

**Iniciativas de codificación en el Derecho Autonómico
(A propósito del proyecto de código medioambiental de
Andalucía)**

**Codification initiatives in regional law (Regarding the An-
dalusian environmental code project)**

Antonio J. Porras Nadales

Catedrático de Derecho Constitucional

Facultad de Derecho

Universidad de Sevilla

SUMARIO. I. INTRODUCCIÓN. II. DIAGNÓSTICO PROBLEMÁTICO. III. ESTRATEGIAS DE RESPUESTA. 1. Desde la esfera europea. 2. El marco constitucional estatal. 3. La esfera subestatal tras las reformas estatutarias. IV. EL PROYECTO DE CODIFICACION MEDIOAMBIENTAL EN ANDALUCÍA. 1. Objeto. 2. Ejemplos y referencias en el marco comparado. 3. La iniciativa del año 2020. A. Red de expertos y campos de trabajo. B. Criterios operativos. C. Obstáculos y problemas. V. CONSIDERACIONES FINALES. VI. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS. REFERENCIAS EN INTERNET.

RESUMEN: Las exigencias de calidad normativa establecidas desde la Unión Europea requieren de un esfuerzo de codificación y sistematización del derecho por parte de las esferas estatales o regionales. El proyecto de codificación medioambiental puesto en marcha en Andalucía en 2020, movilizándolo a una cualificada red de expertos, constituye una iniciativa de gran interés que debe tener continuidad en la XII Legislatura. Las resistencias desde ciertos sectores burocráticos deben ser superadas por las exigencias de adecuación a la dinámica europea.

PALABRAS CLAVE: Derecho europeo, codificación, derecho autonómico, políticas públicas, Junta de Andalucía, derecho medioambiental.

Recibido: 19-07-2022

Aceptado: 22-09-2022

ABSTRACT: The normative quality requirements established from the European Union require an effort of codification and systematization of the law from the state or regional spheres. The environmental codification project launched in Andalusia in 2020, mobilizing a qualified network of experts, constitutes an interesting initiative that must continue in the XII Legislature. The resistance from certain bureaucratic sectors must be overcome by the demands of adaptation to the European dynamic.

KEY WORDS: European law, codification, regional law, public policies, Junta de Andalucía, environmental law.

I. INTRODUCCIÓN

La creciente entropía de los ordenamientos jurídicos constituye uno de los principales obstáculos que bloquean el eterno problema de la eficacia social del derecho y, en consecuencia, el problema de la propia eficacia en la actuación general del Estado. Se trata de un desafío que tiene una especial relevancia cuando nos referimos al moderno derecho intervencionista, es decir, el derecho propio del *Estado social intervencionista*, o *Estado de Bienestar Keynesiano* ⁽¹⁾: un modelo de Estado cuya aparición histórica constituye seguramente la aportación más decisiva del siglo XX, imponiendo unas exigencias de intervencionismo público orientado a asegurar la vigencia de los valores, principios y derechos contenidos en las Constituciones. Tal intervencionismo se articula básicamente a través de instrumentos jurídico-normativos, de ahí que podamos hablar de un *derecho intervencionista* ⁽²⁾ entendido como un tipo de derecho que persigue un impacto transformador sobre la realidad, a diferencia del derecho propio del contexto liberal que perseguía una mera regulación de la sociedad de mercado. Ello trae consigo unos requisitos adicionales en términos de calidad normativa ⁽³⁾, en la medida en que, junto a las genéricas exigencias propias del diseño o “*drafting*” normativo, requiere también, para adquirir una adecuada eficacia, no sólo de una compleja actividad administrativa posterior sino también de una paralela complicidad social, conforme al paradigma de lo que Claus Offe denominó en su momento como “administración adecuada a consensos” ⁽⁴⁾.

¹ En la expresión habitualmente usada por OFFE, C *Contradictions in the welfare state*, Londres, 1984, Hutchinson.

² PORRAS NADALES, A. “El derecho intervencionista del Estado. Aportaciones sobre un reciente debate”, *Revista de Estudios Políticos*, Núm. 63, 1989; “El derecho regulativo”, *Revista de Estudios Políticos*, Núm. 117, 2002.

³ PEGORARO, L., A. PORRAS NADALES (a cura di), *Qualità normativa e tecnica legislativa*. Europa, Stati, enti territoriali, Bolonia, 2003, Bonomo.

⁴ OFFE, C op. cit.

Este fenómeno de complejidad creciente de los ordenamientos responde a dos factores causales superpuestos: por una parte, a la fragmentación territorial que se deriva del desarrollo del Estado regional o autónomo como forma de evolución histórica del Estado social; por otra, a la propia especialización material o sustantiva que exige un tipo de derecho orientado a realizar intervenciones sociales en ámbitos sociomateriales sustancialmente diferenciados, o sea, operando a través de la lógica de las *políticas públicas*.

La adecuación del derecho intervencionista a la filosofía estratégica propia de las políticas públicas impone en efecto una tendencia *sectorial* que parece reducir progresivamente la tradicional tipología de las leyes “generales” para ser sustituidas por leyes sectoriales (sanitarias, educativas, asistenciales, medioambientales, etc.), con fuerte tendencia hacia la singularidad: lo cual multiplica el cuadro normativo introduciendo una creciente complejidad en los ordenamientos que tiende a enrarecer y dificultar el trabajo de los propios operadores jurídicos, repercutiendo al final sobre la propia ciudadanía.

Esa complejidad incide con especial intensidad en la esfera regional o autónoma, condicionada a su vez adicionalmente, desde finales del siglo XX, por la influencia creciente del derecho europeo. Lo que suscita que en numerosas materias -como sucede especialmente en el ámbito medioambiental- se desarrollen procesos de reproducción en cascada de campos normativos diferenciados: como mínimo europeos y estatales, junto a los estrictamente autónomos (incluyendo también, en ocasiones, puro derecho internacional). Lo cual genera una sobrecarga de estratos normativos diferenciados a los que tiene que hacer frente en su gestión cotidiana el operador final, rebasando con frecuencia los límites requeridos para una actuación pública eficiente y simplificada.

En este contexto de complejidad emergente, todo el espectro de exigencias que impone cualquier normativa jurídica (es decir, los fines, los objetivos, los límites, los procedimientos, los costes, las concretas estrategias de acción, las propias complicidades sociales que deben acompañar una adecuada aplicación del sistema jurídico, etc.) corren el riesgo de quedar confundidas y descabaladas ante la emergencia de distintos estratos normativos que pueden responder a diferentes filosofías estratégicas y que, con frecuencia, acaban siendo una fuente indirecta de toda una larga serie de discordancias, antinomias, obsolescencias, imprecisiones y desajustes, conduciendo así a una sorda degradación de la coherencia o sistemática final de los ordenamientos jurídicos.

A lo que se añade la propia dinámica evolutiva del derecho intervencionista, especialmente acelerada en la esfera autónoma, que suele ser canalizada siguiendo pautas de progresiva sectorización, dando lugar a una tendencia “microlegislativa”

que explica el aparente incremento de la actividad legislativa parlamentaria a lo largo del tiempo, al mismo tiempo que se amplía y se complica el campo normativo del derecho aplicable.

Se trata además de una esfera relativamente huérfana de control judicial, al menos en términos de calidad normativa o de pura técnica legislativa: como ha subrayado el Tribunal Constitucional, el juicio de constitucionalidad que corresponde hacer al Tribunal no lo es de técnica legislativa (SSTC 109/1987, de 29 de junio, FJ 3; y 195/1996, de 28 de noviembre, FJ 4), ni nada tiene que ver con la depuración técnica de las leyes (STC 226/1993, de 8 de julio, FJ 4). Nuestro Tribunal Constitucional suele indicar con cierta reiteración que su control de constitucionalidad no tiene pues nada que ver con el problema de la depuración técnica del derecho (SSTC 226/1993, de 8 de julio, FJ 5; y 195/1996, de 28 de noviembre, FJ 4).

Por lo tanto, en ausencia de otros instrumentos evaluativos capaces de ponderar la calidad legislativa (similares a la “*legislative oversight*” del sistema presidencial norteamericano) ⁽⁵⁾, tendrán que ser al final los órganos políticos centrales, y básicamente el ejecutivo como detentador de la mayoría, el encargado de enfrentarse al monumental problema de la calidad normativa de las leyes y la coherencia de los ordenamientos ⁽⁶⁾.

II. DIAGNÓSTICO PROBLEMÁTICO

Que la realidad social contemporánea se caracteriza por su considerable complejidad, constituye a estas alturas un dato bien conocido. Era precisamente el concepto de complejidad el que fundamentaba el diagnóstico de Niklas Luhmann en su *Teoría política en el Estado del bienestar* ⁽⁷⁾ para expresar el conjunto de cambios y transformaciones que traía consigo el nuevo modelo de Estado social intervencionista dando lugar al fenómeno de la “crisis de reflexión”, o sea, la incapacidad del centro gubernamental del sistema para dar un conjunto de respuestas racionales, unitarias y sistemáticas al espectro progresivamente complejo y fragmentario de demandas sociales.

⁵ <https://www.ncsl.org/research/about-state-legislatures/separation-of-powers-legislative-oversight.aspx>. Una visión europea actualizada en DE VRIEZE, F. “Post-Legislative Scrutiny in Europe. How the oversight on implementation of legislation by parliaments in Europe is getting stronger” *The Journal of legislative studies*, 26, 3, 2020.

⁶ En principio sin otro apoyo que la Resolución de 28 de julio de 2005, de la Subsecretaría del Ministerio de la Presidencia, por la que se da publicidad al Acuerdo del Consejo de Ministros, de 22 de julio de 2005, por el que se aprueban las *Directrices de técnica normativa* (BOE 180, de 29 de julio de 2005); un típico ejemplo de *soft law*, que apenas tiene hasta ahora réplicas al nivel autonómico.

⁷ LUHMANN, N. *Teoría política en el estado del bienestar*, Alianza, 1993.

Se trata pues de una complejidad social que, operando en el marco de una democracia avanzada, expresa al mismo tiempo una dinámica creciente de demandas sociales heterogéneas repercutidas sobre la esfera pública: de ahí la pérdida de los postulados de unidad y racionalidad que, teóricamente, debían presidir la capacidad de respuesta de la esfera pública. Y si esa capacidad de respuesta tiene que expresarse en primera instancia mediante el desarrollo de un instrumental jurídico-normativo, el escenario problemático queda perfectamente dibujado: las instancias creadoras del derecho se alejarán del ideal más o menos “platónico” de un ordenamiento unitario, sistemático, armónico, simplificado y racional, integrado por un conjunto de leyes sencillas y compactas, para sumergirse en un abismo de complejidad emergente donde se aparecen al cabo del tiempo todo tipo de perversiones jurídicas imaginables: modificaciones no expresas, desubicación sistemática de preceptos, regulación de objetos de distinta naturaleza, suspensión de la eficacia de otras leyes, inclusión de contenidos extranormativos, etc., etc.

Se trata de unas características que seguramente son inherentes al llamado “*responsive law*”⁽⁸⁾: o sea, un derecho que debe ser receptivo a las demandas ciudadanas y, al mismo tiempo, capaz de generar respuestas adecuadas a las mismas. Desde la perspectiva de la filosofía intervencionista propia del Estado contemporáneo, todo ello constituye el resultado de un proceso de adecuación del instrumental jurídico a la estrategia propia de las *políticas públicas*. Es decir, a un tipo de actuación inevitablemente especializada o diferenciada, que responde a ámbitos sociomateriales diversos⁽⁹⁾, exigiendo al mismo tiempo cambios y modificaciones a lo largo del tiempo conforme las pautas de acción se van ajustando a una realidad sumergida igualmente a profundos y rápidos procesos de transformación⁽¹⁰⁾. De este modo podríamos concretar las características propias del moderno derecho intervencionista en torno a dos postulados específicos: su impronta sectorial y su proyección coyuntural.

⁸ Según la pauta evolutiva de NONET, Ph. Ph. SELZNICK, *Law and Society in transition: Toward Responsive Law*, Nueva York, 1978, Harper & Row (reed. 2001, New Brunswick, N. J. Transaction Pub.), quienes distinguen en general tres fases lógico-evolutivas del derecho, una primera de *repressive law* considerado como el estrato originario de impronta penalista del derecho, una segunda de *autonomous law* que se correspondería con la gran fase de apogeo del positivismo, y una tercera de *responsive law* considerada como la fase propia del Estado social intervencionista del siglo XX. En general, sobre el tema, cfr. También TEUBNER, G. (1983) “Substantive and Reflexive Elements in Modern Law”, *Law & Society Review*, Núm. 17, 2, 1983; (ed.) *Dilemmas of Law in the Welfare State*, Berlin, Walter de Gruyter, 1986; (ed.) *Juridification of Social Spheres*, Berlin, Walter de Gruyter, 1987.

⁹ De acuerdo con la respectiva “sustancia” de cada una de las distintas políticas públicas; cfr. MOORE, M. H. *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público*, Paidós, Barcelona, 1998.

¹⁰ ESTEVE PARDO, J. “Redefiniciones del modelo de Estado y del Derecho público en la actual recomposición de las relaciones entre Estado y sociedad”, *Fundamentos*, Núm. 8, 2014, (La metamorfosis del Estado y del Derecho, coord. Manuel Presno), págs. 83-120; ESTEVE, J. “Decidir y regular en la incertidumbre. Respuestas y estrategias del Derecho público”, en M. Darnaculleta, J. Esteve, I. Spiecker (eds.), *Estrategias del Derecho ante la incertidumbre y la globalización*, Marcial Pons, 2015.

Por lo que respecta al primero de ellos, la emergencia en la escala regional de un tipo de derecho legal de dimensión especializada constituye en primera instancia un reflejo de las principales líneas de acción de la esfera autonómica, condicionadas originariamente por el sistema de competencias disponibles. Pero al mismo tiempo expresaría también un mayor grado de aproximación comunicativa con el tejido social (en el sentido de detección de necesidades o demandas sociales, inevitablemente heterogéneas), generando así una tendencia espontánea a la fragmentación de las pautas de intervención jurídica. En consecuencia, nos situamos ante un ambiente donde la filosofía de la acción pública suele implicar generalmente procesos de tratamiento diferenciado ante problemas y situaciones objetivamente distintas, generando así una línea consistente en el tiempo de evolución hacia la singularidad de los soportes legales, o dimensión “microjurídica”. Es un fenómeno perfectamente cuantificable en la producción legislativa de los parlamentos autonómicos, donde particularmente desde finales del siglo XX se constata una espectacular explosión del número de leyes de dimensión singular o sectorial ⁽¹¹⁾.

Pero, sobre todo, la impronta sectorial tiene una línea congruente de evolución en la medida en que coincide con la tendencia a la configuración de la acción pública a través de la lógica estratégica de las políticas públicas ⁽¹²⁾, imponiendo la presencia de campos especializados de intervención y desarrollo normativo que deben responder a líneas estratégicas comunes en cada uno de ellos.

Por lo que respecta a la dimensión *coyuntural*, implicaría en principio una pauta de adecuación del derecho a una realidad en constante y acelerado proceso de transformación (en parte conectada por la propia revolución tecnológica de los tiempos modernos): donde el lapso de apenas una década puede significar ya un alto grado de obsolescencia. El postulado de la permanencia en el tiempo como atributo general de las leyes parece pues como una categoría en extinción, reflejando la imposibilidad de entender al derecho como una instancia intemporal, diseñada *sub specie aeternitatis*.

En teoría, los procesos de ajuste de la normativa al propio paso del tiempo deberían explicarse inicialmente como consecuencia del resultado de los procesos de *evaluación* que deben acompañar a todas y cada una de las políticas públicas ⁽¹³⁾.

¹¹ PORRAS, A. M^a. L. MORILLO, F. GUTIERREZ “La actividad legislativa de los Parlamentos Autonómicos, 1980-2000. Agenda legislativa y mapa normativo”, en J. Subirats, R. Gallego (eds.). Veinte años de Autonomías en España: leyes, políticas públicas, instituciones y opinión pública, CIS, 2002.

¹² BARZELAY, M. *The New Public Management. Improving Research and Policy Dialogue*, Univ. California Press, 2001; POLLIT, Chr., G. BOUCKAERT, *Public Management reform. A comparative analysis*, Oxford UP, 2000; SUBIRATS, J. *Análisis y gestión de políticas públicas*, Barcelona, 2008, Ariel; PORRAS NADALES, A. *La acción de gobierno. Gobernabilidad, gobernanza, gobermedia*, Trotta, Madrid, 2014.

¹³ ZWAAN, P. S. VAN VOORST, E. MASTENBROEK, “Ex post legislative evaluation in the European Union: questioning the usage of evaluations as instruments for accountability”, *International Review of Administrative Science*, vol. 82, Núm. 4, 2016; MASTENBROEK, E. S. VAN VOORST, A. MEUWESE,

Aunque parece que, en nuestro caso, la cultura de la evaluación no ha conseguido aún instalarse adecuadamente: no ya como un instrumento para controlar el logro de fines o de resultados, sino como un teórico mecanismo destinado a permitir una adecuada retroalimentación de los propios instrumentos jurídicos diseñados al servicio de las distintas políticas públicas.

En ausencia de mecanismos periódicos de retroalimentación y actualización adecuadamente formalizados, los procesos de corrección o revisión de las leyes o bien se desformalizan, para acudir, por ejemplo, a las leyes de presupuestos o de acompañamiento, entendidas como soporte ocasional para modificar o actualizar preceptos en determinadas leyes; o a veces, a los requerimientos del Defensor del Pueblo, pezerosamente atendidos por las cámaras legislativas ⁽¹⁴⁾; o bien simplemente brillan por su ausencia, permitiendo así una sorda degradación de los ordenamientos. Las leyes obsoletas o desfasadas siguen al final cabalgando formalmente como derecho vigente, suscitando numerosas incertidumbres en cuanto a sus pautas de aplicación efectiva.

Pero en nuestro caso, junto a los fenómenos que trae consigo la intensa dinámica evolutiva propia de un Estado social profundamente descentralizado, o *Estado social autonómico* ⁽¹⁵⁾, las transformaciones en la compleja realidad vienen acompañadas

“Closing the regulatory cycle? A meta evaluation of ex post legislative evaluations by the European Commission”, *Journal of European Public Policy*, vol. 23, Núm. 9, 2016; MADER, L. *L' évaluation législative. Pour une analyse empirique des effets de la législation*, Payot, Lausana, 1985; DE MONTALVO, F. “La evaluación ex post de las normas: un análisis del nuevo modelo español” *Asamblea. Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, Núm. 36, 2017.

¹⁴ PORRAS NADALES, A. “Retos del Defensor del Pueblo Andaluz ante el nuevo Estatuto de Autonomía” en *El Defensor del Pueblo Andaluz y la protección de los derechos sociales en el nuevo Estatuto de Autonomía para Andalucía*, Sevilla, IAAP, 2008, págs. 11-38; “Nueva delimitación funcional del Defensor del Pueblo: derechos sociales y control de demandas” en *Los Retos de los Defensores del Pueblo Autonómicos ante el nuevo marco estatutario*, Sevilla, 2010, Defensor del Pueblo Andaluz, págs. 75-96.

¹⁵ Naturalmente la categoría *Estado social autonómico* no está formalizada constitucionalmente pues ni siquiera la noción de Estado autonómico lo está, pero podemos considerarla como una noción implícita o emergente a lo largo del complejo tracto evolutivo de nuestra realidad territorial. Sobre el tema, PORRAS NADALES, A. “El desarrollo del Estado social intervencionista en la Comunidad Autónoma de Andalucía” en G. Cámara, J. Cano (coord.) *Estudios sobre el Estado Social. El Estado Social y la Comunidad Autónoma de Andalucía*. Parlamento de Andalucía, Tecnos, 1992, págs. 110-127; “La evolución del Estado Social y sus perspectivas”. *Sistema*, Núm. 118-119, 1994, págs. 231-245; “Estado social y Estado Autonómico” en *Estudios de Derecho Público. Homenaje a Juan José Ruiz-Rico*, Madrid, 1997, Tecnos, Vol. II, págs. 1229-155; “Elementi di continuità e di cambiamento nello Stato Sociale: un bilancio a partire dall’esperienza costituzionale spagnola”, en Silvio Gambino (a cura di), *Stati nazionali e poteri locali. La distribuzione territoriale delle competenze. Esperienze straniere e tendenze attuali in Italia*, Rimini, Maggioli, 1998, págs. 89-101; “Del proceso autonómico hacia un sistema de red (Regiones y Comunidades Autónomas en los albores del siglo XXI)”, *Revista de Fomento Social*, 229, 2003, págs. 35-59; “Sistema autonómico y sistema de gobernanza”, en M. Holgado González, M. Reyes Pérez Alberdi (dir.), *Descentralización, poder y derechos sociales. Libro in memoriam de Manuel J. Terol Becerra*, Tirant lo Blanc, 2021, págs. 17-32.

de la interposición del derecho europeo, que se configura en la práctica como el principal motor de innovación jurídica desde las últimas décadas. Aunque sucede que con frecuencia los procesos de trasposición del derecho europeo acumulan retrasos e ineficiencias, introduciendo así un elemento de complejidad añadida donde distintos estratos normativos vigentes (derecho europeo, derecho estatal) se superponen de forma confusa en una realidad autonómica sobre la que recaen las responsabilidades aplicativas finales ⁽¹⁶⁾.

III. ESTRATEGIAS DE RESPUESTA

1. Desde la esfera europea

El *Libro Blanco* de la Gobernanza europea del año 2001 marcaba ya unas primeras líneas de respuesta a algunos de estos problemas. Como señalaba el citado Libro Blanco, son cinco los principios que constituyen la base de una buena gobernanza: *apertura, participación, responsabilidad, eficacia y coherencia*. “Cada uno de estos principios resulta esencial para la instauración de una gobernanza más democrática. No sólo son la base de la democracia y el Estado de Derecho en los Estados miembros, sino que pueden aplicarse a todos los niveles de gobierno: mundial, europeo, nacional, regional y local”.

Si las normas no cuentan –se añade en el citado Libro Blanco– con el necesario respaldo, o se aplican incorrectamente, las instituciones en su conjunto acaban por verse cuestionadas. Por eso “Además de aplicar un nuevo y más integrador enfoque a la elaboración de sus políticas, la Unión tendrá que potenciar una mayor confianza en la opinión de los expertos sobre la que se basa su acción. Deberá asimismo mejorar la calidad de su legislación, garantizando, en particular, una mejor aplicación y un mayor control de la misma”. En consecuencia, termina el citado *Libro Blanco* afirmando que “se impone aplicar un extenso programa de simplificación de las normas existentes: codificación de los textos legales, supresión de las disposiciones redundantes u obsoletas y recurso a disposiciones de ejecución para las obligaciones no esenciales”: tarea que se ha enfrentado a partir de 2008 con el programa de *regulation fitness*, REFIT.

La recomendación de la Comisión europea para enfrentar este arduo problema parece pues lapidaria y directa: “La legislación debe ser simplificada y codificada”, implicando pues tanto (a) la *codificación de los textos legales* como (b) la *supresión de las disposiciones redundantes u obsoletas*. A partir de este abordamiento del problema, desde la propia esfera europea se han puesto en marcha diversas iniciativas afectando a entor-

¹⁶ CARMONA, A. “La incorporación de las regiones a la lógica funcional y decisoria de la Unión Europea” *Anuario de Derecho Europeo*, Núm. 2, 2002, págs. 91-107.

nos jurídicos complejos, tratando de eliminar regulaciones innecesarias y avanzando en torno al Programa de simplificación normativa (*Regulatory Fitness and Performance Programme*, REFIT), llegando hasta el más reciente Dictamen del Comité Europeo de las Regiones de 2020.

Ahora bien, la cuestión reside en el modo como estas recomendaciones de la UE son gestionadas en la práctica no ya en la propia esfera central europea sino desde los ámbitos estatales o subestatales respectivos: esferas donde se superponen procesos inerciales que pueden operar como freno, junto a los obstáculos propios de una cultura jurídica asentada sobre las viejas tradiciones formalistas propias del siglo XX.

En resumen, en un momento histórico en que podemos definitivamente certificar la disolución de algunos de los paradigmas normativos tradicionales que, desde la emergencia del derecho público contemporáneo, se articulaban en torno a la venerable noción de *Ley* entendida como figura primaria dentro del sistema de fuentes, hablar de crisis del sistema normativo puede parecer una obviedad. Aunque esta recurrente crisis haya podido encontrar durante el siglo XX un dique protector en torno a los circuitos de control de constitucionalidad, sin embargo, la consolidación progresiva de la Unión Europea parece suscitar una emergente disolución del principio de autoreferencialidad de los ordenamientos estatales, haciendo su aparición el nuevo paradigma de los “sistemas de red” con sus crecientes exigencias de cooperación y coordinación propias de la lógica de la gobernanza. Luego el auténtico problema consistirá en el modo como desde la esfera estatal o subestatal pueden abordarse estas tareas que vienen ya diseñadas desde la esfera europea.

2. El marco constitucional estatal

Para los países europeos de tradición más o menos “napoleónica” el primer inconveniente para abordar estas orientaciones procedentes de Bruselas consiste en que hablar de codificación supone de entrada resucitar viejas tradiciones decimonónicas, que se concretaban en las venerables y clásicas figuras de los Códigos: como mínimo, de los códigos civil, penal y procesal, que han constituido durante casi dos siglos figuras clásicas en los sistemas de conocimiento y enseñanza del derecho.

Frente a estos bloques históricos más o menos sistemáticos o compactos, parece que el desarrollo del derecho intervencionista propio de la segunda mitad del siglo XX ha discurrido más bien a través de pautas dispersas y asistemáticas, generando los conocidos problemas de complejidad o entropía creciente de los ordenamientos. Por eso la nueva oleada de codificación que ahora se propone desde Bruselas parece que tiene unas coordenadas peculiares o diferenciadas. Y en la medida en que el propio derecho intervencionista tiene una dimensión sectorial, parece claro que un proyecto codificador tendría que proyectarse igualmente en ámbitos sectoriales

específicos: o sea, codificación/sistematización de la normativa educativa, sanitaria, asistencial, territorial, medioambiental, etc.

En cuanto al instrumental disponible, el marco constitucional español ofrece ciertamente un bagaje adecuado para proceder a una refundición de normas legales o a una codificación en una determinada materia: la delegación legislativa al ejecutivo para proceder a una refundición, prevista en el artículo 82 de la Constitución.

Desde la eclosión del Estado social de Derecho a mediados del siglo XX la delegación legislativa constituye, en efecto, uno de los instrumentos fundamentales de actuación del poder público para alcanzar cuotas crecientes de eficiencia normativa: ya sea ante supuestos de urgencia, como en el caso de los Decretos-Leyes, o mediante la delegación para refundir textos legales, en entornos jurídicos caracterizados por su especial complejidad sobrevenida. Históricamente ha podido comprobarse incluso que en aquellos supuestos excepcionales en que la Constitución llegaba a prohibir directamente tal delegación, como sucedió, por ejemplo, con la Constitución Francesa de la IV República de 1946, finalmente tal delegación se acabó produciendo generalizadamente, en contra de la Constitución, y con el correspondiente visto bueno por parte del Consejo de Estado francés ⁽¹⁷⁾.

De conformidad con esta exigencia histórica, las Constituciones vigentes establecen previsiones generales sobre las condiciones y límites de tal delegación. En el caso español, y como se precisa en la jurisprudencia constitucional, la delegación prevista en el artículo 82 de la Constitución ha de ser para una materia concreta, con precisión respecto del ámbito normativo a que se refiere el contenido de la delegación puesto que el “sector delimitado de intervención legislativa (...) no puede ser tachado de equívoco o indefinido por su amplitud y generalidad”.

La auténtica duda operativa sería si la refundición de textos legales puede implicar tareas adicionales a la mera transposición, es decir, al simple copiar/pegar, para imponer nuevas exigencias de coherencia y sistemática que pueden implicar “tocar” el texto escrito para eliminar incoherencias y preceptos desfasados. La jurisprudencia constitucional ha establecido algunas aclaraciones al respecto: en principio se entiende que existen unas funciones genéricas aceptables como son las de “regularizar, aclarar o armonizar”; pero adicionalmente el TC admite la introducción de normas adicionales o complementarias cuando sea necesario para colmar lagunas, precisar el sentido o lograr coherencia o sistemática (STC 113/92), incluyendo igualmente la posibilidad de eliminar disposiciones desfasadas. Posteriormente la STC 116/2007 (a propósito de un texto refundido sobre propiedad intelectual) introduce las categorías de depuración técnica de los textos, aclarar o armonizar preceptos, eliminar discor-

¹⁷ MORTATI, C. *Le forme di governo. Lezioni*, CEDAM, Padua, 1973.

dancias o antinomias o explicitación de normas complementarias. En definitiva, es posible que desde la esfera judicial no se puedan dar respuestas definitivas a unas cuestiones que están más bien relacionadas con la calidad normativa, especialmente teniendo en cuenta las exigencias paralelas de armonización del derecho comunitario⁽¹⁸⁾.

Por otra parte, la jurisprudencia constitucional no se pronuncia, como es lógico, sobre lo que sería más bien una hipótesis de proyección hacia el futuro; es decir sobre la necesaria actualización periódica del texto refundido, que deberá entenderse como una función implícita en la delegación legislativa. Finalmente, cabría incluir también tareas complementarias relacionadas con la incorporación de jurisprudencia asentada, o bien la actualización que en su caso se exige desde normativa europea.

En resumen, el marco constitucional español dispone de un instrumental suficiente y adecuado para enfrentar todo este amplio campo problemático, conforme a las pautas de evolución del constitucionalismo durante el siglo XX.

3. La esfera subestatal tras las reformas estatutarias

La oleada de reformas estatutarias que se inició en España en la primera década del siglo XXI pretendía, entre otras cosas, actualizar el marco territorial siguiendo una secuencia que, curiosamente, contaba con un recorrido más o menos paralelo en el caso de Italia. La peculiaridad del caso español consistió en que, como en otras fases del proceso autonómico, fue la iniciativa catalana la que marcó la pauta y las principales tendencias que luego se reprodujeron, con algunas rectificaciones, en otros casos.

La filosofía que inspiraba esta oleada de reformas del siglo XXI perseguía en términos generales un desarrollo adicional del Estado social en la escala territorial: de ahí que acaso sus propuestas más significativas fueran, por una parte la introducción de declaraciones de derechos sociales y, por otra, el afinamiento del instrumental intervencionista tanto en términos de habilitación al ejecutivo como en lo que respecta a la proyección hacia afuera de las Comunidades Autónomas; o sea, mediante el avance hacia un sistema de red con instrumentos de coordinación y cooperación propios de la gobernanza multinivel. En cambio, en el proceso de reformas estatutarias de comienzos del siglo XXI en España no ha habido una pretensión de innovar en el apartado de las formas de gobierno, a diferencia de lo sucedido en Italia donde sí se ha tratado de avanzar introduciendo algunas innovaciones.

¹⁸ Para el caso del derecho ambiental cfr. FAURE, M. "Harmonization, Codification and Integration of Environmental Law: a search for definitions", *European Energy and Environmental Law Review*, Núm. 9, 6, 2000, págs. 174-182.

La propuesta estrella de ese proceso parecía ser en principio la introducción generalizada de nuevas declaraciones de derechos (sociales o de bienestar) que debían venir a colmar las lagunas de nuestro anticuado Capítulo III del Título I de la Constitución, dedicado a los principios rectores de la política social y económica. Una iniciativa que tenía su principal eje de impulso en el propio proceso europeo, a partir de la Declaración de Niza de 2001, reflejándose igualmente en la experiencia regional italiana. Aunque con alguna polémica, puede decirse que, en general, nuestra doctrina ha apoyado y acompañado esta proyección expansiva, saludando a las nuevas declaraciones de derechos como un decisivo paso adelante en la evolución de nuestro Estado social autonómico ⁽¹⁹⁾.

Sin embargo, desde una perspectiva jurídica, el problema es que, más allá de las dudas referidas a las exigencias de equilibrio financiero y las correspondientes restricciones al gasto público que trae consigo la introducción de nuevos derechos sociales o de bienestar en un contexto de crisis financiera sobrevenida ⁽²⁰⁾, la propia jurisprudencia constitucional había marcado ya, a partir de la STC 247/2007, una pauta interpretativa que restringe el papel de los Estatutos de Autonomía, al rechazar su consideración de normas adecuadas para crear nuevos derechos sociales, así como, lógicamente, para diseñar mecanismos adicionales de garantía de los mismos.

La sorpresa que tal interpretación haya podido producir en la doctrina española ⁽²¹⁾ sería muy relativa si consideramos que se trata de una línea argumentativa que reproducía las pautas ya marcadas desde 2004 por la Corte Constitucional italiana en relación con el mismo supuesto: la introducción de declaraciones de derechos en Estatutos regionales. Parece pues que, para el Derecho Constitucional europeo, los

¹⁹ DIEZ PICAZO, L. M. “¿Pueden los Estatutos de Autonomía declarar derechos, deberes y principios?”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, Num.78, 2006, págs. 63-75. CAAMAÑO, F. “Sí, pueden. (Declaraciones de derechos y Estatutos de Autonomía)”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, Núm. 79, 2007, págs. 33-46. DIEZ PICAZO, L. M. “De nuevo sobre las declaraciones estatutarias de derechos: respuesta a Francisco Caamaño”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, Num.81, 2007, págs. 63-70. ANGUIA, A. “Naturaleza y alcance de las declaraciones estatutarias de derechos en España e Italia”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, Núm. 80, 2007, págs. 199-220. CAMARA, G. “Los derechos estatutarios no han sido tomados en serio (a propósito de la STC 247/2007, de 12 de diciembre, sobre el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana)”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, Núm. 85, 2009, págs. 259-298. SOLOZABAL, J.J. “Algunas consideraciones sobre reformas estatutarias”, *Teoría y Realidad Constitucional*, Núm. 22, 2008, págs. 315-335.

²⁰ En efecto, la gran tragedia de las reformas estatutarias es que vienen prácticamente acompañadas con la primera gran crisis financiera que se desencadena en el siglo XXI, cfr. al respecto PORRAS NADALES, A. “Sobre el Estado social y los derechos sociales en perspectiva contemporánea”, *Revista de Derecho de la Unión Europea*, Núm. 30-31, 2016, págs. 223-244.

²¹ ANGUIA, A. “Naturaleza y alcance de las declaraciones estatutarias de derechos en España e Italia”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, cit. G. CAMARA, “Los derechos estatutarios no han sido tomados en serio (a propósito de la STC 247/2007, de 12 de diciembre, sobre el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana)”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, cit.

derechos serían finalmente responsabilidad o bien de las Constituciones o bien de las leyes, es decir, o del poder constituyente o de las mayorías gobernantes; sin que pueda existir una instancia normativa intermedia con una capacidad creativa autónoma. De este modo, las declaraciones de derechos de carácter social o de bienestar contenidas en los nuevos Estatutos de Autonomía acabarían siendo, más allá de debates meramente nominalistas, pura retórica.

Pero junto a la introducción de nuevos marcos declarativos hay igualmente otras innovaciones que afectan al instrumental jurídico a disposición de las instituciones autonómicas, implicando la disponibilidad de mecanismos de delegación similares a los que operan en el marco estatal. Con algunas salvedades⁽²²⁾ no parece que desde la doctrina haya habido rechazos generalizados a esta iniciativa, en el entendimiento de que al fin y al cabo los instrumentos de delegación (Decretos-Leyes y Decretos legislativos) son inherentes a la lógica intervencionista propia del Estado social, que se ha proyectado ahora con especial intensidad en la esfera regional y autonómica; aun cuando subsiste una sorda resistencia crítica frente a los inevitables abusos que estos instrumentos pueden suscitar en la práctica⁽²³⁾.

El artículo 109 del Estatuto de Autonomía para Andalucía de 2007 permite en efecto la delegación por parte del Parlamento en el Consejo de Gobierno de la potestad de dictar normas con rango de Ley: lo que constituye el instrumento inmediato para abordar de forma operativa una simplificación y codificación sistemática de la dispersa y compleja normativa vigente en nuestra Comunidad Autónoma, operando en su caso de una forma sectorial o especializada.

Se trata pues de una de las principales novedades que ha traído consigo la nueva oleada de reformas estatutarias, aproximando así nuestro modelo estatutario al propio modelo constitucional preexistente. Cuando tal delegación legislativa pretende la formación de textos articulados deberá otorgarse mediante ley de bases que fijará su objeto y alcance, así como los principios o criterios que hayan de seguirse. En cuanto a la delegación legislativa para refundir textos articulados, siguiendo una estrategia codificadora, habrá de otorgarse mediante ley ordinaria, que deberá especificar si incluye la regularización y armonización de diferentes textos legales.

En el primer caso procedería la propuesta de unas bases por parte del ejecutivo, donde se fijarían sintéticamente el objeto y alcance de la delegación, así como los principios y criterios que deberán manejarse; para remitir luego al Parlamento en forma

²² CARMONA, A. “La incorporación de la potestad gubernamental de urgencia a los nuevos Estatutos de Autonomía. Consideraciones críticas”, *Revista Vasca de Administración Pública*, Núm. 76, 2006, págs. 15-37.

²³ CARMONA, A. “El Decreto-Ley en tiempos de crisis”, *Revista Catalana de Dret Public*, Núm. 47, 2013, págs. 1-20.

de Proyecto de Ley. En el segundo caso, procedería una simple Ley de delegación conteniendo la autorización parlamentaria al Consejo de Gobierno para que en el plazo correspondiente se apruebe un texto refundido de la normativa correspondiente, operando la adecuada sistematización de la misma.

IV. EL PROYECTO DE CODIFICACIÓN MEDIOAMBIENTAL EN ANDALUCÍA

1. Objeto

Si existe un campo normativo especialmente adecuado para abordar experiencias de codificación/sistematización en la escala autonómica, seguramente el derecho ambiental constituye el supuesto ideal. No sólo porque integre un ámbito diversificado y complejo sino porque adicionalmente se trata de uno de los sectores donde en las últimas décadas se han generado un mayor número de innovaciones decisivas⁽²⁴⁾. Sin ir más lejos, baste recordar la trascendencia de las evaluaciones de impacto, que se están convirtiendo con el tiempo en un instrumento general para la configuración de los modernos ordenamientos: el IA o *impact assesment* constituye hoy por hoy una de las principales pautas de control previo de la producción normativa de la propia Comisión Europea⁽²⁵⁾.

Se trata por otra parte de una rama del ordenamiento donde la heterogeneidad material se hace especialmente compleja, al menos si recordamos el abismo que media entre la regulación sobre contaminación ambiental (que se proyecta sobre todos los ámbitos del comportamiento humano, pero afectando especialmente al medio urbano o industrial) y la de conservación de espacios naturales y especies silvestres (en principio, susceptible de ser localizada territorialmente en el medio rural).

Hay igualmente una proyección singular al nivel puramente cultural, tras el apogeo de los grandes diagnósticos planetarios sobre el cambio climático; hasta el punto de que la propia categoría de desarrollo sostenible ha acabado por incorporarse como un elemento esencial al bagaje de la cultura general, del mismo modo que la noción del *Antropoceno*⁽²⁶⁾. La mentalidad medioambiental, apoyada durante décadas por activos movimientos sociales de reconocido impacto, ha acabado ya por

²⁴ JORDANO FRAGA, J. “El derecho ambiental del siglo XXI”, *Medio Ambiente & Derecho*, Núm. 9, 2003; “El futuro del derecho ambiental”, *Medio Ambiente & Derecho*, Núm. 24, 2013. CAFFERATA, N. A. “La construcción de un nuevo derecho ambiental”, *Revista Andaluza de Administración Pública*, Núm. 110, 2021.

²⁵ https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/impact-assessments_en

²⁶ DRYZEK, J.J. PICKERING, *The politics of the Anthropocene*, Oxford University Press, 2019; LARA DE LA FUENTE, D. “Teoría y práctica en la teoría política medioambiental”, *Revista de Estudios Políticos*, Núm. 196, 2022, págs. 13-37.

universalizarse para convertirse en una pauta cultural general y difusa que trata de enfrentarse a las consecuencias tóxicas de la globalización económica y los riesgos del cambio climático.

2. Ejemplos y referencias en el marco comparado

Ahora bien, el problema es que en la experiencia autonómica española no existen hasta ahora ejemplos de aplicación sistemática de estas nuevas exigencias codificadoras, dando la impresión de que nos movemos en un terreno tentativo donde sólo aparecen experiencias parciales y localizadas ⁽²⁷⁾.

En realidad, las experiencias de codificación tienen más bien una proyección comparada general. En un somero repaso a las principales referencias, destaca en primer lugar el caso de los Estados Unidos, donde la existencia de un Código Federal se remonta a las primeras décadas del siglo XX. El Código Federal norteamericano integra en total 53 Títulos ⁽²⁸⁾. El Título 16, titulado “*Conservation*”, es el dedicado a recursos naturales ⁽²⁹⁾, integrando hasta 101 capítulos. Hay referencias aparte en el Código Federal a parques nacionales en el Título 59, así como un Título 47 dedicado a tierras públicas, junto a otras materias dispersas. El documento no va paginado sino dividido en epígrafes o secciones, abarcando el Título de Conservación en total 7810 epígrafes. Cada capítulo del total de los 101 suele contener sumarios parciales, así como referencias finales aclaratorias con las fechas de actualización. Junto a la clásica regulación norteamericana de parques nacionales y bosques, despliega toda una amplia normativa sobre especies y hábitats, regulación de caza y pesca, y multitud de proyectos específicos.

Por su parte el código ambiental francés, actualizado en junio de 2022 ⁽³⁰⁾, tiene en total 2840 páginas. Se divide en parte legislativa y reglamentaria, abarcando la primera aproximadamente un tercio (hasta la pág. 891) y la segunda el resto.

²⁷ Así en el año 2011 la disposición final cuarta de la Ley 13/2011, de 23 de diciembre, del Turismo de Andalucía, autorizó la refundición de varios textos normativos: “Disposición final cuarta. Delegación para la refundición de textos normativos. 1. Conforme a lo dispuesto en el artículo 109 del Estatuto de Autonomía para Andalucía, se autoriza al Consejo de Gobierno para que, en el plazo de seis meses, desde la entrada en vigor de la presente Ley, apruebe los respectivos textos refundidos de las siguientes leyes: a) Ley 1/1996, de 10 de enero, del Comercio Interior de Andalucía. b) Ley 9/1988, de 25 de noviembre, del Comercio Ambulante. 41 c) Ley 3/1992, de 22 de octubre, de Ferias Comerciales Oficiales de Andalucía. 2. La autorización para refundir se extiende, además, a la regularización y armonización de los textos legales que se refunden, epigrafiando, en su caso, los títulos, capítulos y artículos del texto refundido”.

²⁸ <https://www.loc.gov/collections/code-of-federal-regulations/>

²⁹ <https://www.govinfo.gov/content/pkg/USCODE-2018-title16/html/USCODE-2018-title16.htm>

³⁰ <https://www.legifrance.gouv.fr/download/pdf/legiOrKali?id=LEGITEXT000006074220.pdf&size=6,1%20Mo&pathToFile=/LEGI/TEXT/00/00/06/07/42/20/LEGITEXT000006074220/LEGITEXT000006074220.pdf&title=Code%20de%20l%27environnement>

El esquema, tanto en su parte legislativa como reglamentaria, se divide en cinco libros, con dos libros anexos dedicados respectivamente a territorios de ultramar y a la Antártida (libros VI y VII). La segunda parte reglamentaria, que comienza en la página 891, se dedica fundamentalmente a procedimientos y órganos. El esquema que desarrolla el Sumario se ordena así:

Libro I Disposiciones comunes. Principios generales, información y participación ciudadana, evaluación de impacto, instituciones y asociaciones, disposiciones financieras, prevención y reparación de daños, sistemas de control y sanción, procedimientos de autorización

Libro II Medios físicos. Aguas, aire y atmósfera, incluyendo emisiones contaminantes, atentados generales sobre medios físicos, suelo y subsuelo.

Libro III Espacios naturales. Litoral, parques naturales y reservas naturales tanto nacionales como regionales, espacios naturales, paisajes, acceso a la naturaleza (itinerarios).

Libro IV Patrimonio natural. Protección y usos, especies y hábitats, sistemas de control y sanción, caza y pesca.

Libro V Contaminación. Instalaciones clasificadas, productos químicos y biocidas, organismos modificados genéticamente, gestión de residuos, prevención de riesgos naturales, contaminación acústica, publicidad, y un amplio capítulo final sobre seguridad nuclear.

En cuanto a la parte reglamentaria reproduce el mismo esquema, o sea, libro I parte general y procedimientos, II medios físicos, III espacios naturales, IV patrimonio natural, V contaminación y residuos, con los anexos finales de ultramar y la Antártida (VI y VII).

En cambio, en Alemania el proyecto de código ambiental ha tenido diversos intentos fracasados hasta ahora. En la década de los 90 surgieron dos borradores de catedráticos (UGB-ProfE) para la parte general y la parte específica, luego un borrador de expertos (UGB-KomE), y finalmente en 2008 un borrador de analistas del Ministerio Federal Ambiental (*Gesetzentwurf* de 2008). Pero toda esta amplia serie de borradores para un Código Ambiental no ha tenido finalmente éxito hasta el momento ⁽³¹⁾: se ha aludido a las consecuencias que trajo consigo la unificación

³¹ KLÖEPFER, M. “El derecho ambiental en Alemania” *Revista de Derecho Ambiental* (Universidad de Chile), Núm. 4, 2013; y más en general del mismo autor, *Derecho y Protección del medio ambiente*, Fundación Adenauer, Chile, 2012, Núm. 8. La evolución posterior en Alemania sigue las pautas marcadas por el derecho europeo; cfr. REIMER, F., ORTEGA, J. “Hitos recientes de la evolución del derecho ambiental en Alemania”, en G. García Álvarez, J. Jordano Fraga, B. Lozano Cutanda, A. Nogueira López, (coords.). *Observatorio de Políticas Ambientales 2021*, Madrid, CIEMAT, 2021, págs. 124-142.

alemana, así como a las dificultades de articular las competencias de los *länder*, como factores explicativos de las dificultades que habrían obstaculizado supuestamente la creación de este Código Federal Ambiental. Y aunque tales dificultades se eliminaron en parte con las reformas de 2006, cuando todas las competencias esenciales para la legislación ambiental pasaron a formar parte de las llamadas competencias concurrentes, sin embargo, en su última iniciativa de principios de 2009, el proyecto de Código Ambiental federal fracasó políticamente debido a la falta de acuerdo entre los partidos políticos.

3. La iniciativa de codificación medioambiental del año 2020

El año 2020 se puso en marcha en Andalucía una iniciativa de codificación medioambiental que desplegó algunos de los anteriores soportes instrumentales, antes de ser interrumpida. Los pasos iniciados serán seguramente valiosos para su continuidad en la siguiente XII legislatura que se inicia en 2022.

En principio el proyecto se pretendía articular a partir de dos soportes de orientación: por una parte, en clave política interna, aparece el propio impulso presidencial, formalizado a partir de una declaración de 15 octubre 2019 con motivo del 50 aniversario de Doñana, donde se expresa el objetivo de una “revolución verde” en Andalucía, lo que supondría un cambio de paradigma respecto de las políticas anteriores; un tipo de discurso que se ajusta en general al denominado *green deal* europeo y a las respuestas globales al cambio climático. Por otra parte, se incorporan las orientaciones de la propia Unión Europea a partir de diversas fuentes: la Comunicación de la Comisión COM (2015) 215 final: “*Legislar mejor para obtener mejores resultados*”; la Comunicación de la Comisión al Parlamento europeo y al Consejo “*Propuesta de Acuerdo Interinstitucional sobre la mejora de la legislación*” Estrasburgo, 19.5.2015 COM(2015) 216 final; “*Legislar mejor: haciendo balance y reafirmando nuestro compromiso*” (COM (2019) 186 final, 16.4.2019), y el Dictamen del Comité Europeo de las Regiones sobre el mismo tema (*Diario Oficial de la Unión Europea* 5.2.2020 C 39/48).

El diagnóstico problemático desde el cual se intentaba abordar la iniciativa se situaba lógicamente en torno a la dispersión y falta de sistematización y claridad de la normativa ambiental andaluza, lo que impide una adecuada garantía de los derechos ambientales de los ciudadanos, generando una inseguridad jurídica que desincentiva igualmente las inversiones empresariales. Se trataba pues de avanzar hacia un entorno de seguridad jurídica que, de un lado, asegure una mejor protección ambiental y, al mismo tiempo, posibilite la puesta en marcha de nuevas actividades empresariales y la generación de empleo en todos los sectores productivos. De este modo la iniciativa se conectaba con lo que ha sido el proyecto estrella del gobierno andaluz durante la anterior XI legislatura: la simplificación de los trámites administrativos a los que tienen que enfrentarse emprendedores y ciudadanos.

En principio el proceso se diseñaba sobre dos etapas: una primera de carácter experimental, que tomaría como objeto un ámbito sectorial específico (el de los agentes de medio ambiente), para avanzar posteriormente en una segunda fase hacia el conjunto de la amplia materia normativa afectada.

A. Red de expertos y campos de trabajo

De conformidad con los criterios de la propia Unión Europea el proyecto de codificación comienza con la articulación de una red de expertos, donde se movilizan no sólo juristas de las universidades andaluzas, sino igualmente de otros lugares de España y el extranjero ⁽³²⁾.

El elenco de los encargos a expertos marca una especie de anticipo del futuro sumario: por una parte, un paquete referido al propio ámbito de la organización administrativa integrando administración, policía ambiental, disciplina ambiental y sanciones, evaluación, calificación, autorización. En segundo lugar, un bloque dedicado a protección ambiental integrando incendios, residuos, vertidos, contaminación atmosférica y lumínica, y ruido y vibraciones. El tercero dedicado a espacios naturales, integrando los ámbitos de materia forestal, espacios naturales, especies silvestres, caza, y aguas. Y finalmente un bloque más heterogéneo integrando información, participación y acceso a la justicia ambiental, contratación, etiquetaje, ecoauditoría y energías renovables. La aproximación material al esquema de la codificación francesa parece evidente.

Es aquí donde comienza a comprobarse el cúmulo de ámbitos problemáticos que ofrecen las primeas tareas de ordenación de textos, al detectarse que las exigencias de “regularizar, aclarar o armonizar” constituyen ciertamente una tarea compleja, donde se plantean las hipótesis extremas de introducción de normas adicionales o complementarias, cuando sea necesario para colmar lagunas; de precisar el sentido o lograr coherencia o sistemática en ciertas partes; o incluso la posibilidad de eliminar abundantes disposiciones desfasadas u obsoletas. Todo ello en un marco de trabajo que persigue la depuración técnica de los textos, aclarando o armonizando preceptos, para eliminar discordancias o antinomias, abarcando en principio tanto material legislativo como reglamentario.

³² La Comisión General de Codificación del Derecho Ambiental de Andalucía se integraba con los siguientes miembros: Presidencia, Jesús Jordano Fraga, Universidad de Sevilla; Coordinadora Ejecutiva Carmen Núñez Lozano, de la Universidad de Huelva; y secretario, Francisco Pérez Guerrero de la Pablo de Olavide. Siendo vocales Manuel Rebollo Puig de la Universidad de Córdoba, Blanca Lozano Cutanda de la CUNEF (Madrid), José Francisco Alenza García de la Universidad de Navarra, Estanislao Arana García, de la Universidad de Granada y Blanca Soro Mateo, de la de Murcia. Contaba con el apoyo externo de un Comité Científico de Codificación Ambiental de Andalucía, integrando 15 miembros españoles más seis extranjeros. La red total integraba a más de treinta especialistas.

B. Criterios operativos

Un dictamen del presidente de la Comisión de Codificación del Derecho Medioambiental precisaba los principales criterios que debían orientar el grueso del trabajo. En general se trata de aproximar las pautas habituales al uso en el derecho europeo a la propia redacción de los textos en la escala autonómica andaluza.

En primer lugar, hay una preocupación especial por la clarificación de los principios, donde se persigue en particular una actualización de los establecidos en la Ley 7/2007 de 9 de julio de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental: así se propone por ejemplo la reformulación de los principios de integración y tutela, así como la introducción de los principios de no regresión y de complementariedad (con otras actividades que afectan al medio); también se propone introducir un mecanismo para la propia evaluación legislativa en un determinado plazo de tiempo.

La ordenación general implicaría la incorporación de un apartado inicial de definiciones, el uso de una sistemática global mediante división en Libros, similar a la francesa, y una preocupación especial por la supresión de normas redundantes y obsoletas, incluyendo en su caso las abundantes normas de contenido exclusivamente “proclamático”.

Finalmente se formulan algunas propuestas para reordenar y sistematizar el complejo espectro de organismos que, al cabo del tiempo, se han ido desarrollando en este ámbito, desde la Agencia del Medio Ambiente y del Agua (a partir de 2011), pasando por una larga serie de órganos consultivos como el Consejo Andaluz de Medio Ambiente, el Consejo Andaluz de Biodiversidad, los Consejos Provinciales de Medio Ambiente y de la Biodiversidad, el Consejo Andaluz de Protección de Animales de Compañía creado en 2017, o el Comité de reservas de la biosfera de 1999. E igualmente la serie de organismos “satélites” como el Observatorio Andaluz de la movilidad Sostenible y la Logística, la Comisión Andaluza para la Dehesa, llegando incluso hasta la propia Academia de Ciencias Sociales y del Medio Ambiente.

C. Obstáculos y problemas

A partir de aquí se supone pues que se estaría entrando ya en las fases de nucleares del proceso ⁽³³⁾, siguiendo un camino que debe proyectarse desde la propia organización pública impulsora (la Secretaría General de Medio Ambiente, Agua y Cambio Climático de la Junta de Andalucía) para ser asumida por la Consejería responsable y elevada al Consejo de Gobierno.

³³ O sea, fases de argumentación, evidencia y consenso, similares a las propias de todo proceso de diseño de una política pública. Sobre el tema, MAJONE, G. *Evidence, Argument and Persuasion in the Policy Process*, Yale UP, 1989.

Es aquí donde podemos detectar en principio tres tipos de problemas que tienden a bloquear el proceso: el de la propia estructura organizativa desde donde surge la iniciativa; el de la mentalidad resistente a los cambios que subsiste en general entre el personal burocrático; y el de algunas pretensiones de “participación” que escondían acaso otros intereses.

A) La primera cuestión problemática sería si la propia organización afectada contenía en su propia estructura interna posibles frenos, en la medida en que la iniciativa parte de un departamento de medio ambiente que está incardinado en una Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Desarrollo Sostenible; o sea, el diseño orgánico de la Consejería contiene ámbitos materiales heterogéneos que hasta cierto punto pueden ser relativamente contradictorios. Donde se produciría pues la paradoja de que el primer obstáculo del proceso estaría en su mismo punto de partida.

Se trata de un tipo de problema que afecta de forma general al modo de configuración de los ejecutivos en las democracias parlamentarias contemporáneas, donde el diseño de los gobiernos se enfrenta a un campo relativamente desregulado: por una parte, una Ley del Gobierno por lo general bastante amplia y difusa, y por otra, unos Decretos presidenciales que configuran en cada caso al ejecutivo tomando en consideración variables circunstanciales o personales, a veces puramente coyunturales, y no en base a pautas de diseño organizativo suficientemente acreditado. Que la materia “medio ambiente” se pueda ocultar o camuflar tras la categoría de “desarrollo sostenible” no pasa de ser, al final, un mero recurso retórico tras el que se ocultan posibles solapamientos competenciales.

De este modo resultaría que el propio diseño del organigrama gubernamental contenía ciertos frenos estructurales que han operado como obstáculos al proyecto codificador. Lo que sin duda se nos aparece como una inevitable servidumbre donde se arrastran inercias procedentes del pasado: recordemos que la Consejería de Medio Ambiente fue creada en el año 2004, y modificada en los años 2008, 2009, 2011, 2013 (integrando territorio), y 2015. La fusión con Agricultura es relativamente reciente, del año 2019. Ello sería el resultado de un itinerario amplio y complejo que se iniciaba en los años 80 en clave de agencia (la agencia de Medio Ambiente, creada en 1984 y adscrita en 1990 a la Consejería de Cultura y Medio Ambiente); donde igualmente aparece la empresa de gestión ambiental EGMASA en 1989, suprimida en 2011 para adscribirse a la Agencia de medio ambiente y agua de Andalucía, AMAYA, procedente de las agencias de la energía y del agua creadas en 2003 y 2004; la del agua se extingue en 2011, al unificarse medio ambiente y agua por la ley de ordenación del sector público.

Es evidente que la fusión con Agricultura en 2019 constituía una decisión coyuntural que no se ajustaba a un diseño orgánico fundamentado y solvente, lo que al cabo del tiempo ha demostrado probablemente sus ineficiencias.

B) En segundo lugar, el proyecto comienza a suscitar, desde sus mismos orígenes, un sordo ambiente de incompreensión y rechazo por parte de algunos sectores burocráticos afectados. Se trata, como recordaba el prestigioso M. H. Moore ⁽³⁴⁾, de la primera y elemental repuesta que desde cualquier mentalidad burocrática se suscita ante alguna perspectiva de cambio: la de decir *no*.

Igualmente hay aquí claves que proceden del pasado: no es ningún secreto que el entramado burocrático andaluz se formó originariamente absorbiendo personal de la anterior burocracia estatal permitiendo que algunas de las pautas culturales más tradicionales, propias de las viejas visiones maxweberianas, se reprodujeran de forma espontánea, con sus conocidos inconvenientes; o sea, suscitando la imagen tópica y tradicional de una burocracia rutinaria, ciega ante su entorno, ausente de preocupación por los resultados, y reacia a las innovaciones; unos criterios permeados adicionalmente a comienzos de los 80 por la propia inercia cultural franquista. Este personal trasvasado al espacio autónomo fue entendido en su momento como el colectivo mejor formado y más cualificado, contribuyendo a transmitir un tipo de mentalidad o de cultura burocrática de carácter inercial o conservador. A lo que se une, en segundo lugar, la deriva clientelar, tan característica de las culturas del sur ⁽³⁵⁾ que ha cabalgado durante décadas en Andalucía operando desde la única perspectiva de la lealtad política en clave partidista.

Con el tiempo, la superposición de ambos elementos ha dado como resultado un colectivo donde abunda la cultura de la no-acción, la elusión de responsabilidades (especialmente intensa tras el estallido del caso de los ERE), la ausencia de preocupaciones finalistas o estratégicas, y la única atención por la continuidad y las rutinas. Ni el IAAP ni algunos de los proyectos de formación o mejora del personal público que se hayan puesto en marcha en el pasado, parecen haber conseguido al cabo del tiempo modificar esta dinámica perversa.

C) Finalmente se suscita entre algunos sectores un sordo intento de “capturar” el proceso bajo la apariencia o la fachada de una legítima pretensión de “participación”. En este caso se trata de una aparente confusión de categorías: un proyecto de codificación de un sector del derecho no es una “política pública” *stricto sensu*, que requiera un diseño abierto específico o un espacio de consenso social predetermina-

³⁴ MOORE, M. H. op. cit., capítulo I.

³⁵ PORRAS NADALES, A. "Representación política y clientelismo: el caso de Andalucía". *Revista de Fomento Social*, Núm. 188, vol. 47, 1992, págs. 495-510; "La Administración Andaluza entre modernización y clientelismo", *Autonomías*, Núm. 18, 1994, págs. 81-91.

do para orientar cambios o modificaciones en las pautas de actuación pública⁽³⁶⁾. En la medida en que no hay ninguna modificación en alguna de las políticas afectadas, se trataría más bien, al contrario, de una esfera reservada -como insiste la UE- a los “expertos” que van a operar la refundición; en este caso, expertos en derecho ambiental. Lo que significa que el campo participativo quedaba hasta cierto punto bien acotado.

Bajo la pretensión pues de un “derecho a participar”, entendido como una de las principales categorías mágicas del discurso contemporáneo sobre la democracia⁽³⁷⁾, se escondería probablemente la conocida estrategia de capturar indirectamente el proceso. Algo especialmente grato a organizaciones sindicales o a otro tipo de colectivos próximos al ámbito material afectado, pero carente de sentido cuando no se trata en rigor ni de modificar ninguna normativa ni de reajustar una determinada política pública.

V. CONSIDERACIONES FINALES

El proyecto de codificación medioambiental puesto en marcha el año 2020 en Andalucía constituye una muestra ejemplar de los intentos e iniciativas necesarios para tratar de adecuar el marco territorial autonómico a las exigencias europeas de calidad normativa y adelgazamiento regulativo (o *regulation fitness*), movilizándolo a una cualificada red de expertos académicos para ordenar y clarificar un campo normativo tan complejo y disperso como es el medioambiental, donde desde hace tiempo se venían requiriendo intervenciones en este sentido. Se trata pues de una auténtica ventana de oportunidad que, aprovechando el impulso procedente de Bruselas, estaría abriendo nuevas perspectivas de cambio orientadas a simplificar y sistematizar sectorialmente el complejo ordenamiento autonómico, permitiendo un mejor acceso por parte de la ciudadanía.

El aparente fenómeno de “miedo al cambio” que tal proyecto haya podido suscitar entre el propio personal público seguramente tiene una elemental explicación en clave de control o disponibilidad de la información; en este caso, de información entendida como conocimiento de una rama del derecho profundamente compleja y asistemática. Como siempre, la pregunta *¿qui prodest?* se hace inevitable: un sector del ordenamiento que sólo resulta ser bien conocido en la práctica por el propio sector

³⁶ Requiriendo pues de procesos participativos específicos; sobre el tema DENTE, B. J. SUBIRATS, *Decisiones públicas*, Barcelona, Ariel, 2014.

³⁷ PEREZ ALBERDI, M. R. “Democracia participativa en Andalucía. A propósito del anteproyecto de ley de participación ciudadana”, *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, Núm. 8, 2014, págs.167-172. “Participación en la Comunidad Autónoma Andaluza”, *Lex Social: Revista de derechos sociales*, Núm. 2, 2, 2012, págs. 89-112.

profesional público coloca a la ciudadanía y a los posibles actores privados en una situación de debilidad, al carecer de un circuito de acceso directo y simplificado a la normativa aplicable. Especialmente cuando esta normativa, debido a un largo proceso acumulativo, ha ido desarrollando todo un cúmulo de discordancias, antinomias, obsolescencias, imprecisiones y desajustes.

En un mundo donde la información fluye instantáneamente a golpe de click o de móvil ⁽³⁸⁾, pretender reservar el conocimiento efectivo del derecho a determinados sectores públicos o estamentos burocráticos más o menos opacos, constituye un auténtico atentado contra la necesaria transparencia que debe caracterizar el manejo del instrumental jurídico en una democracia avanzada. Pues a estas alturas resulta evidente que la mera publicación de una norma en el correspondiente Boletín Oficial no asegura el grado de accesibilidad necesario en una sociedad democrática y compleja que exige cuotas crecientes de presencia sobre la esfera pública ⁽³⁹⁾. Adicionalmente debe recordarse que la política estrella del gobierno de coalición de la XI legislatura se focalizaba en el intento de simplificar trámites administrativos, facilitando así el acceso de la ciudadanía y de los principales actores privados a la propia esfera pública: se trataba de un proyecto largamente demandado en la Comunidad andaluza que seguramente requería, en paralelo, un esfuerzo de simplificación de los propios soportes normativos que regulan cada materia, en este caso la medioambiental.

Por eso, el esfuerzo desplegado por todo un colectivo de expertos en la iniciativa de codificación del año 2020 merece no sólo un adecuado reconocimiento sino también una pauta de continuidad en el futuro, en la medida en que constituye un proyecto de considerable valor estratégico que puede entenderse como un primer paso necesario para la actualización y adecuación de nuestro ordenamiento a las exigencias de la Europa del siglo XXI.

³⁸ PORRAS NADALES, A. “La democracia en el dedo sobre el ratón”, en M. Carrasco, B. Rodríguez (dir.), *La participación ciudadana como pilar del Estado democrático. Posibilidades y límites en el marco de la democracia representativa*, Thomson Reuters, 2019, págs. 99-112.

³⁹ ACEMOGLU, D. J. A. ROBINSON, (2019) *El pasillo estrecho. Estados, sociedades y cómo alcanzar la libertad*, Deusto.

VI. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACEMOGLU D. J. A. ROBINSON, (2019) *El pasillo estrecho. Estados, sociedades y cómo alcanzar la libertad*, Deusto.

ANGUITA, A. “Naturaleza y alcance de las declaraciones estatutarias de derechos en España e Italia”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, Núm. 80, 2007, págs. 199-220.

BARZELAY, M. *The New Public Management. Improving Research and Policy Dialogue*, Univ. California Press, 2001.

CAAMAÑO, F. “Sí, pueden. (Declaraciones de derechos y Estatutos de Autonomía)”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, Núm. 79, 2007, págs. 33-46.

CAFFERATA, N. A. “La construcción de un nuevo derecho ambiental”, *Revista Andaluza de Administración Pública*, Núm. 110, 2021.

CAMARA, G. “Los derechos estatutarios no han sido tomados en serio (a propósito de la STC 247/2007, de 12 de diciembre, sobre el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana)”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, Núm. 85, 2009, págs. 259-298.

CARMONA, A. “La incorporación de las regiones a la lógica funcional y decisoria de la Unión Europea” *Anuario de Derecho Europeo*, Núm. 2, 2002.

- “La incorporación de la potestad gubernamental de urgencia a los nuevos Estatutos de Autonomía. Consideraciones críticas”, *Revista Vasca de Administración Pública*, Núm. 76, 2006.

-- “El Decreto-Ley en tiempos de crisis”, *Revista Catalana de Dret Public*, Núm. 47, 2013.

DE MONTALVO, F. “La evaluación ex post de las normas: un análisis del nuevo modelo español” *Asamblea: Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, Núm. 36, 2017.

DE VRIEZE, F. “Post-Legislative Scrutiny in Europe. How the oversight on implementation of legislation by parliaments in Europe is getting stronger” *The Journal of legislative studies*, 26, 3, 2020.

DENTE, B. J. SUBIRATS, (2014) *Decisiones públicas*, Barcelona, Ariel.

DIEZ PICAZO, L. M. “¿Pueden los Estatutos de Autonomía declarar derechos, deberes y principios?” *Revista Española de Derecho Constitucional*, Num.78, 2006, págs. 63-75.

- “De nuevo sobre las declaraciones estatutarias de derechos: respuesta a Francisco Caamaño”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, Num.81, 2007

DRYZEK, J., PICKERING, J. (2019). *The politics of the Anthropocene*, Oxford University Press.

ESTEVE PARDO, J. “Redefiniciones del modelo de Estado y del Derecho público en la actual recomposición de las relaciones entre Estado y sociedad”, *Fundamentos*, Núm. 8, 2014, (La metamorfosis del Estado y del Derecho, coord. Manuel Presno)--

- “Decidir y regular en la incertidumbre. Respuestas y estrategias del Derecho público”, en M. Darnacullea, J. Esteve, I. Spiecker (eds.), *Estrategias del Derecho ante la incertidumbre y la globalización*, Marcial Pons, 2015.

FAURE, M. “Harmonization, Codification and Integration of Environmental Law: a search for definitions”, *European Energy and Environmental Law Review*, Núm. 9, 6, 2000

JORDANO FRAGA, J., “El derecho ambiental del siglo XXI”, *Medio Ambiente & Derecho*, Núm. 9, 2003.

“El futuro del derecho ambiental”, *Medio Ambiente & Derecho*, Núm. 24, 2013.

KLÖPFER M. “El derecho ambiental en Alemania” *Revista de Derecho Ambiental* (Universidad de Chile), Núm. 4, 2013.

-- *Derecho y Protección del medio ambiente*, Fundación Adenauer, Chile, 2012, Núm. 8.

KLÖPFER M. “El derecho ambiental en Alemania” *Revista de Derecho Ambiental* (Universidad de Chile), Núm. 4, 2013.

-- *Derecho y Protección del medio ambiente*, Fundación Adenauer, Chile, 2012, Núm. 8.

LARA DE LA FUENTE, D. “Teoría y práctica en la teoría política medioambiental”, *Revista de Estudios Políticos*, Núm. 196, 2022.

LUHMANN, N. *Teoría política en el estado del bienestar*, Alianza, 1993.

MADER L., *L' évaluation législative. Pour une analyse empirique des effets de la législation*, Payot, Lausana, 1985

MAJONE, G. *Evidence, Argument and Persuasion in the Policy Process*, Yale UP, 1989.

MASTENBROEK, E., VAN VOORST, S. y MEUWESE, A., “Closing the regulatory cycle? A meta evaluation of ex post legislative evaluations by the European Commission”, *Journal of European Public Policy*, vol. 23, Núm. 9, 2016.

MOORE, M. H. *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público*, Barcelona, Paidós, 1998.

MORTATI, C. *Le forme di governo. Lezioni*, CEDAM, Padua, 1973

NONET, Ph. Ph. SELZNICK, *Law and Society in transition: Toward Responsive Law*, Nueva York, 1978, Harper & Row (reed. 2001, New Brunswick, N. J. Transaction Pub.).

OFFE, C. *Contradictions in the welfare state*, Londres, 1984, Hutchinson.

PEGORARO, L. A. PORRAS NADALES (a cura di), *Qualità normativa e tecnica legislativa. Europa, Stati, enti territoriali*, Bolonia, 2003, Bonomo.

PORRAS NADALES, A. "El derecho intervencionista del Estado. Aportaciones sobre un reciente debate", *Revista de Estudios Políticos*, Núm. 63, 1989

- "El desarrollo del Estado social intervencionista en la Comunidad Autónoma de Andalucía" en G. Cámara, J. Cano (coord.) *Estudios sobre el Estado Social. El Estado Social y la Comunidad Autónoma de Andalucía*. Parlamento de Andalucía, Tecnos, 1992.

- "Representación política y clientelismo: el caso de Andalucía", *Revista de Fomento Social*, Núm. 188, vol. 47, 1992.

- "La evolución del Estado Social y sus perspectivas", *Sistema*, Núm. 118-119, 1994.

- "La Administración Andaluza entre modernización y clientelismo", *Autonomías*, Núm. 18, 1994, págs. 81-91.

- "Estado social y Estado Autónomo" en *Estudios de Derecho Público. Homenaje a Juan José Ruiz-Rico*, Madrid, 1997, Tecnos, Vol. II.

- "Elementi di continuità e di cambiamento nello Stato Sociale: un bilancio a partire dall'esperienza costituzionale spagnola", en Silvio Gambino (a cura di), *Stati nazionali e poteri locali. La distribuzione territoriale delle competenze. Esperienze straniere e tendenze attuali in Italia*, Rimini, Maggioli, 1998.

- "El derecho medioambiental desde claves de evolucionismo jurídico" en *Derecho y Conocimiento (Anuario Jurídico sobre la Sociedad de la Información)*, Universidad de Huelva, 2001, Vol. 1. págs. 143-158.

- PORRAS, A. M^a. L. MORILLO, F. GUTIERREZ "La actividad legislativa de los Parlamentos Autonómicos, 1980-2000. Agenda legislativa y mapa normativo", en J. Subirats, R. Gallego (eds.). *Veinte años de Autonomías en España: leyes, políticas públicas, instituciones y opinión pública*, CIS, 2002.

- "El derecho regulativo", *Revista de Estudios Políticos*, Núm. 117, 2002

- "Del proceso autonómico hacia un sistema de red (Regiones y Comunidades Autónomas en los albores del siglo XXI)", *Revista de Fomento Social*, 229, 2003.

- “Retos del Defensor del Pueblo Andaluz ante el nuevo Estatuto de Autonomía” en *El Defensor del Pueblo Andaluz y la protección de los derechos sociales en el nuevo Estatuto de Autonomía para Andalucía*, Sevilla, IAAP, 2008.

- “Nueva delimitación funcional del Defensor del Pueblo: derechos sociales y control de demandas” en *Los Retos de los Defensores del Pueblo Autonómicos ante el nuevo marco estatutario*, Sevilla, 2010, Defensor del Pueblo Andaluz.

- *La acción de gobierno. Gobernabilidad, gobernanza, gobermedia*, Madrid, Trotta, 2014.

- “Sobre el Estado social y los derechos sociales en perspectiva contemporánea”, *Revista de Derecho de la Unión Europea*, Núm. 30-31, 2016, págs. 223-244.

- “La democracia en el dedo sobre el ratón”, en M. Carrasco, B. Rodríguez (dir.), *La participación ciudadana como pilar del Estado democrático. Posibilidades y límites en el marco de la democracia representativa*, Thomson Reuters, 2019.

- “Sistema autonómico y sistema de gobernanza”, en M. Holgado González, M. Reyes Pérez Alberdi (dir.), *Descentralización, poder y derechos sociales. Libro in memoriam de Manuel J. Terol Becerra*, Tirant lo Blanc, 2021.

REIMER, F., ORTEGA, J. “Hitos recientes de la evolución del derecho ambiental en Alemania”, en G. García Álvarez, J. Jordano Fraga, B. Lozano Cutanda, A. Nogueira López (coords.), *Observatorio de Políticas Ambientales 2021*, Madrid, CIE-MAT, 2021, págs. 124-142.

SOLOZABAL, J. J. “Algunas consideraciones sobre reformas estatutarias”, *Teoría y Realidad Constitucional*, Núm. 22, 2008, págs. 315-335.

SUBIRATS, J. *Análisis y gestión de políticas públicas*, Barcelona, 2008, Ariel.

- “El análisis empírico de los efectos de la legislación”, en A. Figueroa Laura-dogoitia, (coord.), *Los procesos de implementación de las normas jurídicas*, Instituto Vasco de Administración Pública, Bilbao, 1995.

TEUBNER, G (1983) “Substantive and Reflexive Elements in Modern Law”, *Law & Society Review*, Núm. 17, 2, 1983, pps. 239-285.

- (1986) (ed.) *Dilemmas of Law in the Welfare State*, Berlin, Walter de Gruyter.

- (1987) *Juridification of Social Spheres*, Berlin, Walter de Gruyter.

ZWAAN, P., VAN VOORST, S. y MASTENBROEK, E., “Ex post legislative evaluation in the European Union: questioning the usage of evaluations as instruments for accountability”, *International Review of Administrative Science*, vol. 82, Núm. 4, 2016.

REFERENCIAS EN INTERNET

<https://www.ncsl.org/research/about-state-legislatures/separation-of-powers-legislative-oversight.aspx>

https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/impact-assessments_en

<https://www.loc.gov/collections/code-of-federal-regulations/>

<https://www.govinfo.gov/content/pkg/USCODE-2018-title16/html/USCODE-2018-title16.htm>

<https://www.legifrance.gouv.fr/download/pdf/legiOrKali?id=LEGITEXT000006074220.pdf&size=6,1%20Mo&pathToFile=/LEGI/TEXT/00/00/06/07/42/20/LEGITEXT000006074220/LEGITEXT000006074220.pdf&title=Code%20de%20l%27environnement>