del medio ambiente a través del Derecho Penal y sustituyó a las Directivas 2008/99/CE y 2009/123/CE (UE, 2024). Aunque mantiene las premisas de sus predecesoras,

esa directiva establece que la lista de delitos ambientales contenida en la Directiva 2008/99/CE deberá ser revisada, añadiéndose delitos ambientales adicionales basados en los incumplimientos más graves del derecho de la Unión en materia ambiental. Las sanciones deberán ser reforzadas para fortalecer su efecto disuasorio y deberá mejorarse la eficacia en la detección, investigación, enjuiciamiento y decisión judicial respecto a los delitos ambientales (García, 2024).

El carácter cualitativo implicado por la Directiva UE 2024/1203 derivó en la adopción específica de un estándar punitivo con la emisión de normas penales y administrativas sancionadoras por parte de los Estados parte. La directiva obliga a los Estados parte a prever sanciones penales para las infracciones graves a las disposiciones del derecho comunitario relativas a la protección del medio ambiente. La norma establece un modelo sancionador que corresponde a la graduación punitiva según la configuración cualitativa de la infracción. Según su art. 3, las acciones y omisiones cometidas con dolo o al menos con negligencia grave constituyen una infracción penal. Destacan aquí la contaminación atmosférica, la eliminación ilegal de residuos y los comportamientos que causen un deterioro significativo de un *habitat* ubicado en un sitio protegido (art. 3, i; UE, 2024).

De manera similar a Brasil, es posible la configuración de un delito por parte de una persona jurídica. El art. 6, apartado 1, establece que los Estados parte deben garantizar que las personas jurídicas puedan ser responsables por las infracciones mencionadas en los arts. 3 y 4 de la Directiva UE 2024/1203, en caso de que sean cometidas en su beneficio por cualquier persona que ocupe un cargo de dirección, actuando ya sea a título individual o como miembro de uno de sus órganos (UE, 2024). Además, las personas jurídicas pueden ser responsabilizadas si hay falta de supervisión o control que haga posible la infracción. La responsabilidad se configura independientemente de la responsabilidad de la persona física que haya actuado con dolo o culpa grave, posición que también se alinea con la adoptada por el STF en Brasil, en el RE 548.181/PR (Brasil, 2013).

Las esferas de responsabilidad civil, penal y administrativa sancionadora también se interconectan con prácticas regulatorias y de gestión de riesgos relacionadas con desastres ambientales, ya sean de origen antropogénico o puramente natural (Carvalho; Damacena, 2013). Una disposición normativa relevante en este contexto es el Mecanismo de Protección Civil (MPC) de la Unión Europea, definido por la Decisión n. 1313/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de la Unión Europea (UE, 2013), posteriormente modificada por la Decisión n. 2019/420 (UE, 2019). Dicho mecanismo busca establecer bases de solidaridad y cooperación, con protocolos de actuación y respuesta, tanto frente a catástrofes naturales como a catástrofes antropogénicas.

El MPC se inserta en la lógica de gestión de riesgos, con determinaciones para el análisis de vulnerabilidades y medidas de prevención orientadas a la mitigación, reforzando la capacidad de respuesta ante la ocurrencia de desastres. Las disposiciones de las decisiones están vinculadas a la Directiva 2007/60/CE, que regula la evaluación de riesgos de emprendimientos (UE, 2007). La dimensión tríplice de responsabilización garantiza la eficacia de las disposiciones del MPC. La identificación de emergencia se transforma en previsibilidad del riesgo que puede materializarse. Así, la Decisión 1313 modificó la designación de Capacidad Europea de Respuesta de Emergencia (CERE) o reserva común voluntaria a *Reserva Europea de Protección Civil* (UE, 2013).

En el Marco Europeo, las disposiciones normativas de gestión de daños y riesgos están interconectadas con las previsiones de responsabilidad civil, administrativa e incluso penal. Existe una dinámica de gobernanza articulada entre matrices normativas. El art. 1, apartado 3, de la Decisión n. 1313 establece que el objetivo y el propósito del mecanismo se centran en la promoción de la solidaridad entre los Estados parte a través de la coordinación y la cooperación prácticas, sin que ello afecte la responsabilidad tanto del Estado como de los actores privados (UE, 2013). Así, los mecanismos de cooperación y apoyo recíproco se consideran elementos integradores de la responsabilidad primaria del Estado Parte.

Una situación similar no se capta directamente en la legislación brasileña sobre desastres. La Ley n. 12.608/2012 (Política Nacional de Protección y Defensa Civil – PNPDEC; Brasil, 2012) solo en el año 2023 comenzó a asumir un enfoque de conexión entre la gestión de riesgos y la responsabilidad por daños ambientales, sociales y económicos causados por desastres. La Ley n. 14.750/2023 alteró sustancialmente ese punto de conexión. Además de definir mejor la gestión del ciclo del desastre, estableció como objetivos de la PNPDEC incluir el análisis de riesgos y la prevención de desastres en el proceso de licenciamiento ambiental, así como promover la responsabilidad del sector privado en la adopción de medidas preventivas de desastres y en la elaboración e implementación de un plan de contingencia o un documento relacionado (Brasil, 2023).

En el escenario de la Unión Europea, las disposiciones de las directivas establecen una serie de responsabilidades en la gestión del territorio y de los riesgos relacionados con su vulnerabilidad, con el objetivo de alcanzar niveles de resiliencia frente a posibles catástrofes. Los Estados Parte son evaluados en función de su capacidad de gestión de riesgos, entendida como la capacidad de los Estados parte o de sus regiones para reducir, adaptar o mitigar los riesgos, su impacto y su probabilidad a niveles aceptables, identificados a partir de evaluaciones de riesgos,

conforme al art. 4, apartado 8, de la mencionada Decisión 1313 (UE, 2013). La capacidad de gestión de riesgos se evalúa según las capacidades técnica, financiera y administrativa, garantizando de manera adecuada la realización de evaluaciones, la planificación para la prevención y la preparación, así como la adopción de medidas de respuesta.

El carácter sistémico de la gestión del riesgo implicará la coordinación de mecanismos vinculados al ciclo de los desastres (Carvalho; Damacena, 2013) con las disposiciones sobre responsabilidad ambiental. Una vez más, el pensamiento complejo entra en juego. Los desastres derivados de violaciones ambientales requieren una evaluación de tipicidad para su incidencia punitiva penal, precisamente debido a su carácter cualitativo, así como la aplicación de niveles más estrictos de responsabilidad civil. La norma comunitaria implica un efecto directo, en la medida en que integra el conjunto de legislaciones internas dentro de una armonización hermenéutica integrada y sistémica, en la cual las normas de cada país deben alinearse con los vectores normativos establecidos.

En esa línea, las disposiciones regulatorias de la Unión Europea implican efectos directos sobre los Estados parte, lo que influye tanto en la legislación española como en la interpretación hermenéutica de su aplicación. Sin embargo, esa situación no se replica en el Mercosur.

Mientras que en la Unión Europea se observa una influencia de la legislación comunitaria en la afirmación de las normativas internas, en el Mercosur se verifica el sentido inverso. Los desencadenantes o fundamentos de las normas internacionales presentes en tratados y convenciones no tienen un efecto similar al que se generaría a partir del flujo discursivo y deliberativo regional con implicaciones que impulsen las legislaciones internas. El carácter aún poco consolidado y contundente de las actividades normativas del Mercosur configura vectores normativos extremadamente incipientes que, en ocasiones, incluso pasan desapercibidos tanto para las poblaciones de los países miembros como para sus núcleos político-democráticos. Evidentemente, es necesario destacar que las pretensiones de extensión y vinculación son muy diferentes entre el Mercosur y la Unión Europea, aunque esto no signifique que sea imposible un desarrollo crítico sobre las potencialidades existentes y también sobre aquellas que han sido ignoradas.

El Mercosur ensaya en sus relaciones y normativas válvulas que permitan fortalecer nichos temáticos, siendo uno de ellos el ambiental. No obstante, el *soft law* se desarrolla con una carga de baja intensidad y densidad, en un verdadero estado de timidez normativa que permite perspectivas que no alcanzan niveles de unidad en el desarrollo por parte de los países miembros. A partir de eso, no existe un

vector regional en el Mercosur con suficiente solidez para fundamentar e impulsar las normativas de los países con niveles de uniformidad y coherencia respecto a un vector de programación ecológico-protectivo establecido a escala internacional.

Las normas del Mercosur están lejos de constituir un detonante vectorial o incluso un soporte para el desarrollo de fundamentos, ya sea por parte del Poder Legislativo o del Poder Ejecutivo de los Estados parte. El Tratado del Mercado Común, promulgado en Brasil mediante el Decreto n. 350/1991, señala en sus *considerandos* que la preservación ambiental es uno de sus objetivos (Brasil, 1991). Sin embargo, aunque han transcurrido más de tres décadas, tanto desde una perspectiva cuantitativa como cualitativa, se ha observado un escaso desarrollo de disposiciones normativas u orientaciones impulsoras desde la perspectiva ambiental.

El Mercosur presenta cuatro resoluciones destacadas en materia ambiental y tres decisiones de relevancia. La Resolución n. 53/1993 establece un código de conducta para la importación y liberación en el medio ambiente de agentes de control biológico (Mercosur, 1993). Sin embargo, sus disposiciones han sido incorporadas únicamente por Paraguay, a través del Decreto del PE n. 15.000/96, y por Uruguay, mediante el Decreto n. 393/997 (Paraguay, 1996; Uruguay, 1997). La Resolución n. 38/2019 regula la elaboración de un plan de prevención, monitoreo, control y mitigación de especies exóticas invasoras (Mercosur, 2019). Remite, así, a un pronóstico abierto de desarrollo, aún sin densificación.

La Resolución n. 45/2002 busca generar efectos normativos en el Mercosur a partir del Plan de Implementación de Johannesburgo, así como de la Iniciativa Latinoamericana sobre Desarrollo Sostenible. Uno de sus principales objetivos es la incorporación del componente ambiental en las políticas sectoriales y la inclusión de consideraciones ambientales en la toma de decisiones del Mercosur (Mercosur, 2002). Esa última resolución se alinea con la Resolución n. 8/2001 y eleva al Consejo del Mercado Común el proyecto de decisión relativo al Acuerdo-Marco, o Acuerdo-Cuadro, sobre el Medio Ambiente del Mercosur.

El Acuerdo Marco está presente en la Decisión n. 2/2001, con un protocolo adicional presentado por la Decisión n. 14/2004 (Mercosur, 2001b, 2004). A diferencia de las directivas de la Unión Europea, el Acuerdo Marco presenta niveles de abstracción mucho mayores que las disposiciones normativas de cumplimiento obligatorio. El Acuerdo Marco establece, en su art. 1, el compromiso con los principios enunciados en la Declaración de Rio de Janeiro de 1992 (Mercosur, 2001b). Sus disposiciones buscan impulsar principios que deben ser adoptados por las legislaciones de los miembros del Mercosur, orientados al desarrollo sostenible y a la consecución de estándares de calidad ambiental. El carácter prospectivo

abierto del Acuerdo se evidencia en su art. 5, que prevé:

> El art. 5 establece que los Estados Partes cooperan en el cumplimiento de los Acuerdos Internacionales que incluyan cuestiones ambientales de los cuales sean parte. Esta cooperación podrá incluir, cuando se considere conveniente, la adopción de políticas comunes para la protección del medio ambiente, la conservación de los recursos naturales, la promoción del desarrollo sostenible, la presentación de comunicaciones conjuntas sobre temas de interés común y el intercambio de información sobre las posiciones nacionales en foros ambientales internacionales[9] (Mercosur, 2001b, traducción libre).

El indicativo de apertura, con la referencia a "cuando se juzgue conveniente"[10] (Mercosur, 2001b, traducción libre), además del carácter estrictamente principista de las referencias de actuación, contrasta con las determinaciones vectoriales de conducción presentes en la Unión Europea. Se establece un protocolo de posibilidades, con una cautela intensa para que las regulaciones del Mercado Común no avancen más allá de los niveles predefinidos para su aceptabilidad, manteniendo una interferencia extremadamente limitada. Esa es, sin duda, una de las razones por las cuales hay pocas referencias y expectativas reducidas sobre el potencial del Mercosur para abordar los problemas ambientales.

El Protocolo Adicional del Acuerdo Cuadro, establecido en la Decisión n. 14/2004, no alteró su matriz en cuanto a la vinculación de acciones. Sin embargo, presentó un enfoque importante a nivel regional en relación con la gestión del riesgo. El Protocolo Adicional se refiere a la Cooperación y Asistencia frente a Emergencias Ambientales. No se trata aquí de un enfoque completo que abarque todas las dimensiones del ciclo del desastre, ni consideraciones sobre responsabilidad ambiental. No obstante, sigue siendo una vía factible para que el Mercado Común se proyecte hacia niveles más sofisticados de actuación en la gestión del riesgo regional y en la protección de los bienes ecológicos y las poblaciones vulnerables (Mercosur, 2004).

Se estableció un deber de solidaridad entre los Estados Partes, previsto en el art. 2, según el cual prestarán cooperación recíproca y asistencia cuando ocurra una emergencia con consecuencias efectivas o potenciales en el medio ambiente o en la población, ya sea en su propio territorio o en otro Estado Parte (Mercosur,

9 Del original: "Art. 5º. Os Estados Partes cooperarão no cumprimento dos Acordos Internacionais que contemplem matéria ambiental dos quais sejam parte. Esta cooperação poderá incluir, quando se julgar conveniente, a adoção de políticas comuns para a proteção do meio ambiente, a conservação dos recursos naturais, a promoção do desenvolvimento sustentável, a apresentação de comunicações conjuntas sobre temas de interesse comum e o intercâmbio de informações sobre posições nacionais em foros ambientais internacionais". Del original: "quando se julgar conveniente".

10 Del original: "quando se julgar conveniente".

2004). La normatización traza bases generales para el desarrollo de planes de acción de defensa civil y respuesta ante situaciones de desastres ambientales, con intercambios de información y medidas compartidas de tecnología y personal. Se establece un protocolo de acciones para la notificación de emergencias ambientales, así como para la asistencia internacional de los Estados.

Aunque el diseño de un modelo regional eficaz de gestión de desastres parece estar en proceso de desarrollo para un fortalecimiento futuro, a diferencia de las formulaciones de la Unión Europea, su enfoque central sigue siendo la atención a los desastres naturales. Por lo tanto, existe una brecha en relación con los desastres antropogénicos y los daños ambientales en general y, por derivación, con las responsabilidades civiles, administrativas y penales derivadas de estos. En escenarios de interconexión económica, cultural y geográfica, situaciones de *bis in idem* en la imputación de responsabilidad civil y penal son temas relevantes y previsibles de ocurrir de manera concreta. Sin embargo, no se observan tendencias en el Mercosur para tratar previamente del tema.

No se desarrollan canales de interlocución entre la gestión de riesgos y la fijación de responsabilidades ambientales, ya sea en el ámbito civil, administrativo o penal. Todas ellas quedan implícitamente al criterio de desarrollo por parte de las legislaciones internas, sin que los mecanismos del Mercosur sean fuente inductora o referente para tratamientos normativos coherentes o incluso con un enfoque dialógico entre los países. Hay una verdadera obstrucción político-jurídica en la aplicación adecuada del desarrollo crítico a partir del principio recursivo.

El principio recursivo se refiere a una espiral de dinámica autoproductiva y autoorganizativa (Morin, 2005). El pensamiento complejo de Morin concibe la aplicación del principio en una escala de continuidad mediante la cual la generación de efectos se convierte en sí misma en causa de nuevos factores de derivación de efectos reactivos. Hay una red secuencial y en espiral en la que la causalidad interconecta causa y efecto en un doble rendimiento funcional. El efecto se convierte en causa, y la causa, en efecto. En otros términos, hay una continuidad en la que lo inicial y lo final se enlazan en una conjugación de continuidad.

Se aplica aquí el pensamiento complejo de Morin (1977), que permite el análisis crítico y el establecimiento de una perspectiva de diagnóstico respecto al rendimiento diverso y, en ocasiones, frustrante de las potencialidades de regulación ambiental en el Mercosur en comparación con las de la Unión Europea. Si en la Unión Europea el flujo del principio recursivo proporciona una espiral continua entre causa y efecto que involucra mutuamente las legislaciones interna, comunitaria e internacional en materia ambiental, en el Mercosur y sus Estados parte

existe una deficiencia en esa integración recursiva, lo que provoca brechas entre la expresión del derecho interno, las normas regionales y las previsiones generales de las normas ambientales internacionales.

3 Marco normativo medioambiental en España y Brasil y sus implicaciones recursivas para la Unión Europea y Mercosur

El principio recursivo provoca una espiral de construcciones y reconstrucciones que relacionan las bases normativas internacionales con las bases normativas internas tanto de Brasil como de España. Sin embargo, el flujo de baja densidad de las normas regionales del Mercosur produce un flujo inverso, es decir, la matriz normativa brasileña influye más en el escenario de potencialidad de creación y aplicación de las normas regionales que al revés.

Eso está, también relacionado, con el contexto de la organización político-administrativa de cada país y con la forma en que las normas internacionales ambientales pasan por procesos de integración recíproca en la dinámica global-regional-local. La integración de los niveles gubernamentales está afectando directamente el modelo de organización político-administrativa. En el contexto español, el sistema de competencias locales está íntimamente relacionado con el modelo autonómico de Estado.

En la dinámica del modelo, que se organiza en municipios, provincias y comunidades autónomas, Miguez Macho (2002, p. 38) aclara que, en la estructura española, "los entes locales no son simples divisiones internas de las Comunidades Autónomas, sino del Estado en su conjunto, con igual reconocimiento de autonomía que aquéllas". La base normativa de esa previsión está en el art. 137 de la Constitución de España (España, 1978). Hay una autonomía de gestión, pero centrada y vinculada a bases de organización estructural. Las normas de la Unión Europea se proyectan sobre todas las esferas político-administrativas, y no solo sobre la esfera del gobierno central. En esa línea, el art. 138 establece el principio de solidaridad como un principio rector de la organización territorial y, simultáneamente, el art. 135, apartado 2, determina que el Estado y las comunidades autónomas no pueden incurrir en un déficit estructural que supere los márgenes establecidos por la Unión Europea para sus Estados Parte (España, 1978). En ese punto, incluso, Solís (2007, p. 75, traducción libre) destaca que "si existe una característica común a los nuevos Estatutos de Autonomía propuestos a partir de 2005 es que en todos se recoge claramente una pretensión de autoafirmación europea". En términos nacionales brasileños, sería como si los Estados parte de la

federación concretarán en sus normas internas disposiciones directas contenidas en las normas del Mercosur.

En Brasil, el principio de solidaridad tiene una interpretación relacionada con las generaciones en su totalidad, especialmente en lo que respecta a cuestiones ambientales, según lo dispuesto en el art. 225 de la Constitución de la República Federativa de Brasil (CRFB) (Wedy; Moreira, 2019). Además, se vincula a la estructura federativa, en un federalismo de cooperación ambiental en el que el desarrollo de la actividad fiscalizadora se lleva a cabo mediante el ejercicio de la competencia común entre las entidades federativas, conforme al art. 23 de la CRFB (Bim; Farias, 2019). Sin embargo, la incorporación de normas internacionales depende del proceso legislativo federal, a través del cual se aprueban tratados y convenios internacionales por el Congreso Nacional (art. 49, I) y el Presidente de la República (art. 84, VIII; Brasil, 1988).

No hay un flujo recursivo directo entre las legislaciones o potencialidades legislativas de los Estados integrantes de la federación, mucho menos de sus municipios, y la implementación o el vector de implementación de una norma ambiental internacional o regional prevista en tratado, convenio u otro vehículo. Ni siquiera las deliberaciones generales del Mercosur pueden ser un factor de influencia referencial directa, aunque puedan ser, claro, un factor de impulso para un eventual ejercicio de competencia propia, dada la competencia concurrente prevista en el art. 24, VI, de la CRFB (Brasil, 1988).

La gobernanza ambiental recursiva española aún presenta otras diversidades en comparación con la brasileña. El principio de solidaridad en la Constitución de España se refiere a niveles de compromiso económico financiero, de modo que haya medidas que mitiguen los desequilibrios entre las regiones del país y, al mismo tiempo, promuevan una organización coherente e integrada de la gestión de los recursos ambientales (España, 1978). El carácter de principio rector de la organización político-administrativa se puede verificar en la Ley n. 7/1985, que conforma los niveles de autonomía local (Macho, 2002).

La Ley n. 7/1985 establece, en su art. 84-bis, la regla general de la no necesidad de licencia o actuación preventiva para actividades o proyectos, salvo que exista una justificación dirigida a la protección del medio ambiente que se verifique concretamente en el lugar en el que se realizan las actividades (España, 1985). Además, esas razones de exigencia requieren que no sea suficiente la presentación de una auto declaración de conformidad o incluso cuando "por la escasez de recursos naturales, la utilización de dominio público, la existencia de inequívocos impedimentos técnicos o en función de la existencia de servicios

públicos sometidos a tarifas reguladas, el número de operadores económicos del mercado sea limitado" (España, 1985).

El Marco legal busca articular una matriz punitiva y regulatoria con incursiones determinadas a partir de previsiones basadas en situaciones legalmente previstas y manejadas en función de impactos concretos, verificados o previsibles según el tipo de actividad. Esas previsiones del modelo español implican una diferenciación entre Derecho Administrativo Sancionador y Derecho Penal, según el nivel cualitativo de la infracción. Se articula un modelo de apertura bajo valoración del riesgo en función de las características del emprendimiento, conjugando legislaciones regionales, nacionales y comunitarias. Igualmente, las previsiones sobre el tipo de responsabilidad civil, objetiva o subjetiva en función de la actividad, se basan en dicha apreciación de gestión de riesgos. En otros términos, la gestión ambiental y la respuesta al daño ambiental son factores determinantes para la aplicación administrativa o penal de la sanción, así como para la graduación y el marco regulatorio en la reparación de los daños.

La materia está regulada en el art. 84-bis.2 de la Ley n. 7/1985, al establecer que las instalaciones o infraestructuras físicas para el ejercicio de actividades económicas solo se someterán a un régimen de autorización cuando esté establecido por la ley, definiendo sus requisitos esenciales, así como en el caso de que sean susceptibles de generar daños al medio ambiente y al entorno urbano, a la seguridad o a la salud públicas y al patrimonio histórico (España, 1985). La valoración del riesgo se realiza en función del potencial, tamaño y carácter contaminante o de peligrosidad.

En el sistema brasileño, la valoración del riesgo o la gestión ambiental orientada al riesgo no influye en la fijación del marco regulatorio, ya sea de la responsabilidad civil, penal o administrativa. Al contrario. En materia de reparación, los niveles de gestión del riesgo del emprendimiento o actividad son irrelevantes para la definición de la matriz de responsabilidad, tal como se establece en el art. 14 de la Ley n. 6.938/1981 y en la jurisprudencia del STJ (REsp 1374284 / MG – Tema Repetitivo 707) (Brasil, 1981, 2014). Desde el punto de vista penal y administrativo, además de que la responsabilidad tiene un carácter acumulativo, la gestión o participación del responsable en la ocurrencia de la degradación sólo tendrá influencia en el análisis de la graduación de la sanción, según lo previsto en el art. 6 de la Ley n. 9.605/1998 (Brasil, 1998a).

El sistema autonómico español, aunque asume premisas y consecuencias propias entre las actividades legislativas y administrativas de los ámbitos gubernamentales, también considera necesario una participación efectiva de las esferas

estatales en la formulación y ejecución de la organización del territorio. Esta organización trabaja con la gestión de los bienes ambientales y los riesgos implicados por las actividades antrópicas. El art. 45 de la Constitución Española se asemeja, en varios puntos, a las previsiones constitucionales brasileñas. El art. 45.1 define que todos tienen derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado al desarrollo de la persona, así como todos tienen el deber de conservarlo (España, 1978). Luego, establece que los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la solidaridad colectiva.

En términos de licencia y autorización ambientales, hay diferencia significativa. La Ley n. 7/1985 admite expresamente, en su art. 84-bis.3, la posibilidad de licencias concurrentes entre los niveles gubernamentales, aunque establece requisitos para ello. La norma prevé que, en caso de existencia de licencias o autorizaciones concurrentes, la entidad local deberá motivar expresamente la necesidad de defender el interés general en el caso concreto y el objetivo que se busca proteger, explicando por qué considera insuficiente el acto emitido por otra esfera pública (España, 1985). En Brasil, la Ley Complementaria n. 140/2011 sigue un enfoque diferente. Su art. 13 establece que los emprendimientos y actividades son licenciados o autorizados ambientalmente por una única entidad federativa, de acuerdo con las atribuciones establecidas en la Ley Complementaria (Brasil, 2011).

En términos de responsabilidad, el art. 45.3 de la Constitución de España define la convivencia de la responsabilidad penal con la responsabilidad administrativa (España, 1978). Sin embargo, a diferencia del sistema brasileño, no son acumulativas; la responsabilidad penal puede absorber la administrativa, o incluso la responsabilidad administrativa puede hacer innecesaria la aplicación de la responsabilidad penal. Ese punto es de extrema relevancia y encuentra una disciplina específica en la Ley n. 26/2007, que define la responsabilidad ambiental (España, 2007).

El art. 6 de la Ley n. 26/2007 regula la concurrencia entre las responsabilidades administrativa y penal en materia de daño a los bienes ambientales, y la responsabilidad civil, es decir, la responsabilidad de reparar los daños ambientales causados. La no concomitancia se encuentra en el art. 36 de esta ley, que, sin embargo, mantiene la aplicación de la acumulación con la responsabilidad reparadora de los daños (España, 2007). Así, existe una lógica de prohibición del *bis in idem* entre imputaciones penales e imputaciones relacionadas con el derecho sancionador, que tiene una matriz administrativa, aunque punitiva. La base interpretativa de la graduación entre el Derecho Penal Punitivo y el Derecho Administrativo

Punitivo puede ser extraída de las sentencias del Tribunal Supremo español.

El punto central de definición entre la sanción administrativa y la penal es la gravedad del daño ambiental causado. Se percibe, aquí, un flujo directo de la influencia de las normas establecidas en las directivas europeas. El art. 325 del Código Penal español define los delitos contra los recursos naturales y el medio ambiente. La disposición se refiere a la penalización de los delitos que causen o puedan causar daños sustanciales a la calidad del aire, el suelo, el agua, la fauna o la flora (España, 1995). La base comprensiva de la no acumulación simple entre la punitividad administrativa y penal puede visualizarse en la *sentencia* 916/2008, reiterada en otros juzgados, como el STS 2121/2016.

> Y en la sentencia 916/2008, de 30 de diciembre, se establece que art. 325 exige como elemento de tipicidad, la gravedad del peligro a que se somete al equilibrio de los sistemas naturales, o en su caso, a la salud de las personas. De no alcanzar este nivel, el comportamiento sólo podrá dar lugar, en su caso, a reacciones sancionadoras administrativas. Para encontrar el tipo medio de la gravedad a que se refiere el art. 325 del Código penal habrá que acudir a la medida en que son puestos en peligro, tanto el factor antropocéntrico, es decir la salud de las personas, como a las condiciones naturales del ecosistema (suelo, aire, agua) que influyen, por lo tanto, en la gea, la fauna y la flora puestas en peligro. Se trata de un elemento constitutivo del tipo penal cuya concurrencia debe determinarse, en concreto, mediante la prueba (España, 2016).

El Tribunal Supremo español dejó expreso, en la Decisión n. 916/2008, la línea hermenéutica de separación entre el Derecho Administrativo Sancionador y el Derecho Penal. Así, a diferencia de Brasil, donde existe una concomitancia sancionadora administrativa y penal, en España es la evaluación de la graduación del daño al bien jurídico lo que determina la adecuación del ejercicio de la sanción penal.

> El examen del art. 325 del Código Penal revela que es la gravedad del riesgo producido la nota clave que permitirá establecer la frontera entre el ilícito meramente administrativo y el ilícito penal ya que el mencionado precepto exige que las conductas tipificadas "puedan perjudicar gravemente el equilibrio de los sistemas naturales". Y "si el riesgo de grave perjuicio fuese para la salud de las personas la pena de prisión se impondrá en su mitad superior". La sanción penal debe reservarse, por consiguiente, para aquellas conductas que pongan el bien jurídico protegido (el medio ambiente) en una situación de peligro grave, correspondiendo la protección ordinaria tanto preventiva, como sancionadora, a la actuación y regulación administrativa (España, 2008).

Aunque la disciplina punitiva española se diferencia de la brasileña en cuanto al ejercicio administrativo sancionador y penal, se debe señalar que ambos los ordenamientos jurídicos expresan la acumulación de exigencias punitivas con respecto a las previsiones de reparación de los daños causados a los bienes ambientales. También se debe destacar que la construcción hermenéutica revela que tanto en Brasil como en España fueron los tribunales quienes establecieron la dinámica de correlación entre el Derecho Sancionador y el Derecho Penal desde el aspecto punitivo, al soporte del desarrollo hermenéutico de la legislación.

Otro punto de relevancia muestra convergencias entre las matrices regulatorias. El Código Penal de España (Ley Orgánica 10/1995) es expreso en admitir la responsabilidad penal de las personas jurídicas, siguiendo la directriz de las normas comunitarias. En su art. 31-bis, dispone que las personas jurídicas son penalmente responsables por los delitos cometidos en su nombre o en su interés, así como en su beneficio directo o indirecto, ya sea por sus representantes legales, por quienes estén autorizados para tomar decisiones en su nombre o por quienes tengan facultad de organización o control (España, 1995).

A continuación, el dispositivo establece situaciones de exclusión o ponderación de responsabilidad, incluso a partir del análisis del tamaño de la persona jurídica. En relación con las penas aplicables a las personas jurídicas, el Código establece, en su art. 33.7, multas proporcionales o por cuotas, teniendo en cuenta el daño o la degradación provocada. La dinámica de la penalización por multas se verifica en el art. 328, situado en el capítulo que trata de los delitos contra los recursos naturales y el medio ambiente, que, además de la restricción de actividades y derechos, establece sanciones pecuniarias en proporción directa al daño causado (España, 1995).

Además, el art. 33.7 prevé penalizaciones dirigidas a la suspensión de actividades, que no podrá exceder los cinco años, el cierre de establecimientos o unidades, así como la prohibición específica temporal o definitiva respecto a la actividad objeto del delito (art. 33.7, e; España, 1995). También se incluye la previsión de inhabilitación para obtener subvenciones o financiación pública, así como la prohibición de contratar con el sector público o de recibir beneficios o incentivos fiscales o de seguridad social por un plazo de hasta 15 años. Junto con las sanciones allí previstas, se distinguen otras dos que resultan interesantes para el análisis, especialmente por su falta de previsión directa en la legislación ambiental brasileña.

La primera de ellas es la disolución obligatoria de la persona jurídica. Es cierto que el art. 24 de la Ley n. 9.605/1998 establece que la persona jurídica

constituida o utilizada, predominantemente, con el fin de permitir, facilitar u ocultar la comisión de un crimen ambiental tendrá decretada su liquidación forzosa, y su patrimonio será considerado instrumento del crimen y, como tal, perdido en favor del Fondo Penitenciario Nacional (Brasil, 1998a). Esta previsión se articula con el art. 5, XIX, de la CRFB (Brasil, 1988). El Código Penal de España, en su art. 33.7, *b*, establece que la disolución de la persona jurídica puede ser aplicada por sí misma como una sanción penal (España, 1995).

La previsión de la ley brasileña no se limita al ámbito puramente sancionador penal, abriendo espacio, incluso, para acciones civiles que busquen la liquidación forzosa (Brasil, 1988). Por otro lado, la norma española establece que la disolución de la persona jurídica produce la pérdida definitiva de su personalidad, así como de su capacidad jurídica negocial o procesal, lo que implica que pierde la aptitud para realizar cualquier actividad, aunque lícita (España, 1995). Aquí se trata de una pena en sí misma fijada como resultado del proceso penal punitivo.

La principal distinción entre las matrices normativas se refiere a la intervención judicial como resultado del proceso penal ambiental, algo no previsto directamente en la legislación brasileña. El art. 33.7, *g*, del Código Penal de España establece como pena aplicable a las personas jurídicas la intervención judicial para salvaguardar los derechos de los trabajadores o de los acreedores durante el tiempo que se estime necesario, no excediendo los cinco años (España, 1995). La intervención puede ser utilizada, desde una perspectiva ambiental, para proteger y garantizar la reparación de los daños ambientales, ya sean ecológicos difusos o individuales y ambientales. El procedimiento de intervención está previsto en el art. 33.

> La intervención podrá afectar a la totalidad de la organización o limitarse a alguna de sus instalaciones, secciones o unidades de negocio. El Juez o Tribunal, en la sentencia o, posteriormente, mediante auto, determinará exactamente el contenido de la intervención y determinará quién se hará cargo de la intervención y en qué plazos deberá realizar informes de seguimiento para el órgano judicial. La intervención se podrá modificar o suspender en todo momento previo informe del interventor y del Ministerio Fiscal. El interventor tendrá derecho a acceder a todas las instalaciones y locales de la empresa o persona jurídica y a recibir cuanta información estime necesaria para el ejercicio de sus funciones. Reglamentariamente se determinarán los aspectos relacionados con el ejercicio de la función de interventor, como la retribución o la cualificación necesaria (España, 1995).

Una vez más, aquí se verifica una cohesión argumentativa y teleológica en armonía entre la legislación española y la comunitaria europea. Por lo tanto, es posible afirmar el carácter recursivo entre los ámbitos regulatorios, es decir, un

flujo en espiral en el cual los vectores normativos de las normas europeas se suman e impulsan la línea de conducción del Estado Miembro, que a su vez se agrega al vector inicial. La intervención en una empresa privada está legalmente prevista como una vía para asegurar la reparabilidad de los daños y, de esta manera, garantizar la eficacia de los comandos de responsabilidad ambiental.

Si en la matriz española la punibilidad penal por violaciones ambientales radica en el marco regulatorio ambiental europeo, en Brasil toda la articulación penalizadora ambiental proviene del texto constitucional. El art. 225, § 3, de la Constitución de la República Federativa de Brasil establece que las conductas y actividades consideradas lesivas al medio ambiente someterán a los infractores, personas físicas o jurídicas, a sanciones penales y administrativas, independientemente de la obligación de reparar los daños causados (Brasil, 1988). Aquí se encuentra la fuente de la triple y acumulativa responsabilidad en materia ambiental.

La regulación infraconstitucional proporcionada por la Ley n. 9.605/1998 indica, ya en su art. 3, que las personas jurídicas serán responsabilizadas administrativa, civil y penalmente en los casos en que la infracción sea cometida por decisión de su representante legal o contractual, o de su órgano colegiado, en interés o beneficio de su entidad. A continuación, el art. 21 define que las penas aplicables a las personas jurídicas son multas, restricción de derechos y prestación de servicios (Brasil, 1998a). Aparte de estas, como se ha mencionado, es posible articular, también en el ámbito penal, la indicación de liquidación de la persona jurídica constituida o utilizada preponderantemente para actos ilícitos ambientales. Sin embargo, no se verifica un espacio legal para las intervenciones judiciales de gestión empresarial.

En cuanto al ámbito de aplicación de las sanciones, el STF estableció que la responsabilidad de las personas jurídicas y la de las personas físicas no son recíprocamente dependientes. El STF superó una posición anterior del STJ y determinó, en el RE 548.181/PR, que "la Constitución Federal no condiciona la responsabilidad penal de la persona jurídica por delitos ambientales a la persecución penal simultánea de la persona física en principio responsable dentro de la empresa. La norma constitucional no impone la doble imputación necesaria"[11] (Brasil, 2013, traducción libre).

En ese punto, a diferencia de la matriz española, que contó con una progresiva concreción de las normas comunitarias y nacionales para determinar la punibilidad

11 Del original: "Constituição Federal não condiciona a responsabilização penal da pessoa jurídica por crimes ambientais à simultânea persecução penal da pessoa física em tese responsável no âmbito da empresa. A norma constitucional não impõe a necessária dupla imputação".

de las personas jurídicas y la autonomía punitiva con respecto a las personas físicas, la base normativa brasileña solo alcanzó una definición hermenéutica a partir del debate judicial y del cierre de tesis por parte del STF. La baja densidad normativa a escala internacional y regional provocó un desplazamiento del campo discursivo ambiental hacia el Poder Judicial.

Consideraciones finales

Un análisis comparativo de los modelos de protección y reparación ambiental permite identificar un carácter recursivo entre la legislación internacional, comunitaria o regional y la legislación nacional de los Estados. Sin embargo, mientras que la densidad y la intensidad del principio de recursividad destacan en el marco normativo español, hay poca afirmación de recursividad en el marco normativo brasileño. Dicha baja densidad determina que los desarrollos normativos ambientales brasileños, ya sea con fines de ratificación, reflexión o reconfiguración, necesiten amplias críticas y análisis relativos al Derecho comparado, bajo riesgo de privar a la legislación nacional de otros referentes.

En términos de Derecho punitivo, el marco normativo brasileño exige análisis y desarrollos críticos sobre la superposición, siempre acumulativa y a veces ineficaz, entre la responsabilidad administrativa y la responsabilidad penal por infracciones ambientales. Aunque el Derecho punitivo se compone de Derecho Sancionador y Derecho Penal, el constante solapamiento tiende a producir efectos negativos.

Se debilita la punitividad y la eficacia del Derecho Sancionador. Al fin y al cabo, la escala aplicativa de las sanciones administrativas por parte del órgano ambiental siempre estará a la zaga de las aplicaciones punitivas judiciales que ocurran en el proceso penal. Por otro lado, se arrastra al ámbito penal cualquier infracción o ilícito ambiental, llevando al campo criminal situaciones que podrían haber tenido su contención o solución de reprochabilidad bien articulada en el ámbito administrativo sancionador.

En relación con el marco normativo reparador, surgen cuestionamientos más allá del modelo puramente centrado en la responsabilidad objetiva según la teoría del riesgo integral. De poco sirve la fijación jurídica amplia si el resultado es únicamente la validación judicial del deber de reparar, sin que en la práctica se lleve a cabo realmente la reparación. Es necesario instrumentalizar el sistema con vías efectivas para sustentar la reparación de los daños, más allá del deber abstractamente reconocido en la legislación. En esa línea, la gestión de riesgos y

la evaluación de la gobernanza medioambiental son esenciales. A ello se añade la gestión interna de las empresas privadas, que debe adaptarse y funcionalizarse en favor de un marco cada vez más sofisticado de diagnóstico, gestión y prevención de riesgos.

El cuadro estructural y contextual revela la imposibilidad de gestionar o enfrentar los problemas ambientales sin tener en cuenta su profunda interconexión y complejidad. La tutela ambiental sancionadora y reparadora requiere una interlocución e interconexión de gestiones, así como evaluaciones continuas de cómo los Estados nacionales abordan sus respectivos problemas ecológicos, sin desatender nunca las peculiaridades e instituciones propias de cada país, para evitar trasplantes normativos inadecuados o inapropiados para realidades diversas de las cuales fueron forjados.

Referencias

BIM, E. F.; FARIAS, T. Competência ambiental legislativa e administrativa. *In:* FARIAS, T.; TRENNEPOHL, T. *Direito Ambiental Brasileiro*. São Paulo: Thomson Reuters, 2019. p. 98-152.

BRASIL. Ley n.14.750, de 12 de Diciembre de 2023. Altera as Leyes n s 12.608, de 10 de Abril de 2012, e 12.340, de 1 de Diciembre de 2010, para aprimorar os instrumentos de prevenção de acidentes ou desastres e de recuperação de áreas por eles atingidas, as ações de monitoramento de riscos de acidentes ou desastres e a produção de alertas antecipados. *Diário Oficial da União:* seção 1, Brasília, DF, p. 1, 13 dez. 2023. Disponible en: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/ley/l14750.htm. Acceso: 11 de febrero. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Tema repetitivo n. 707. Recurso Especial – REsp n. 1374284/MG. Relator: Ministro Luís Felipe Salomão. 2ª Seção. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 5 set. 2014. Disponible en: https://processo.stj.jus.br/repetitivos/temas_repetitivos/pesquisa.jsp?novaConsulta=true&tipo_pesquisa=T&cod_tema_inicial=707&cod_tema_final=707. Acceso: 11 de febrero. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (1ª Turma). *Recurso Extraordinário n. 548.181/PR*. Recurso Extraordinário. Direito Penal. Crime ambiental. Responsabilidade penal da pessoa jurídica. Condicionamento da ação penal à identificação e à persecução concomitante da pessoa física que não encontra amparo na Constituição da República. Recorrente: Ministério Público Federal. Recorrido: Petróleo Brasileiro S/A – Petrobras. Relatora: Min. Rosa Weber. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 6 ago. 2013. Disponible en: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=7087018. Acceso: 11 de febrero. 2025.

BRASIL. Ley n.12.608, de 10 de Abril de 2012. Institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil – PNPDEC; dispõe sobre o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil – SINPDEC e o Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil – CONPDEC; autoriza a criação de sistema de informações e monitoramento de desastres; altera as Leyes n s 12.340, de 1 de Diciembre de 2010, 10.257, de 10 de Julio de 2001, 6.766, de 19 de Diciembre de 1979, 8.239, de 4 de Octubre de 1991, e 9.394, de 20 de Diciembre de 1996; e dá outras providências. *Diário Oficial da União:* seção 1, Brasília, DF, p. 1, 11 abr. 2012. Disponible en: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/ley/l12608.htm. Acceso: 11 de febrero. 2025.

BRASIL. *Ley Complementar n. 140, de 8 de Diciembre de 2011*. Fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do caput e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora; e altera a Ley n 6.938, de 31 de agosto de 1981. *Diário Oficial da União:* seção 1, Brasília, DF, p. 1, 9 dez. 2011. Disponible en: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leyes/lcp/lcp140.htm. Acceso: 11 de febrero. 2025.

BRASIL. *Ley n.9.605, de 12 deFebrero de 1998*. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. *Diário Oficial da União:* seção 1, Brasília, DF, p. 1, 13 feb. 1998a. Disponible en: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leyes/l9605.htm. Acceso: 11 de febrero. 2025.

BRASIL. Decreto n. 2.519, de 16 de Marzo de 1998. Promulga a Convenção sobre Diversidade Biológica, assinada no Rio de Janeiro, em 05 de Junio de 1992. *Diário Oficial da União:* seção 1, Brasília, DF, p. 1, 17 mar. 1998b. Disponible en: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2519.htm. Acceso: 11 de febrero. 2025.

BRASIL. Decreto n. 2.652, de 1 de Julio de 1998. Promulga a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, assinada em Nova York, em 9 de Mayode 1992. *Diário Oficial da União:* seção 1, Brasília, DF, p. 6, 2 jul. 1998c. Disponible en: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2652.htm. Acceso: 11 de febrero. 2025.

BRASIL. Decreto n. 350, de 21 deNoviembre de 1991. Promulga o Tratado para a Constituição de um Mercado Comum entre a República Argentina, a República Federativa do Brasil, a República do Paraguai e a República Oriental do Uruguai (TRATADO MERCOSUL). *Diário Oficial da União:* seção 1, Brasília, DF, 22 nov. 1991. Disponible en: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0350.htm. Acceso: 11 de febrero. 2025.

BRASIL. Ley n.7.735, de 22 deFebrero de 1989. Dispõe sobre a extinção de órgão e de entidade autárquica, cria o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis e dá outras providências. *Diário Oficial da União:* seção 1, Brasília, DF, p. 2729, 23 feb. 1989. Disponible en: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leyes/l7735.htm. Acceso: 11 de febrero. 2025.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponible en: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acceso: 11 de febrero. 2025.

BRASIL. *Ley n. 6.938, de 31 de agosto de 1981*. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. *Diário Oficial da União:* seção 1, Brasília, DF, p. 16509, 2 set. 1981. Disponible en: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leyes/l6938.htm. Acceso: 11 de febrero. 2025.

BRASIL. Ley n. 6.453, de 17 de Octubre de 1977. Dispõe sobre a responsabilidade civil por danos nucleares e a responsabilidade criminal por atos relacionados com atividades nucleares e dá outras providências. *Diário Oficial da União:* seção 1, Brasília, DF, 17 out. 1977. Disponible en: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leyes/l6453.htm. Acceso: 11 de febrero. 2025.

BRASIL. Decreto n. 76.623, de 17 deNoviembre de 1975. Promulga a Convenção sobre Comércio Internacional das Espécies da Flora e Fauna Selvagens em Perigo de Extinção. *Diário Oficial da União:* seção 1, Brasília, DF, p. 15450, 19 nov. 1975. Disponible en: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/antigos/d76623.htm. Acceso en: 11 feb. 25.

BRASIL. Decreto n. 73.030, de 30 de Octubre de 1973. Cria, no âmbito do Ministério do Interior, a Secretaria Especial do Meio Ambiente – SEMA, e dá outras providências. *Diário Oficial da União:* seção 1, Brasília, DF, p. 11024, 30 out. 1973. Disponible en: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1970-1979/decreto-73030-30-Octubre-1973-421650-publicacaooriginal-1-pe.html. Acceso: 11 de febrero. 2025.

CARVALHO, D. W.; DAMACENA, F. D. L. *Direito dos Desastres*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013.

ESPAÑA. Tribunal Supremo. *STS 2121/2016, de 28 de Abril de 2016*. Disponible en: https://www.poderjudicial.es/search/openDocument/ef65327050f89ff7. Madrid: Tribunal Supremo, 2016. Acceso: 11 de febrero. 2025.

ESPAÑA. Tribunal Supremo. *STS 916/2008, 30 de Diciembre de 2008*. Madrid: Tribunal Supremo, 2008. Disponible en: https://vlex.es/vid/-53908690. Acceso: 11 de febrero. 2025.

ESPAÑA. Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental. *Boletín Oficial del Estado*, n. 255, p. 43229-43250, 24 out. 2007. Disponible en: https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2007-18475. Acceso: 11 de febrero. 2025.

ESPAÑA. Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal. *Boletín Oficial del Estado*, n. 281, p. 33987-34058, 24 nov. 1995. Disponible en: https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1995-25444. Acceso: 11 de febrero. 2025.

ESPAÑA. Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local. *Boletín Oficial del Estado*, n. 80, p. 8945-8964, 3 abr. 1985. Disponible en: https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1985-5392. Acceso en: 11 de feb. 2025.

ESPAÑA. Cortes Generales. Constitución Española. *Boletín Oficial del Estado*, n. 311, 29 dez. 1978. Disponible en: https://www.boe.es/biblioteca_juridica/codigos/codigo.php?id=387_Constitucion_Espanola_____Constituicao_Espanhola&modo=2. Acceso: 11 de febrero. 2025.

GARCÍA, S. G. *Directiva (UE) 2024/1203 del Parlamento Europeo y del Consejo de 11 de Abril de 2024,* relativa a la protección del medio ambiente mediante el Derecho penal y por la que se sustituyen las Directivas 2008/99/CE y 2009/123/CE. *Actualidad Jurídica Ambiental*, n. 145, p. 52-55, 2024. Disponible en: https://www.actualidadjuridicaambiental.com/legislacion-al-dia-union-europea-responsabilidad-penal/. Acceso: 6 de junio. 2024.

HELLER, H. *Teoría del Estado*. Granada: Comares, 2004.

MACHO, L. M. El sistema de las competencias locales ante el nuevo pacto local. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, Madrid, n. 289, p. 37-58, maio/ago. 2002. Disponible en: https://revistasonline.inap.es/index.php/REALA/article/view/9143. Acceso en: 29 jan. 2025.

MERCOSUL. *Resolução n. 38, de 15 de Julio de 2019*. Diretrizes para a elaboração de um plano para a prevenção, o monitoramento, o controle e a mitigação das espécies exóticas invasoras. Santa Fé, 2019. Disponible en: https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/73868_RES_038_2019_PT_Diretrizes%20Especies%20Exoticas.pdf. Acceso: 11 de febrero. 2025.

MERCOSUL. *Decisão n. 14, de 8 de Julio de 2004*. Protocolo adicional ao Acordo-Quadro sobre Meio Ambiente do Mercosul em matéria de cooperação e assistência perante emergências ambientais. Puerto Iguazú, 2002. Disponible en: https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/50959_DEC_014-2004_PT_FERR%201_ProtAdicAcdoMeioAmbiente.pdf. Acceso: 11 de febrero. 2025.

MERCOSUL. *Resolução n. 45, de 28 deNoviembre de 2002*. Pautas negociadoras do SGT n. 6 – Meio Ambiente. Brasília, DF, 2002. Disponible en: https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/15853_RES_045-2002_PT_FE_Pautas%20Negociadoras%20SGT%20N%206%20Meio%20Ambiente_Ata%204_02.pdf. Acceso: 11 de febrero. 2025.

MERCOSUL. *Resolução n. 8, de 26 de Abril de 2001*. Projeto de decisão. Assunção, 2001a. Disponible en: https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/50948_RES_008-2001_PT_FERR_Projeto%20Decis%C3%A3o_Ata%201_01.pdf. Acceso: 11 de febrero. 2025.

MERCOSUL. *Decisão n. 2, de 22 de Junio de 2001*. Acordo-Quadro sobre Meio Ambiente do Mercosul. Assunção, 2001b. Disponible en: https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/50965_DEC_002-2001_PT_FERR_Acordo%20Meio%20Ambiente_MCS_Ata%201_01.pdf. Acceso en: 11 de feb. 2025.

MERCOSUL. *Resolução n. 53, de 24 de Septiembre de 1993*. Código de Conduta para a importação e liberação ao meio ambiente de agentes de controle biológico. Montevidéu, 1993. Disponible en: https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/31039_RES_053_1993_PT_C%C3%B3digo_Conduta_MAmbiente_Agentes_Biologico.doc. Acceso: 11 de febrero. 2025.

MILARÉ, É. *Direito Ambiental*. São Paulo: Thomson Reuters, 2018.

MORIN, E. *Introdução ao pensamento complexo*. Tradução Eliane Lisboa. Porto Alegre: Sulina, 2005.

MORIN, E. *O método:* a natureza da natureza. Tradução Maria Gabriela de Bragança. Sintra: Europa-América, 1977.

PARAGUAI. *Decreto do PE n. 15.000/96, de 4 de Octubre de 1996*. Assunção, 1996. Disponible en: https://normas.mercosur.int/public/normativas/1917. Acceso: 11 de febrero. 2025.

REIS, E. M. B.; KOKKE, M.; COUTO, M. J. Aplicação interdisciplinar e transdisciplinar nos espaços administrativos decisórios em matéria ambiental. *Veredas do Direito*, Belo Horizonte, v. 19, n. 44, p. 168, maio/ago. 2022. Disponible en: http://www.domhelder.edu.br/revista/in-dex.php/veredas/article/view/2315. Acceso: 17 de abril. 2024.

SCHWAB, K. *A Quarta Revolução Industrial*. Tradução Daniel Moreira Miranda. São Paulo: Edipro, 2016.

SOLÍS, D. O. Las relaciones entre la Unión Europea y las comunidades autónomas en los nuevos estatutos. *REAF*, n. 4, p. 69-128, 2007.

UNIÃO EUROPEIA. Diretiva (UE) 2024/1203 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de Abril de 2024, relativa à proteção do ambiente através do direito penal e que substitui as Diretivas 2008/99/CE e 2009/123/CE. *Jornal Oficial da União Europeia*, Luxemburgo, 11 abr. 2024. Disponible en: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/pt/ALL/?uri=CELEX:32024L1203. Acceso: 11 de febrero. 2025.

UNIÃO EUROPEIA. Decisão (UE) 2019/420 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de Marzo de 2019, que altera a Decisão n. 1313/2013/UE relativa a um Mecanismo de Proteção Civil da União Europeia. *Jornal Oficial da União Europeia*, Luxemburgo, 20 mar. 2019. Disponible en: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/ALL/?uri=CELEX:32019D0420. Acceso: 11 de febrero. 2025.

UNIÃO EUROPEIA. Decisão n. 1313/2013/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de Diciembre de 2013, relativa a um Mecanismo de Proteção Civil da União Europeia Texto relevante para efeitos do EEE. *Jornal Oficial da União Europeia*, Luxemburgo, 20 dez. 2013. Disponible en: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/pt/TXT/?uri=CELEX%3A32013D1313. Acceso: 11 de febrero. 2025.

UNIÃO EUROPEIA. Directiva 2008/99/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 19 de Noviembre de 2008, relativa à protecção do ambiente através do direito penal (Texto relevante para efeitos do EEE). *Jornal Oficial da União Europeia*, Luxemburgo, 6 dez. 2008. Disponible en: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/ALL/?uri=CELEX%3A32008L0099. Acceso: 11 de febrero. 2025.

UNIÃO EUROPEIA. Directiva 2007/60/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de Octubre de 2007, relativa à avaliação e gestão dos riscos de inundações (Texto relevante para efeitos do EEE). *Jornal Oficial da União Europeia*, Luxemburgo, 6 nov. 2007. Disponible en: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/ALL/?uri=CELEX:32007L0060. Acceso: 11 de febrero. 2025.

UNIÃO EUROPEIA. *Directiva 2004/35/CE do Parlamento Europeu e do Conselho*, de 21 de Abril de 2004, relativa à responsabilidade ambiental em termos de prevenção e reparação de danos ambientais. *Jornal Oficial da União Europeia*, Luxemburgo, 30 abr. 2004. Disponible en: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex%3A32004L0035. Acceso: 11 de febrero. 2025.

UNITED NATIONS. *Report of the United Nations Conference on Environmental and Development*. Rio de Janeiro, 3-14 June 1992. Vol. 1. Resolutions Adopted by the Conference. New York: UN, 1993. Disponible en: https://docs.un.org/en/A/CONF.151/26/Rev.1(vol.I). Acceso: 11 de febrero. 2025.

UNITED NATIONS. *Report of United Nations Conference on the human environment*. Stockholm, 5-16 June 1972. United Nations, 1973. Disponible en: https://docs.un.org/en/A/CONF.48/14/Rev.1. Acceso: 11 de febrero. 2025.

URUGUAY. *Decreto n. 393/997, de 22 de octubre de 1997*. Montevideo: Presidencia de la Republica, 1997. Disponible en: https://www.impo.com.uy/bases/decretos/393-1997. Acceso: 11 de febrero. 2025.

WEDY, G.; MOREIRA, R. M. C. *Manual de Direito Ambiental*: de acordo com a jurisprudência dos Tribunais Superiores. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

SOBRE LOS AUTORES

Marcelo Kokke
Postdoctorado en Derecho Público – Ambiental por la Universidade de Santiago de Compostela, Santiago de Compostela, España. Doctorado y Maestría en Derecho por la Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-RIO), Rio de Janeiro/RJ, Brasil. Especialista en Ecología y Monitoreo Ambiental por la Universidade de Araraquara (UNIARA), Araraquara/SP, Brasil. Especialista en Proceso Constitucional por el Centro Universitário Metodista Izabela Hendrix (IMIH), Belo Horizonte/MG, Brasil. Licenciada en Derecho por la Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), Belo Horizonte/MG, Brasil. Profesor del Doctorado y Maestría Académica en Derecho Ambiental y Desarrollo Sostenible en Dom Helder Escola Superior (DHES), Belo Horizonte/MG, Brasil. Abogado Federal en la Abogacía General de la Unión (AGU), Belo Horizonte/MG, Brasil. Líder del Grupo de Investigación en Bioética, Derecho y Filosofía Ambiental.

Elcio Nacur Rezende
Postdoctorado por la Universidad de Castilla-La Mancha (UCLM), Madrid/Toledo, España, y la Università degli Studi di Messina (UNIME), Messina, Italia. Doctorado y Máster en Derecho por la Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-MINAS), Belo Horizonte/MG, Brasil. Profesor en la Escola Superior Dom Helder Câmara (ESDHC), Belo Horizonte/MG, Brasil. Procurador del Tesoro Nacional.

Rubén Miranda Gonçalves
Postdoctorado en Derecho por la Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), Rio de Janeiro/RJ, Brasil. Doctor y Máster en Derecho Administrativo por la Universidad de Santiago de Compostela (USC), Santiago de Compostela, España. Licenciado en Derecho por la USC. Profesor de Filosofía del Derecho en la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria (ULPGC), Las Palmas de Gran Canaria, España. Magistrado suplente del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, Las Palmas de Gran Canaria, España.

Participación de los autores
Todos los autores han contribuido por igual a la elaboración de este artículo.

Cómo citar este artículo (ABNT):
KOKKE, M.; REZENDE, E. N.; GONÇALVES, R. M. Tutela ambiental sancionadora y reparadora: análisis comparativo Brasil y España. *Veredas do Direito*, Belo Horizonte, v. 22, e222755, 2025. Disponible en: http://www.domhelder.edu.br/revista/index.php/veredas/article/view/2755. Acceso: día de mes. año.