

El medio ambiente: derecho y competencia en el ordenamiento jurídico español y autonómico. Análisis particular del caso andaluz tras la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía

Daniel Del Castillo Mora

Letrado de la Junta de Andalucía
Letrado Jefe del Servicio Jurídico Provincial de Almería

1. MEDIO AMBIENTE Y DERECHO: UNA SIMBIOSIS NECESARIA

1.1. El derecho ambiental en el siglo XX. El medio ambiente como factor integrante del Estado Social de Derecho

El medio ambiente ha sido objeto de regulación jurídica en diversas épocas de la Historia desde el Derecho Romano, pasando por nuestro Derecho Histórico hasta llegar al comienzo de nuestra centuria, caracterizada básicamente por una protección represora. Sin perjuicio de que siempre han existido defensores del medio ambiente como un bien en sí mismo digno de protección, la auténtica revolución, no sólo jurídica, sino también aplicada a otros saberes, se produce en la segunda mitad del siglo XX. Acabada la II Guerra Mundial, la sociedad se sitúa en una encrucijada de difícil solución: o se emprendía una ambiciosa reestructuración de la sociedad o se dejaba que el mero decurso de la Historia marcara sus designios. Formalmente se adopta la primera de las posturas, ya que como señala el profesor PÉREZ LUÑO *“el hombre ha encontrado en su medio natural el punto de referencia para sus posibilidades de acción transformadora”*. Dicha evolución tan dinámica va a tener un coste: ciertos bienes jurídicos van a quedar soslayados en detrimento de un régimen económico cada vez más poderoso, entre los cuales iba a estar el medio ambiente.

Como respuesta a dicha situación, desde un punto de vista sectorial, pero con mayores ambiciones, el Derecho se va a erigir como un poderoso baluarte en la protección del medio.

Por un lado, en esta fase destaca la progresiva constitucionalización del derecho al medio ambiente que comienza con la Constitución de Italia de 1947, en su artículo 9.2 al señalar que *“(La Repubblica) tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione”*. A partir de este momento, empiezan a sumarse numerosos instrumentos de Derecho Internacional – la Declaración de Estocolmo de 1972, la Cumbre de Río de 1992, entre otros –, que van a jalonar el inicio y la evolución de un Derecho ambiental moderno.

En palabras de MARTÍN MATEO, el problema de la protección del medio ambiente ha de contar con el Derecho porque *“aunque la ciencia puede remediarlo, lo importante no será disponer de recursos naturales, sino contar con su adecuada distribución y la moral que lo respalde”*. Como se suscribiría en la Comisión Mundial de las Naciones Unidas sobre el Ambiente y Desarrollo, en el conocido como Informe Brundtland *“La Tierra es una, pero el mundo no lo es”*.

Por ello, la mayor toma de conciencia en torno a los problemas medioambientales hizo posible su regulación a través de diversos sectores, entre ellos el Derecho, cuya rama ambiental (imbuida de diferentes manifestaciones de la Ciencia Jurídica) tiene como objeto la tutela de los sistemas naturales que hacen posible la vida: agua, aire y suelo.

Se trata de una fase de consignación formal de un derecho que se ha visto plasmado en la práctica a través de un cambio de su status. En definitiva, esta primera aproximación se hace desde un punto adjetivo, es decir, jalonando el Estado Social de Derecho como una de sus manifestaciones.

1.2. El derecho ambiental en el siglo XXI. El estado ambiental de derecho

Como destaca JORDANO FRAGA *“afirmar el Estado ambiental de Derecho no es una opción inocente. Hoy se habla del Estado ambiental (LETTERA) como fórmula superadora constitucional, después del Estado de Derecho y del Estado Social, para significar que la preocupación ambiental es la determinante en la forma de Estado de nuestros días”*.

El Estado ambiental de Derecho ha permitido el trasunto de una perspectiva antropocéntrica para resolver los problemas ambientales a una posición ecocéntrica de los problemas de la sociedad humana. Es decir, el medio ambiente, como bien jurídico, se sitúa como un factor a tener en cuenta en la resolución de los problemas sociales, pero no como un factor secundario, sino independiente y principal. Frente a la proclamación del FJ 7 de la STC 102/95, de 26 de junio que señala que *el ambiente, por otra parte, es un concepto*

esencialmente antropocéntrico y relativo. No hay ni puede haber una idea abstracta, in-temporal y utópica del medio, fuera del tiempo y del espacio. Es siempre una concepción concreta, perteneciente al hoy y operante aquí", debe entenderse hoy, que si bien el medio ambiente no puede suponer una idea abstracta, aislada del tiempo y espacio, no es menos cierto que hoy día la protección del medio ambiente se consigna en vector principal de la sociedad, que reclama un desarrollo económico armonioso con el medio ambiente y no a costa del mismo.

El concepto que ha servido de base a este trasunto es el de desarrollo sostenible, que apareció por vez primera en el año 1987 en el llamado Informe Brundtland, con el título «Nuestro futuro común» encargado por la Asamblea General de las Naciones Unidas, concepto y a la vez principio que puede definirse como aquel desarrollo que concilia el avance económico y tecnológico con la salvaguarda del medio ambiente para las generaciones presentes (cuestión olvidada para algún sector doctrinal, pues este principio es de vital importancia en las áreas de influencia socioeconómica de los Espacios Naturales) y futuras. El concepto de desarrollo sostenible, como se puso de manifiesto en la Comunicación de la Comisión de 1 de octubre de 2003 al Consejo y al Parlamento Europeo, requiere que crecimiento económico, progreso social y mejora de la calidad ambiental vayan unidos de manera inexcusable.

Empero, el Estado ambiental del Derecho no es una mera afirmación dogmática carente de contenido, sino que, como destaca MONTORO CHINER conlleva dos importantes consecuencias prácticas;

a) La juridificación de los conflictos ambientales, esto es, el sometimiento al Derecho de los mismos.

b) La afirmación del principio de legalidad ambiental, destacando el carácter finalista para la actuación de la Administración del desarrollo sostenible.

La concreción de este trasunto al Estado ambiental de Derecho en el Ordenamiento jurídico español se encuentra, sin lugar a dudas, en el proceso de reforma estatutaria del S. XXI de los que el Estatuto andaluz y catalán han sido sus mayores precursores. Sin perjuicio de que posteriormente hagamos un estudio más detallado, al vincularse tanto el desarrollo económico de Andalucía a la observancia del principio de sostenibilidad (art. 10.3.5º Estatuto de Autonomía de Andalucía) como la mejora de la calidad de vida de los andaluces a la protección del medio ambiente (art. 10.3.7º Estatuto de Autonomía de Andalucía), garantizado a través de un derecho básico (artículo 28), la posible ingenuidad que pudiera derivarse de la proclamación del Estado ambiental de

Derecho queda disipada. Sin perjuicio de ello, el compromiso por la adopción de dicha fórmula política requiere un esfuerzo diario que permita su asentamiento sólido, ya que nos encontramos en su fase incipiente.

2. LA EVOLUCIÓN DEL DERECHO COMUNITARIO AMBIENTAL

El Derecho comunitario ambiental se presenta como uno de los factores más significativos en la creación del Estado ambiental del Derecho, por cuanto ha ido progresivamente situando al medio ambiente como una de sus políticas centrales, y por ende de la legislación española. Es por ello que el Derecho comunitario se sitúa como el vertebrador de las políticas nacionales ambientales de los Estados miembros, por lo que es necesario realizar un previo acercamiento al Derecho comunitario ambiental desde el punto de vista del Derecho originario y los problemas que plantea el Derecho derivado y su transposición al Derecho interno, antes de entrar a analizar la legislación estatal.

2.1. La política tradicional en materia de medio ambiente

Tradicionalmente, en el Derecho originario no existían disposiciones concretas en materia de medio ambiente, aunque ello no supuso una inactividad por parte de los mecanismos de protección normativa comunitarios. Desde siempre se ha considerado al medio ambiente como una política intersectorial, transversal, que incide en muy diversas materias. Por ello, desde políticas como la agricultura, industria, transportes se articularon preceptos que incidían en materia de medio ambiente. Es lo que GIUSEPPE DE VERGOTTINI ha venido a denominar como “*disposiciones teleológicas o finalistas*”, en virtud de las cuales se asignan a los órganos de la Comunidad numerosas competencias de intervención con el propósito de alcanzar el Mercado Común.

Para la emanación de esta normativa, dos preceptos del Tratado de la CEE sirvieron de soporte: el artículo 100 – de la unanimidad del Consejo sobre la armonización de la legislación – y el artículo 235 –de la decisión unánime del Consejo sobre la adopción de las medidas imprescindibles para el funcionamiento del Mercado Común –, justificados posteriormente por varias sentencias del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas para el caso de que no existan poderes *ad hoc*. Según DE VERGOTTINI dicho Tribunal ha interpretado los Tratados sobre la base de la doctrina del *efecto útil*, según la cual las normas se interpretan no sólo a partir de su tenor literal, sino a la luz de los fines últimos perseguidos por los Tratados.

2.2. La progresiva integración a la política central

EL ACTA ÚNICA EUROPEA

Dicho instrumento, acordado en 1986, ha sido la modificación de mayor entidad producida antes del TUE. Como resultado de las Declaraciones de los Consejos Europeos de Stuttgart (18/06/1983), Dublín (04/12/1984) y Bruselas (30/03/1986), la política comunitaria para la protección del medio ambiente ha sido reconocida como “*componente esencial de las políticas económicas, industriales, agrícolas y sociales de la Comunidad y de sus Estados miembros*” (Declaración de Bruselas). En otras palabras: recogiendo la nota de la multidisciplinariedad del medio ambiente, el régimen anterior sufrió un profundo cambio tras la entrada en vigor del Acta Única Europea que otorga a la Comunidad una competencia directa y específica en materia de tutela ambiental. Aunque dicho ello, cabe resaltar que en el momento de la negociación del Acta Única, sobre la base de los artículos 100 y 235 TCEE ya se encontraba perfectamente establecida en la práctica. Según PAREJO ALFONSO “*el Acta se limitó a constitucionalizar una realidad jurídica y fáctica previa*”.

El Acta configuró en sus artículos 130 r), s) y t) una clara metodología con los problemas ambientales basada en los siguientes principios:

- Carácter preventivo de las actuaciones.
- Corrección en la fuente de los perjuicios causados al medio ambiente.
- Quien contamina, paga o internalización de los costes ambientales.
- Conexión con otras políticas comunitarias.

Todo ello constituye lo que MARTÍN MATEO denomina postulados funcionales, que son las pautas rectoras de la estrategia de la Unión Europea para el logro de los objetivos que persigue.

A pesar de estas pautas que marca el Acta, no puede dejar de observarse que el antiguo artículo 130 r) 4 TCE configura dicha competencia conforme al principio de subsidiariedad, al disponer que la actuación comunitaria se produce cuando los objetivos los pueda lograr “en mejores condiciones” que los que sean capaces de lograr los Estados miembros considerados aisladamente. Es decir, es la plasmación del principio “pensar globalmente, actuar localmente”, sobre el que nos detendremos posteriormente.

EL TRATADO DE LA UNIÓN EUROPEA

Supone, sin duda, el paso más codiciado para cohesionar firmemente la Comunidad, ahora Unión, Europea, firmado en Maastricht al 7 de febrero de 1992. El pilar básico del Tratado es el pilar comunitario: las tres Comunidades iniciales –CEE, CECA y EURATOM– subsisten con las modificaciones operadas.

Con relación al medio ambiente cabe afirmar que el logro de la mejora en su calidad pasa a ser uno de los objetivos centrales de la Comunidad Europea, al mismo nivel que el desarrollo económico. Ello se produce en virtud del artículo 2 TUE, que, en breves palabras, promueve un desarrollo armonioso, equilibrado y sostenible de las actividades económicas en el conjunto de la Comunidad, así como, un alto nivel de protección y de mejora de la calidad del medio ambiente, cuya ejecución a nivel comunitario se articula a través de los Programas de Medio Ambiente.

Detalladamente se regula en el Título XVI, en la que se deben destacar los siguientes aspectos:

La afirmación de la competencia propia de la Comunidad, incluida su dimensión internacional y su relación con los Estados miembros. En este último aspecto es preciso traer de nuevo a colación el principio de subsidiariedad, ya que como resume PAREJO ALFONSO la clave aplicativa reside en la determinación de la expresión “mejores condiciones”, es decir, si consiste en un concepto jurídico indeterminado o, al menos, en un principio jurídico residenciable ante el Tribunal Europeo de Justicia. Según este autor, después de Maastricht y Amsterdam “dicho principio ha comenzado a tener verdadera virtualidad, si bien en términos aún muy incipientes”.

La determinación de los objetos y, simultáneamente, de la extensión de la competencia comunitaria en la materia.

La sujeción de la formulación de los principios rectores de la política comunitaria, así como la fijación de precisos requerimientos.

La elaboración coherente en dos procedimientos del ejercicio de la competencia medioambiental, radicada en el Consejo, que representa los intereses de los Estados miembros: el procedimiento de codecisión y el procedimiento ordinario.

La actuación de los Estados miembros en la transposición de Directivas plantea dos problemas fundamentales, cuales son la competencia en materia

de transposición de Directivas y, en segundo lugar, el juicio de conformidad al Derecho Comunitario de las disposiciones nacionales.

Respecto de las primeras cuestiones, el FJ 14 de la STC 102/1995, de 26 de junio. En ella se recoge la siguiente afirmación

“(...) por consiguiente, la ejecución del Derecho Comunitario corresponde a quien naturalmente ostente la competencia según las reglas de Derecho interno puesto que no existe una competencia específica para la ejecución del Derecho Comunitario (STC 141/1993, que asume la doctrina sentada por las SSTC 64/1991, 76/1991, 236/1991, 79/1992, 172/1992 y 252/1998)”.

Por ende, la transposición de Directivas sobre una determinada materia en medio ambiente corresponderá a aquella Institución que ya tenga atribuida en el orden constitucional de competencias. Cuestión distinta, como apunta ESCRIBANO COLLADO, supone la transmisión de información a la Comisión de los resultados de la transposición, que pertenece al Estado.

En este sentido, es interesante destacar que la STJCE de 16 de marzo de 2006 con relación a la incorrecta transposición de la Directiva 85/337/CEE modificada por la Directiva 97/11/CE al ordenamiento interno por el Reino de España señala que no cabe dispensa por los Estados miembros mediante Disposiciones Transitorias en sus normas de transposición de la sujeción a las obligaciones consignadas en la Directiva respecto de *“los proyectos cuyo procedimiento de aprobación se hubieren iniciado antes de la entrada en vigor de la Ley nacional de adaptación al Estado interno pero con posterioridad a la fecha límite fijada por la Directiva para la transposición”*.

La segunda controversia que se plantea está centrada en torno al juicio de conformidad al Derecho Comunitario de las disposiciones nacionales, donde se exige un mínimo de seguridad jurídica. Como señala reiteradamente la doctrina, entre ellos JORDANO FRAGA, es práctica común de los Estados la mera reproducción del contenido literal de las distintas normas en las que se inserta el Derecho Comunitario, con lo que a nivel interno adolece del desarrollo adecuado y exigido por la materia.

EL TRATADO DE AMSTERDAM

Firmado el 2 de febrero de 1997, supone un instrumento de modificación y revisión tanto del TUE como del TCE. En palabras de MARTÍN REBOLLO “supuso una modificación compleja pero de escaso calado político e institucional”.

Básicamente se ocupa de actualizar el articulado, actualmente desarrollado en el Título XIX –artículos 174 a 176 del Tratado–, que reproducen el contenido de los antiguos artículos 130 r), s) y t).

TRATADO DE LISBOA

Firmado el 13 de diciembre de 2007, tiene por objeto asimismo la modificación del TUE y del TCE.

Fundamentalmente incorpora de manera expresa la lucha contra el cambio climático como uno de los pilares centrales (art. 174.1. apartado 4º) y, sobre todo, posibilita la aplicación del procedimiento legislativo ordinario en la consecución de los objetivos ambientales primarios consignados en el art. 174 TCE.

LA CARTA EUROPEA DE DERECHOS FUNDAMENTALES

El medio ambiente asimismo ha sido recepcionado en la Carta Europea de Derechos Fundamentales, proclamada en Niza el 7 de diciembre de 2000, señalando en su artículo 37 que

“Las políticas de la Unión integrarán y garantizarán con arreglo al principio de desarrollo sostenible un alto nivel de protección del medio ambiente y la mejora de su calidad.”

Regularmente mencionada en las deliberaciones de los Abogados generales, la Carta ha influido en sucesivas ocasiones en las conclusiones del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (TJCE). Las conclusiones de los Abogados generales no vinculan al TJCE sino que sugieren soluciones jurídicas susceptibles de influirlo. Estas conclusiones sólo hacen a veces referencia a la Carta de manera marginal, pero en algunos casos, los Abogados generales se remiten a ella para interpretar los derechos fundamentales, recordando no obstante que no tiene fuerza vinculante. La ausencia de estatuto jurídico de la Carta no significa sin embargo que carezca de validez. Los tres Abogados generales Tizzano, Ligerio y Mischo declararon que «la Carta situó innegablemente los derechos que son objeto de la misma al más alto nivel de los valores comunes de los Estados miembros».

3. EL MEDIO AMBIENTE EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA

3.1. El derecho constitucional comparado

El hecho de que en el ámbito internacional se hayan elaborado normas de clara vocación ambientalista no empece a que consideremos las Constitu-

ciones nacionales como elementos básicos de protección del entorno, puesto que hoy día los Estados siguen ocupando un papel principal, aunque no exclusivo, a nivel internacional.

Es evidente que las Constituciones marcan hitos de convivencia para la Humanidad y fraguan el destino, para bien o para mal, de las sociedades a las que arropan.

Una materia como el medio ambiente, de tan tardía recepción en el ámbito jurídico moderno, no encuentra acogida en un texto constitucional sino hasta la tenue proyección que tuvo en el mencionado artículo 9.2 de la Constitución italiana de 1947. Pero para hacer un estudio sintético y a la vez estructurado no podemos caer en una mera reproducción cronológica de los distintos textos, sino que debemos atender al grado de protección que confieren al medio ambiente:

- En un primer grupo situaríamos las Constituciones que exigen del Estado la protección y preservación del ambiente: China, Alemania (1968), Grecia (1975), Honduras (1982), México (1987), Países Bajos (1982), Panamá (1972), Paraguay (1967–1992), Filipinas (1973), Rumania, Japón (1946), Mozambique, Namibia, Nigeria, Emiratos Árabes Unidos, Suiza (1874).
- A continuación los textos constitucionales que declaran la responsabilidad del Estado y de los ciudadanos: Albania (1976), Bahraí, Bulgaria (1971), Etiopía, Guatemala, Guayana, India (1977), Irán, Papua Nueva Guinea, Sri Lanka (1978), Suecia (1977).
- En tercer lugar, las que la obligación sólo se impone a los ciudadanos: Argelia, Bolivia, Haití (1985), Rusia (1977), Vanuatu y Cuba (1976).
- Posteriormente, las que declaran que el individuo tiene un derecho sustantivo con el medio ambiente: Burkina Faso y Hungría (1972).
- En quinto lugar, los textos constitucionales que establecen el medio ambiente como un derecho–deber: Polonia (1952), Portugal (1976), Corea (1978), Turquía (1982), Perú (1979), Yugoslavia (1974).
- Finalmente, nos encontramos las Constituciones que proveen una combinación de obligaciones del Estado y de los ciudadanos junto a un derecho individual: Brasil (1988), Chile (1980), Colombia (1991), Ecuador (1979–1993), Nicaragua (1987) y Vietnam (1980).

3.2. La Constitución española de 1978. El artículo configurado como un derecho-deber

El artículo 45.1 de nuestra Carta Magna dispone:

“Todos tienen el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo”.

Nuestra Constitución, por tanto, se ubica en el grupo de textos constitucionales que configuran al medio ambiente como un derecho-deber, que debe ser tutelado por los poderes público, a los que en el apartado 2º se les confiere el mandato de “velar por una utilización racional” sustentada “en la indispensable solidaridad colectiva”. Probablemente, como apunta PAREJO ALFONSO el leit motiv de la inclusión de este artículo fue el deseo de apertura a una Europa desarrollada.

Un problema fundamental que se plantea la doctrina ante el medio ambiente es el de su pretendido contenido normativo en el art.45 CE. Dentro de la Teoría General del Derecho Ambiental pueden constatarse dos teorías claramente diferenciadas:

- Un primer sector en el que se encuadran las opiniones de MARTÍN MATEO, ESCRIBANO COLLADO, LÓPEZ MENUDO y PAREJO ALFONSO, entre los más egregios autores, que niegan que el derecho al medio ambiente sea un derecho subjetivo. Dicha postura la fundamentan atendiendo a su ubicación constitucional: el Capítulo III del Título I “De Los Principios Rectores De La Política Social Y Económica”. Atendiendo a la dicción literal artículo 53.3 CE estos principios “informarán la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos”, pero no ha lugar a su alegación directa, sino “de acuerdo con las leyes que lo desarrollen”.
- Un segundo sector, en el que se adhieren las opiniones de JORDANO FRAGA, PÉREZ LUÑO, BASSOLS COMA, RODRÍGUEZ RAMOS Y MARTÍN REBOLLO, entre otros, reconocen la categoría de derecho subjetivo al derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado. JORDANO FRAGA se apoya en varios argumentos: 1) Una interpretación literal del artículo 45 CE, al utilizar el término “derecho”. 2) Una interpretación sistemática con los diferentes textos internacionales en los que se inserta el espíritu constitucional. 3) Una interpretación “lato sensu” del artículo 53.3 CE.

Empero, también es digna de mención la tesis ecléctica que sustenta LOPE-RENA ROTA en la que se realiza una clara disección del artículo 45 CE en dos blo-

ques: en primer lugar, el derecho a un medio ambiente adecuado, que goza de una subjetividad plena y, de otra parte, el derecho a su protección por las Instituciones públicas, proveyendo instrumentos para prevenir y proteger el medio ambiente, que efectivamente sólo serán exigibles con lo que dispongan las leyes que lo desarrollen, todo ello dentro del Estado ambiental de Derecho en el que nos hallamos.

Ello es así por cuanto a partir de la constitucionalización simultánea de las nociones “medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona” y de “progreso social y económico”, las dos exigencias se conectan en el concepto de desarrollo sostenible, principio que no puede considerarse meramente programático, sino articulador de la actuación de las distintas Administraciones Públicas.

4. EL MEDIO AMBIENTE EN EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE ANDALUCÍA

4.1 La protección del medio ambiente a nivel estatutario

La tutela del medio ambiente en el Ordenamiento jurídico español ha sido estratificada en las tres esferas principales de poder existentes (Estado, Comunidad Autónoma y Entidades Locales). El proceso de recepción estatutaria lo podemos dividir en dos fases: una primera, relativa al momento de aprobarse los primeros Estatutos de Autonomía, y una segunda, la actual, de reforme de los Estatutos de Autonomía. Si bien el paradigma que se va a tomar como referencia va a ser el Estatuto de Autonomía para Andalucía, no podemos olvidar la proyección sistemática con otras normas institucionales básicas de las demás Comunidades Autónomas.

4.2. La primera fase: la consignación estatutaria del medio ambiente en la LO 6/1981, de 30 de diciembre, por la que se aprueba el Estatuto de Autonomía para Andalucía

El instrumento principal de las competencias que asumen las Comunidades Autónomas son sus Estatutos de Autonomía, siendo primigeniamente la Ley Orgánica 6/1981, de 30 de diciembre, la norma estatutaria para Andalucía, que recepcionó varias competencias en materia de medio ambiente, configurando “un sistema propio de protección ambiental”, pudiéndose observar cuatro planes fundamentales:

- 1) Consideración del medio ambiente como objetivo básico –artículo 12.3.5º EAA–, no apareciendo como tal en ninguno de los Estatutos que accedieron por la vía del art. 151 CE.

- 2) Determinación de las competencias exclusivas: montes, aprovechamientos, servicios forestales y vías pecuarias, marismas y lagunas, pastos, espacios naturales protegidos y tratamiento especial de zonas de montaña –artículo 13.7 EAA–.
- 3) Determinación de las competencias de desarrollo legislativo y ejecución: higiene de la contaminación biótica y abiótica, vertidos industriales y contaminantes en las aguas territoriales correspondientes al litoral andaluz –artículos 15.1.7º y 17.6 EAA–.
- 4) Conexión con otras materias que inciden en el medio ambiente, debido a su carácter poliédrico: objetivos básicos de la economía andaluza –artículo 12.2.3º EAA–, bienes de dominio público y patrimonial que corresponda a la Comunidad –artículo 13.9 EAA–, política territorial –artículo 13.8 EAA–.

Sin embargo, a pesar de la amplitud de competencias, directa o indirectamente, relacionadas con el medio ambiente, desde un principio se le ha achacado que “adolece de progresividad respecto a las Comunidades Autónomas que accedieron por la misma vía, en cuanto al alcance en algunas materias de las potestades normativas reales de las que gozan las Comunidades Autónomas” criticándose respecto a los artículos 13.7 y 15.1.7º que acusan una falta de exposición más sistemática y que realizan una interpretación muy restrictiva del artículo 149.1.23 CE.

No obstante, a pesar de estas críticas que se indican, el desarrollo legislativo del Estatuto de Autonomía puede calificarse en esta primera etapa de satisfactorio, aunque no en un grado extremo. Pensemos que la legislación de nuestra Comunidad Autónoma constituye un ejemplo pionero en cuanto a la creación de una normativa general en materia de medio ambiente, la Ley 7/1994, de 18 de mayo, de Protección Ambiental.

4.3. La segunda fase: la consignación estatutaria del medio ambiente en LO 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía

Como señala la propia Exposición de Motivos de la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, se trata de “*un Estatuto para el Siglo XXI*”, lo que conlleva un paso más en la autonomía de Andalucía, pero igualmente, un paso más en la protección de los bienes jurídicos estatutariamente recepcionados.

Partiendo de la tesis ecléctica de LOPERENA ROTA, el proceso de reforma estatutaria en el que nos hallamos, ha supuesto la subjetivización del medio ambiente como derecho de los ciudadanos. No es sino una manifestación

más, quizás la más significativa, de la plasmación del Estado ambiental de Derecho. Así, como paradigma podemos citar los artículos 18 LO 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón, 23 LO 1/2007, de 28 de febrero, de reforma del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears, 27 LO 6/2006, de 19 de junio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, preceptos que, al igual que el art. 28.1 del Estatuto andaluz al que después haremos referencia, han recogido una aspiración jurídica de la sociedad, esto es, la subjetivización del derecho al medio ambiente más allá de la puesta en marcha de políticas ambientales más o menos ambiciosas. Esta interpretación literal y sistemática del medio ambiente en las diferentes normas institucionales básicas de las Comunidades Autónomas, se ve reforzada por el propio artículo 3.1 del Código Civil “ *Las normas se interpretarán según el sentido propio de sus palabras, en relación con el contexto, los antecedentes históricos y legislativos, y la realidad social del tiempo en que han de ser aplicadas, atendiendo fundamentalmente al espíritu y finalidad de aquéllas.*”.

Las claves jurídico-ambientales de la LO 2/2007, de 19 de marzo pueden sistematizarse de la siguiente forma:

A.- Recepción del medio ambiente como uno de los objetivos básicos de la Comunidad Autónoma (art. 10). No es sino la plasmación del anterior artículo 12 de la LO 6/1981, de 30 de diciembre, pero con un plus, con un valor que hay que tomar como referencia que se recoge de manera explícita: el desarrollo sostenible.

B.- Subjetivización del medio ambiente de acuerdo con el principio de desarrollo sostenible (arts. 28, 36, 157.3.1).

C.- Asunción competencial coherente con la Constitución, el anterior Estatuto, el proceso de transferencia de competencias y los pronunciamientos del Alto Tribunal, sin perjuicio de ciertas controversias que han surgido en la interpretación del art. 51 (Cuenca Hidrográfica del Guadalquivir).

D.- Prioridad en la tutela del medio ambiente al plasmar el Título VII el marco de sostenibilidad de la política de los poderes públicos de Andalucía. El Estatuto de Autonomía de Andalucía es pinero en la consignación de un título específico dedicado al medio ambiente. Respecto del resto de Estatutos de Autonomía en proceso de reforma o reformados no han dedicado un título singular a dicho bien jurídico, sino que simplemente lo incluyen dentro de los principios rectores de los poderes públicos (Aragón –art. 18.4–, Illes Balears –art.12.3–, Comunidad Valenciana –art. 22–, Canarias –art. 7.3.d y f según propuesta de reforma publicada en el B.O. Congreso de 22 de septiembre de 2006–, Castilla La Mancha –art. 9.5 según propuesta

de reforma publicada en el B.O. Congreso de 9 de febrero de 2007-, Castilla León –art. 16.2 y 15 según propuesta de reforma publicada en el B.O. Congreso de 15 de diciembre de 2006-), salvo el Estatuto de Autonomía de Cataluña que dedica un artículo especial a los principios rectores en materia de medio ambiente –art. 46-. Afirmar, por tanto, que la fórmula utilizada por el Estatuto de Autonomía de Andalucía es la más ambiciosa en cuanto a la consagración del medio ambiente no es faltar a la verdad, lo que también conlleva que en consecuencia con dicha ambición, la plasmación práctica debe ser coherente con la fórmula estatutariamente utilizada y servir de referente en esta materia.

Asimismo, se puede decir que la sistemática proyectada en el presente Estatuto es, en parte, tributaria de la que el Tratado de la Unión Europea de 1992 utiliza, esto es, la consagración del medio ambiente como uno de los principios de la política andaluza y la consagración de un Título singular al medio ambiente, y, en parte, de la Carta Europea de Derechos Fundamentales de 7 de diciembre de 2000 –artículo 37-, por la consagración de un derecho que corresponde a cada uno de los ciudadanos ex art. 28 del Estatuto.

Consecuencia lógica de lo antedicho es la puesta en práctica de una Administración moderna y ágil que sea capaz de dar respuesta a los problemas que surjan de la tutela del medio ambiente, cuestión que corresponde analizar en los siguientes epígrafes.

5. LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA EN MATERIA DE MEDIO AMBIENTE EN ANDALUCÍA

Como señala VERA JURADO los modelos de organización administrativa ambiental se pueden sistematizar en los siguientes;

- a) Distribución sectorial de competencias ambientales, aplicado en varios países del Tercer Mundo;
- b) Potenciación de un departamento ministerial, caso de Suecia, Holanda y Suiza.
- c) Comisión Interministerial, como sucede en Turquía
- d) Agencia Central o equivalente, supuesto de la Agencia de Protección del Medio Ambiente (EPA) en Estados Unidos desde 1970, también en Alemania, Israel y Japón, y más recientemente, la Agencia Europea del Medio Ambiente desde 1990.
- e) Ministerio de Medio Ambiente, como el caso de España, Inglaterra o Italia, sin perjuicio de las respectivas particularidades.

Todo ello sin olvidar la figura del “Ombudsman ambiental” o “Comisario Ambiental”, que aparece en el Derecho comparado, como en México a partir de 2003, al frente de la Comisión Nacional de Derechos Ambientales, en Nueva Zelanda, desde 1986 a través del *Parliamentary Commissioner for the Environment* y, sobre todo, en Canadá, creándose tras la modificación de la Ley sobre el Auditor General (1995) la figura del Comisario de Medio Ambiente y de Desarrollo Sostenible, figura propuesta por la *Canadian Environmental Law Research Foundation* ya en 1984.

En cualquiera de los modelos expuestos el Comisario Ambiental tiene dos objetivos concretos; a) controlar las políticas ambientales del ejecutivo –sobre todo a través del informe anual que debe presentar en el Parlamento, y b) promover un cambio de actitud en las políticas públicas.

Con cierto mimetismo a lo sucedido en la organización estatal, la organización administrativa ambiental en Andalucía estuvo presidida en un primer momento por la dispersión orgánica, ya que se creó la Agencia de Medio Ambiente como organismo autónomo creado por la Ley 6/1984, si bien con anterioridad estaba el medio ambiente “acogido” en la Consejería de Política Territorial, luego Consejería de Obras Públicas.

Progresivamente, la necesidad de dotar una organización ambiental independiente fue creciendo, ya que se dictaron sucesivos Decretos del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía en los que se creó el Consejo Asesor de Medio Ambiente, en 1982, los Consejos Provinciales de Medio Ambiente, en 1988 o las Juntas Rectoras de los Parques Naturales de Andalucía en 1990. Además, por otro lado, la Dirección General de Desarrollo Forestal de la Consejería de Agricultura y Pesca retenía competencias relativas a la gestión forestal, vías pecuarias, incendios forestales, o caza y pesca en aguas continentales.

Por todo ello, fue necesaria la creación de la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía en 1994, cuya estructura orgánica fue establecida por el Decreto 156/1994, de 10 de agosto, integrando en ella a la Agencia de Medio Ambiente, al cual fue suprimida por la disposición adicional 7ª de la Ley 8/1996, de 26 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma Andaluza de 1997.

Con posterioridad, el Decreto 17/1989, de 7 de febrero, modificado por el Decreto 117/1998, de 9 de junio, autorizó la constitución de la Empresa de la Junta de Andalucía, Empresa de Gestión Medioambiental, Sociedad Anóni-

ma (EGMASA), con la consideración de Entidad Colaboradora de la Administración Ambiental andaluza.

Sin embargo, expuesto el organigrama ambiental de la Junta de Andalucía, el mayor reto que se plantea como señala JORDANO FRAGA es “la penetración ambiental *in totum* de la Administración autonómica”, esto es, que el resto de Consejerías no vean la protección del medio ambiente como “una molestia o un tributo obligado”, sino que, a partir de una acción sinérgica, el medio ambiente sea contemplado como uno de los vectores esenciales de la política andaluza, cuestión necesaria y obligada tras la lectura del nuevo Estatuto de Autonomía.

6. REFERENCIA A LA NORMATIVA AMBIENTAL ESTATAL

6.1. Legislación básica estatal

Descendiendo al nivel estatal y centrándonos en el compendio de normas que configuran la legislación básica estatal en materia de medio ambiente, debemos señalar en primer lugar las Leyes 45/2007, de 13 de diciembre, de Desarrollo Sostenible del Medio Rural, que persigue promover acciones públicas e incentivar iniciativas privadas de desarrollo rural para el logro simultáneo de objetivos económicos, sociales y medioambientales y la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, que deroga totalmente la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres que pretende avanzar en el proceso de perfeccionamiento de la protección del Patrimonio Natural, con una mejor transposición de la normativa europea y con una mejor articulación que debe ser garantía —hacia las generaciones futuras— de disposición de un mejor patrimonio natural y biodiversidad, como señala su Preámbulo.

En segundo lugar, debemos hacer mención a la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de Calidad del Aire y de la Atmósfera, cuya Disposición Derogatoria única deroga dos normas de carácter preconstitucional: la Ley 38/1972, de 22 de diciembre, de Protección del Ambiente Atmosférico y el Decreto 2414/1961, de 30 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas (RAMINP). Respecto de este último, del que se discutía su carácter de norma básica, lo que fue confirmado por la STSJ de Andalucía de 29 de marzo de 2001, dicha derogación no tendrá efecto en “*aquellas Comunidades y ciudades autónomas que no tengan normativa aprobada en la materia, en tanto no se dicte dicha normativa*”, lo que no sucede en

el caso andaluz tras la promulgación de la Ley 7/2007, de 9 de julio, de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental, que posteriormente analizaremos.

Por su carácter de Ley básica, debe hacerse referencia a la Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental, que transpone la Directiva 2004/35/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de abril de 2004, sobre responsabilidad medioambiental en relación con la prevención y reparación de daños medioambientales. Con esta Ley, que establece un régimen administrativo de responsabilidad (separándose por tanto del esquema clásico de daño y perjuicio que se dirime en sede judicial), se refuerzan los principios comunitarios de prevención, precaución y “quien contamina paga”, se objetiviza el régimen de responsabilidad ambiental y se establece un régimen ilimitado de responsabilidad ambiental, obligando a reponerse los recursos naturales al estado original en el que se encontraban antes del daño. Para garantizar la eficacia de la Ley se exige que los operadores cuenten con una garantía financiera con la que cubrir la responsabilidad medioambiental en la que puedan incurrir. Los bienes protegidos por esta Ley son bienes de naturaleza medioambiental y quedan expresamente excluidos de su ámbito los denominados daños tradicionales, es decir, aquellos que afectan a los particulares y a sus bienes. Finalmente, como novedad procesal de conformidad, con su DA 8º, el Ministerio Fiscal estará legitimado en cualquiera procesos contencioso-administrativos, que tengan por objeto la aplicación de esta ley, exigiendo a la autoridad ambiental la puesta en conocimiento del Ministerio Fiscal de todos los supuestos de responsabilidad ambiental derivados de la ley.

Asimismo, podemos citar la Ley 5/2007, de 3 de abril, de la Red de Parques Nacionales, que derogó parcialmente la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres; las disposiciones adicionales primera, segunda, tercera, cuarta, quinta, sexta y séptima, así como la disposición final segunda de la Ley 41/1997, de 5 de noviembre; y cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan a lo establecido en esta Ley, es decir, todos aquellos preceptos que inciden en la gestión de los Parques Nacionales y en acomodo en la STC 194/2004, de 10 de noviembre, que analizaremos posteriormente. Esta regulación debe completarse con la Ley 31/2003, de 27 de octubre, de conservación de la fauna silvestre en los parques zoológicos.

La Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente (transpone las Directivas 2003/4/CE y 2003/35/CE), derogando la Ley 38/1995, incorpora al Ordenamiento español la gobernanza ambiental.

De igual modo, debemos aludir a la Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente, tributaria de la Ley 6/2001, de 8 de mayo, de modificación del Real Decreto legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de evaluación de impacto ambiental. Este instrumento es el más importante en política de prevención ambiental y constituye una incorporación al Ordenamiento nacional de la figura creada por la NEPA (National Environmental Policy Act) estadounidense.

En materia de política contra el cambio climático debe destacarse la Ley 1/2005, de 9 de marzo, por la que se regula el régimen del comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero, cuya base debe encontrarse en la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación.

La Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes, igualmente refleja la preocupación del legislador por la política dasocrática, y que modificada parcialmente por la Ley 10/2006, de 28 de abril, sufre una importante transformación el artículo 50 relativo al mantenimiento y restauración del carácter forestal de los terrenos incendiados, quedando prohibido el cambio de uso forestal al menos durante 30 años, al objeto de evitar posibles especulaciones sobre terrenos forestales incendiados o destruidos.

En relación a la temática hidráulica debe citarse que la normativa marco viene constituida por la Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y de Consejo de 23 de octubre de 2000, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas, siendo desarrolladas por el Real Decreto legislativo 1/2001, de 20 de julio, el Texto Refundido de la Ley de la Aguas, el cual ha sido modificado por el Real Decreto-legislativo 4/2007, de 13 de abril, tras la Sentencia del Tribunal Supremo de 18 de octubre de 2006. Asimismo, debe citarse la Ley 10/2001, de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional, modificada parcialmente por la Ley 11/2005, de 22 de junio.

Del mismo modo, debe hacerse alusión a la Ley 3/1995, de 23 de marzo, de Vías Pecuarias y a la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, cuyos deslindes son los únicos capaces de hacer prevalecer la inscripción registral correspondiente incluso en detrimento de los derechos anteriormente inscritos a favor de los terceros de buena fe hipotecarios ex art. 34 LH, y que de igual modo debería de extenderse a la legislación forestal mediante la oportuna modificación legislativa (arts. 8.4 y 13.2 respectivamente).

La Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del Ruido regula el régimen de contaminación acústica, del que fue precursor en su protección el Tribunal Eu-

ropeo de Derechos Humanos a través de sus sentencias (entre otras, Asunto Powell y Rayner c. El Reino Unido, Sentencia de 21 de febrero de 1990 y Asunto López Ostra c. España, Sentencia de 9 de diciembre de 1994). Esta legislación debe completarse con la Ley 38/1972, de 22 de diciembre, sobre protección del ambiente atmosférico

La Ley 9/2003, de 25 de abril, regula el régimen jurídico de la utilización confinada, liberación voluntaria y comercialización de organismos modificados genéticamente.

Finalmente, la Ley 10/1998, de 21 de abril, de Residuos debe asimismo cohererse con la Ley 11/1997, de 24 de abril, de Envases y Residuos de Envases.

6.2. Legislación de desarrollo

En cuanto a la legislación de desarrollo debemos citar el Real Decreto 342/2007, de 9 de marzo, por el que se regula el desarrollo de las funciones del programa MaB, así como el Comité Español del citado programa, en el organismo autónomo Parques Nacionales, así como el Real Decreto 1421/2006, de 1 de diciembre, por el que se modifica el Real Decreto 1997/1995, de 7 de diciembre, por el que se establecen medidas para contribuir a garantizar la biodiversidad mediante la conservación de los hábitats naturales y de la flora y fauna silvestres.

De igual modo, debemos aludir al Real Decreto 1030/2007, de 20 de julio, por el que se modifica el Real Decreto 1370/2006, de 24 de noviembre, por el que se aprueba el Plan Nacional de Asignación de derechos de emisión de gases de efecto invernadero, 2008–2012 y al Real Decreto 509/2007, de 20 de abril, por el que se aprueba el Reglamento para el desarrollo y ejecución de la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación.

Igualmente debe citarse Real Decreto 9/2005, de 14 de enero, por el que se establece la relación de actividades potencialmente contaminantes del suelo y los criterios y estándares para la declaración de suelos contaminados, así como el Real Decreto 1866/2004, de 6 de septiembre, por el que se aprueba el Plan nacional de asignación de derechos de emisión, 2005–2007, modificado por RD 60/2005.

Finalmente, deben citarse los Reales Decretos de transferencia que han hecho plausible la efectiva asunción de competencias por la Comunidad au-

tónoma andaluza. Y así el Real Decreto 2130/2004, de 29 de octubre, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de recursos y aprovechamientos hidráulicos (Confederación Hidrográfica del Sur); el Real Decreto 1096/1984, de 4 de abril, de traspasos de funciones y servicios del Estado a la CA de Andalucía en materia de Conservación de la Naturaleza, ampliados por Real Decreto 955/2005, de 29 de julio y Real Decreto 712/2006, de 9 de junio (éste último conlleva la transferencia de los Parques Nacionales de Doñana y Sierra Nevada) y el Real Decreto 3334/1983, de 5 de octubre, de traspaso de funciones y servicios del Estado a la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de Medio Ambiente.

7. REFERENCIA A LA NORMATIVA ANDALUZA AMBIENTAL

7.1. Normativa autonómica estructural

Entre las principales normas ambientales de la Comunidad Autónoma andaluza, siguiendo su orden cronológico descendente debe citarse la Ley 7/2007, de 9 de julio, de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental, que pretende cumplir el axioma de la codificación ambiental, aunque no engloba todo el ámbito ambiental (vgr. Vías pecuarias, espacios naturales protegidos, forestal) y que deroga la Ley 7/1994, de 18 de mayo, de Protección Ambiental. Como señala su propia Exposición de Motivos, la Ley *“intenta dar respuesta a las tres dimensiones del concepto de desarrollo sostenible –ambiental, social y económica– superando las originarias normas sectoriales para la protección de un medio ambiente limpio, hoy insuficientes”*.

Asimismo, debe aludirse a la Ley 2/2007, de 27 de marzo, de fomento de las energías renovables y del ahorro y eficiencia energética de Andalucía.

De igual modo, la Ley 8/2003, de 28 de octubre, de la Flora y la Fauna silvestres viene a regular una materia cuya legislación básica viene constituía por la Ley 4/1989, de 27 de marzo.

También deben citarse como normas estructurales, la Ley 5/1999, de 29 de junio, de Prevención y Lucha contra los Incendios Forestales; la Ley 1/1994, de 11 de enero de Ordenación del Territorio de Andalucía; la Ley 2/1992, de 15 de junio, Forestal de Andalucía; la Ley 2/1989, de 18 de julio, por la que se aprueba el inventario de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía y se establecen medidas adicionales para su protección cuyo artículo

20 fue modificado por la Ley 2/1995, de 1 de junio, a su vez modificado por la Ley 6/1996, de 18 de julio (asimismo ha sido modificada por la Ley 18/2003, de 30 de diciembre, que introduce como Espacio Natural Protegido las figuras de la Red Natura 2000: las ZEPAs y las ZECs) ; y, finalmente, el Decreto 155/1998, de 21 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Vías Pecuarias de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Finalmente, en materia de fiscalidad ecológica el Capítulo I del Título II de la Ley 18/2003, de 29 de diciembre, por la que se aprueban Medidas Fiscales y Administrativas regula los impuestos ecológicos definidos como tributos propios de la Comunidad Autónoma de Andalucía que tienen por finalidad la protección del medio ambiente (art. 11) y cuyos ingresos se destinarán a financiar las actuaciones de la Administración de la Junta de Andalucía en materia de protección medioambiental y conservación de los recursos naturales (art. 15). Existen cuatro figuras de impuestos ecológicos: a) Impuesto sobre emisión de gases a la atmósfera; b) Impuesto sobre vertidos a las aguas litorales; c) Impuesto sobre depósito de residuos radiactivos –cuya redacción fue modificada por la ley 12/2006, de 27 de diciembre–; y, d) Impuesto sobre depósito de residuos peligrosos.

7.2. Normativa ambiental complementaria

En esta normativa, debemos citar el Decreto 232/2007, de 31 de julio, por el que se aprueba el Plan Andaluz de Caza y se modifica el Reglamento de Ordenación de la Caza aprobado por Decreto 182/2005, de 26 de julio.

En materia de Conservación de la Naturaleza, se debe aludir al Decreto 24/2007, de 30 de enero, por el que se declara el Espacio Natural de Sierra Nevada y se regulan los órganos de gestión y participación de los Espacios Naturales de Doñana y de Sierra Nevada; al Decreto 95/2003, de 8 de abril, por el que se regula la Red de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía y su Registro; al Decreto 530/2004, de 16 de noviembre, por el que se regula la composición, las funciones y el régimen de funcionamiento del Consejo Andaluz de Biodiversidad; al Decreto 225/1999, de 9 de noviembre, de regulación y desarrollo de la figura de Monumento Natural de Andalucía y a la Ley 8/1999, de 27 de octubre, del Espacio Natural de Doñana. Igualmente deben citarse todas las normas de creación de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía. En este sentido, la Red de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía (RENPA) es, sin duda, la red de carácter regional de espacios protegidos más importante en número y superficie de la Unión Europea. Está constituida por 150 espacios protegidos entre Parques Nacionales (2), Parques Naturales (24),

Parques Periurbanos (21), Parajes Naturales (32), Paisajes Protegidos (2), Monumentos Naturales (37), Reservas Naturales (28) y Reservas Naturales Concertadas (4), en los que se encuentran los ecosistemas más representativos del territorio andaluz. Con dichas figuras de protección, más del 19% del territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía se encuentra protegido, lo que supone aproximadamente el 30% del territorio español sujeto a alguna figura de protección.

En relación al régimen de ayudas, debe aludirse al Decreto 22/2007, de 30 de enero, por el que se establece el marco regulador de las ayudas a favor del medio ambiente que se concedan por la Administración de la Junta de Andalucía.

La temática forestal se aborda en Decreto 247/2001, de 13 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Prevención y Lucha contra los Incendios Forestales y en el Decreto 208/1997, de 9 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento Forestal de Andalucía.

En materia de aguas, debemos citar el Decreto 55/2005, de 22 de febrero, por el que se aprueban los Estatutos del organismo autónomo Agencia Andaluza del Agua los cuales fueron objeto de modificación por Decreto 75/2006, de 28 de marzo. Asimismo debe citarse el Decreto 204/2005, de 27 de septiembre, por el que se declaran las zonas sensibles y normales en las aguas de transición y costeras y de las cuencas hidrográficas intracomunitarias gestionadas por la Comunidad Autónoma de Andalucía.

El Decreto 326/2003, de 25 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Protección contra la Contaminación Acústica en Andalucía desarrolla las previsiones de la Ley estatal 37/2003.

El Decreto 53/1999, de 2 de marzo, por el que se establecen normas para la aplicación del Reglamento 1836/93/CEE, del Consejo de 29 de junio, por el que se permite que las empresas del sector industrial se adhieran con carácter voluntario a un sistema comunitario de gestión y auditoría ambientales también constituye normativa autonómica complementaria que debe consignarse

En materia de residuos, debe citarse el Decreto 134/1998, de 23 de junio, por el que se aprueba el Plan de Gestión de Residuos Peligrosos de Andalucía.

Finalmente, en cuanto a los Decretos de asunción de competencias, deben citarse el Decreto 137/2006, de 4 de julio, por el que se asignan a la Con-

sejería los medios traspasados por la Administración General del Estado a la Comunidad Autónoma por Real Decreto 712/2006, de 9 de junio, por el que se amplían las funciones y servicios de la Administración del Estado traspasados a la Comunidad Autónoma de Andalucía, en materia de conservación de la naturaleza (Parques Nacionales de Doñana y Sierra Nevada) y el Decreto 255/1984, de 9 de octubre, de asignación de competencias en materia de conservación de la naturaleza.

8. LA TUTELA DEL MEDIO AMBIENTE EN EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL Y EN LOS ÓRGANOS JURISDICCIONALES

8.1. El Tribunal Constitucional. La distribución de competencias en materia ambiental

8.1.1. Consideraciones introductorias

La aparición de un sistema descentralizado, a semejanza del Derecho Constitucional Europeo (Alemania –Länders–, Francia –Departamentos–, Italia –Regiones–,...) consiste en una de las grandes aportaciones que la Constitución española ha plasmado en nuestro Derecho, configurándose como modelo de distribución efectiva de competencias entre el Estado y otros entes políticamente descentralizados. La estructura del Estado español es, en consecuencia, el resultado de dos procesos: **un proceso constituyente**, que no define la estructura del Estado, pero posibilita su definición, y **un proceso estatuyente**, que se inició en 1979 y que culmina en 1983, a través de los cuales queda definida la estructura del Estado dentro del marco que ofrece la Constitución y que se encuentra actualmente en fase de revisión...

La distribución de competencias constituye el núcleo central de la ordenación jurídica de todo Estado políticamente descentralizado y que, como apunta GARCÍA DE ENTERRÍA, dicho proceso jurídico no se basa en una relación de jerarquía.

A diferencia de lo que ocurría con las vías de acceso a las autonomías, en la que básicamente se distinguían dos tipos de Comunidades Autónomas –artículos 143 y 151 CE–, en la distribución de competencias la Constitución prevé un único modelo con una secuencia temporal distinta. Las Comunidades Autónomas del artículo 151 CE podían asumir competencias dentro del listado del artículo 148 CE y también dentro del listado del artículo 149 CE desde el mismo momento de su constitución en Comunidades Autónomas, en tanto

que las Comunidades Autónomas del artículo 143 CE sólo podían las competencias inicialmente dentro del artículo 148 CE, debiendo esperar 5 años y reformar sus Estatutos de Autonomía para poder asumir competencias dentro del artículo 149 CE. La total equiparación de ambas vías llegó con la Ley Orgánica 9/1992 de Transferencia.

El artículo 148 CE consagra la interpretación que de la Constitución hacen los Estatutos de Autonomía. Mientras, en cuanto al artículo 149 CE, el término competencia exclusiva no quiere decir competencia excluyente, debiendo determinarse cuáles son las materias no compartibles y las que sí lo son. PÉREZ ROYO propone tres tipos: a) Competencias exclusivas y excluyentes –reserva absoluta–; b) Competencias del Estado sobre las bases; c) Competencia del Estado sobre la legislación básica, correspondiendo a las Comunidades Autónomas el desarrollo legislativo. En este tercer grupo se encuadra el artículo 149.1.23 CE que distribuye las competencias en materia de medio ambiente, como posteriormente analizaremos.

Como último elemento sustantivo en la distribución de competencias debe reflejarse la importancia del Tribunal Constitucional, órgano que se encarga de resolver, como institución que vela por el imperio de la Constitución, los conflictos de competencias que se plantean, fundamentalmente entre el Estado y las Comunidades Autónomas –artículos 59ss. LOTC–. El Tribunal Constitucional no tiene una misión preventiva, es decir, no puede razonar en abstracto sobre estos supuestos, sino que tiene una función reparadora (SSTC 104/1988, 15/1997, 87/1997, 13/1998). A pesar de ello, el Alto Tribunal reconoce que “*la finalidad del conflicto va más allá del caso concreto, ya que tiene que fijar el orden competencial*” (STC 8/1989).

Finalmente debemos hacer referencia a los Entes Locales, que gozan de autonomía para el desarrollo de sus competencias (ex artículos 137 y 140 CE). Debemos calificar de gran relevancia la modificación que ha sufrido la LOTC operada por la Ley Orgánica 7/1999, de 21 de abril, teniendo como especial fundamento el reforzar el papel de los Entes Locales y profundizar en el proceso de descentralización orgánica. Ello se ha plasmado en la más importante innovación que introduce dicha ley, puesto que legitima a los Entes Locales ante el Tribunal Constitucional en defensa de su autonomía frente a normas con rango de ley que la menoscaben.

8.1.2. El medio ambiental como materia competencial

La Constitución española, fruto del consenso bajo la que fue elaborada, consagra al medio ambiente en los artículos referentes a la distribución de competencias.

En primer lugar, señala JORDANO FRAGA que no podemos caer en una mera argumentación literal de los preceptos que consagran expresamente al medio ambiente, puesto que el bien jurídico en sí mismo tiene una perspectiva más amplia. Una de las notas esenciales del ambiente es su transversalidad, su horizontalidad, es decir, que afecta a diversas materias, lo que es aplicable tanto al artículo 148 CE, como al artículo 149 CE (STC 102/95, de 26 de junio).

Por tanto, la existencia de un título competencial específico no empeece la inclusión de otros títulos con incidencia en el medio ambiente (en sentido negativo, véase la STC 80/1995; En sentido positivo SSTC 72/1982, 113/1983, 77/1984, 144/1985, 227/1988, 103/1989, 149/1991, 36/1994, 102/1995, entre otras). La STC 15/1998 ha confirmado posteriormente esta doctrina declarando que *“la unicidad del territorio o espacio físico no impide el ejercicio simultáneo de una pluralidad de potestades–competencias por los diversos poderes públicos territoriales, es decir, la coexistencia de instancias y títulos de poder públicos diferentes”*.

Pero, ahondando en la cuestión, el pronunciamiento que el Alto Tribunal realiza es de importancia capital: *“[...] no obstante su transversalidad no puede justificar su vis atractiva de la materia medio ambiente, ya que en ella no se encuadra cualquier tipo de actividad relativa a los recursos naturales o a las actividades humanas, sino sólo las que directamente tienda a su conservación, protección o mejora”*.

En resumen, se impone una *acción sinérgica* de todas ellas. Cae por su propio peso la íntima dependencia entre el reparto y desarrollo correcto de las competencias políticas y el adecuado grado de colaboración y cooperación interterritoriales en el Estado descentralizado en que nos hallamos, reforzado por la Ley 4/1999 de 14 de enero, pero que en la práctica dista mucho de convertirse en una realidad palpable.

En este sentido, como ha reiterado el Tribunal Constitucional *“la colaboración, la articulación recíproca, la interacción positiva y la acción conjunta operan sin perjuicio y con independencia del reparto territorial de competencias. Sin embargo, ambos planos suelen confundirse, por lo que se derivan consecuencias negativas para la protección del medio ambiente”* (SSTC 149/1991, 13/1992, 80/1993, 36/1994, 15/1998).

A) ARTÍCULO 149.1.23 CE: COMPETENCIAS LEGISLATIVAS

Según MUÑOZ MACHADO, el modelo que ofrece este artículo es similar al que presentan la legislación alemana y la austriaca, ofreciendo, a priori, simplicidad, descentralización y economía.

LA LEGISLACIÓN BÁSICA DEL ESTADO.

El artículo 149.1.23 CE reserva a favor del Estado “*la legislación básica sobre protección del medio ambiente y sobre montes, aprovechamientos forestales y vías pecuarias*”. El concepto “legislación básica” supone la posibilidad de que el Estado establezca los principios fundamentales que deberían observar las Comunidades Autónomas, es decir, la normativa mínima común.

Sobre esta premisa, la interpretación que ha ido realizando el Tribunal Constitucional con relación a dicha competencia ha resultado decisoria. En ella, podemos distinguir tres fases:

En una primera fase, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional autorizó al Estado a dictar una regulación sumamente minuciosa en función de su competencia en la legislación básica ambiental, desconociendo las competencias atribuidas a las Comunidades Autónomas. Se deben destacar las SSTC 64/1982, 69/1982, 227/1988, 148/1991, 149/1991, entre otras. Esta última, en relación a la Ley de Costas declara expresamente que “*en materia de medio ambiente el deber estatal de dejar un margen de desarrollo a la legislación autonómica es menor que en otros ámbitos y que, en consecuencia, no cabe afirmar la inconstitucionalidad de las normas estatales, aduciendo que por el detalle con el que están concebidas no permiten desarrollo alguno*”.

Este estado de cosas va a sufrir una alteración fundamental con la STC 102/1995, de 26 de junio, que va a suponer un punto de inflexión en la jurisprudencia constitucional. En su FJ 8 establece que “*en materia de medio ambiente, el deber estatal de dejar un margen al desarrollo de la legislación básica por la normativa autonómica, aún siendo menor que en otros ámbitos, no se puede llegar, frente a lo afirmado en la STC 149/1991, de la cual hemos de apartarnos en este punto, a tal grado de detalle que no permita desarrollo legislativo alguno de las Comunidades Autónomas con competencias en materia de medio ambiente, vaciándolas así de contenido*”. Esta nueva doctrina fue apuntada tímidamente en el FJ 2 de la STC 170/1989, de 19 de octubre, y consagrada posteriormente por las SSTC 156/1995, 163/1995, 16/1997, 28/1997, 14/1998 y 115/1998.

Ahora bien, la nueva doctrina reseñada no puede desconocer un límite que juegan las leyes básicas: operan, en la medida en que vienen a fijar el alcance preciso en el que las Comunidades Autónomas pueden ejercitar legítimamente sus competencias, como canon en el control de constitucionalidad de las leyes autonómicas (SSTC 137/1986, 27/1987, 156/1995, 163/1995).

La última fase la culmina la STC 194/2004, de 10 de noviembre, que resuelve el recurso de constitucionalidad del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía y de las Cortes de Aragón frente a la modificación operada en la Ley 4/89 de 27 de marzo por las Leyes 40 y 41/1997, al establecer la excepcionalidad de la intervención del Estado en la consideración de lo básico, dejando sólo al Estado la fijación del común denominador normativo necesario para asegurar la unidad fundamental prevista por las normas del bloque de la constitucionalidad que establecen la distribución de competencias (...) pero correspondiendo a las Comunidades autónomas la aplicación ordinaria y general de la normativa básica e (...) incluso el ejercicio por el Estado de medidas puntuales y concretas deben tener carácter excepcional”.

En este sentido se pronuncia el art. 57.4 del Estatuto de Autonomía de Andalucía tras la reforma operada por la LO 2/2007 al señalar que la gestión de espacios naturales situados íntegramente en el territorio de Andalucía corresponde a la Comunidad Autónoma.

Un segundo problema que emerge necesariamente del concepto “legislación básica” es el que se deriva de su dimensión formal. La Constitución hace referencia al concepto de “bases”, “condiciones básicas” y “normas básicas”. En este momento surge la controversia: cuando se habla de “legislación básica”, ¿pueden entrar en juego las normas de naturaleza reglamentaria? Dicha cuestión fue uno de los motivos por el que varias Comunidades Autónomas recurrieron la Ley estatal 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres.

La excepcionalidad de la consagración de la legislación básica a través de normas de rango inferior a la Ley es la regla. Así se pronuncia el FJ 7 de la STC 194/2004, de 10 de noviembre; *“Este Tribunal, cierto es, ha admitido que la exigencia aquí considerada no es absoluta; y consecuentemente ha estimado que excepcionalmente pueden considerarse básicas algunas regulaciones no contenidas en normas con rango legal e incluso ciertos actos de ejecución cuando, por la naturaleza de la materia, resultan complemento necesario para garantizar la consecución de la finalidad objetiva a que responde la competencia estatal sobre las bases [STC 48/1988, FJ 3 c). Asimismo, SSTC 69/1988, 80/1088, 132/1992 y 179/1992]. Sin embargo, no cabe olvidar, en contrapartida, que la atribución de carácter básico a normas reglamentarias, a actos de ejecución o incluso a potestades administrativas ha sido entendida por este Tribunal como una dispensa excepcional. Y, de otro lado, que esta excepción venía impuesta por una situación de transición, en la que era necesario adecuar la legislación preconstitucional a situaciones nuevas derivadas del orden constitucional, como ya se dijo en la STC 69/ 1988» (STC 109/2003, FJ 4).”*

LAS NORMAS ADICIONALES DE PROTECCIÓN

El artículo 149.1.23 CE reserva a favor de las Comunidades Autónomas esta competencia, igualmente recogido en el art. 57.3 in fine del Estatuto andaluz. No se trata de desarrollar la normativa estatal sino de completarla con soluciones diferenciadas propias, siempre que sean compatibles y, en todo caso, que sean más exigentes que la legislación básica (SSTC 102/1995, 156/1995). El Tribunal Constitucional, de hecho, ha declarado inconstitucionales normas autonómicas menos severas que las generales (SSTC 196/1996 y 16/1997).

En un primer momento, el reconocimiento de estas competencias supuso el aceptar las posibilidades legislativas en materia de medio ambiente a las Comunidades de autonomía diferida, es decir, a las que habían accedido por la vía del art. 143 CE (STC 170/1989, que entendió constitucional una Ley madrileña que declaró el Parque Regional de la Cuenca Alta del Manzanares). De ello ha resultado una evidente dificultad para distinguir tales normas adicionales de protección de las que son estrictamente normas de desarrollo.

EL DESARROLLO LEGISLATIVO AUTONÓMICO

Del contenido del artículo 149.1.23 CE debemos deducir que a las Comunidades Autónomas les corresponde el desarrollo legislativo de la normativa básica estatal, conectándose con lo dicho en el FJ 8 de la STC 102/1995, de 26 de junio, que señala que *“aunque la redacción de la Constitución lleva naturalmente a la conclusión de que el constituyente no ha pretendido reservar a la competencia legislativa del Estado sólo el establecimiento de preceptos básicos necesitados de ulterior desarrollo, sino que, por el contrario, la Constitución no excluye la posibilidad de que las Comunidades Autónomas puedan desarrollar también, mediante normas legales o reglamentarias, la legislación estatal”*.

Como hemos significado, la reciente doctrina del Alto Tribunal reconoce la excepcionalidad en la intervención del Estado en la aplicación de lo básico (STC 194/2004), excepcionalidad refrendada por las SSTC 35/2005, 81/2005 (con relación a la Ley 3/1999, de creación del espacio Natural de Sierra Nevada) y la 325/2005 (en relación con la Ley 8/1999, de creación del Espacio Natural de Doñana). Este es el sentido de los apartados 1 y 2 del artículo 57 del Estatuto andaluz.

Asimismo, debemos destacar que el art. 57.3 del Estatuto andaluz prevé las competencias compartidas en relación al establecimiento y regulación de los instrumentos de planificación ambiental y del procedimiento de tramita-

ción y aprobación de estos instrumentos. De la lectura de la STC 194/2004 (FJ19) se puede deducir claramente la constitucionalidad de dicha previsión al subrayar que “*serán ellas (las Comunidades Autónomas), por tanto, quienes hayan de elaborar y aprobar, con rango legal o reglamentario, los Planes de ordenación cuanto tengan asumidos el desarrollo legislativo y la ejecución. Por otra parte, la naturaleza normativa de todos los planes, permite que esta función pueda entrar en la órbita de la competencia estatal legiferante en tanto cumpla el requisito exigido constitucionalmente al respecto, su contenido básico y mínimo*».

B) EL ARTÍCULO 148.1.9 CE: COMPETENCIAS EJECUTIVAS

Las competencias de gestión o ejecución, consagradas en todos los Estatutos de Autonomía, conllevan desde luego el ejercicio de la potestad organizativa autonómica y la regulación de especialidades procedimentales, como repara BERMEJO VERA. En el seno de esta responsabilidad autonómica deben enmarcarse las importantes potestades autorizatorias, sancionatorias o inspectoras que asumen distintos órganos de las Administraciones autonómicas.

En este ámbito de gestión del medio ambiente se plantean tres problemas de esencial relevancia, debido a la incidencia de pretendidas competencias ejecutivas estatales en materia ambiental:

1. El Estado ha tendido a reservarse para sí, en exclusiva, la gestión de “intereses medioambientales generales”, es decir, espacios que afectan al interés general por su especial consideración, si bien como resalta el FJ 9 de la STC 194/2004 los mecanismos de cooperación o colaboración que ponga en marcha el Estado “*no otorga al mismo competencias que no ostenta*”.
2. De igual modo, se observa esta tendencia reservista del Estado vinculada a asuntos de interés supraautonómico, es decir, situadas en el territorio de más de una Comunidad Autónoma. El Tribunal Constitucional ha declarado de forma fehaciente que “*la supraterritorialidad no configura título competencial alguno en esta materia*” (SSTC 329/199, 102/1995, 194/2004).
3. Finalmente, debemos estudiar las atribuciones que para sí hace el Estado sobre la gestión de bienes de dominio público estatal. Es opinión pacífica doctrinal y jurisprudencial (SSTC 141/1991 y 102/1995) que la titularidad del dominio público no confiere por sí competencia alguna. Las facultades dominicales sólo pueden ser le-

gítimamente utilizadas en atención a los fines públicos que justifican la existencia del dominio público, pero no para condicionar de manera abusiva las competencias autonómicas. Debe tenerse en consideración que la STC 38/2002, de 14 de febrero, en conflicto acumulado de competencias con relación a la regulación estatal y autonómica sobre el Parque Natural de Cabo de Gata-Níjar (Almería) reduce la posible incidencia por las CCAA en el mar territorial, correspondiendo por regla general al Estado su regulación y excepcionalmente a las CCAA cuando existan Espacios Naturales que tengan adyacente el mar territorial.

8.2. Consecuencias procesales de la aplicación del derecho autonómico en materia de medio ambiente

La ejecución en materia de medio ambiente corresponde por regla general a las Comunidades Autónomas, de manera que los actos dictados por los órganos de las CCAA puedan ser aplicados por los órganos centrales o periféricos de los entes autonómicos.

Esta afirmación es relevante por cuanto, como señala GARCÍA BERNALDO DE QUIRÓS la interpretación sistemática de los artículos 86.4 y 89.2 LJCA “impide el acceso al Tribunal Supremo por medio del recurso de casación de las sentencias dictadas por los Tribunales Superiores de Justicia de las Comunidades Autónomas cuando la sentencia se haya basado para decidir la cuestión en normas que no sean de Derecho estatal o comunitario. El fundamento constitucional de esta inadmisión del recurso lo encuentra el Tribunal Constitucional en la posición constitucional de los TSJ ex art. 152.1 CE (ATC 3/2000, de 10 de enero), puesto que a dichos Tribunales Superiores la Constitución parece encomendarles la interpretación final del Derecho autonómico”. Esta interpretación ha sido confirmada por las SSTS 24/01/1996, 6/03/2000 y 10/03/2000.

Finalmente, debe señalarse el papel de los Tribunales de Justicia en el control de la inactividad de la Administración, debiendo las Administraciones Públicas adoptar las medidas necesarias y suficientes para la protección del medio ambiente “no bastando la mera publicación de ordenanzas de protección ambiental” (SSTSJ de Andalucía –Sevilla– de 22 de octubre de 2001 y –Málaga– de 16 de junio de 2003).

BIBLIOGRAFÍA

- ARAGÓN REYES, M. y otros: “*La Constitución y la Práctica del Derecho*”. Pamplona, Aranzadi, 1998.
- BERMEJO VERA, J. y otros: “*Derecho Administrativo. Parte Especial*”. Madrid, Civitas, 1998.
- COSCUELLA MONTANER, L.: “*Manual de Derecho Administrativo*”. Madrid, Civitas, 1999.
- DE VERGOTTINI, G.: “*El reparto de poderes en materia medioambiental entre la Comunidad europea, el Estado y las Regiones. El caso italiano.*” RVAP nº 27, 1990.
- ENTRENA CUESTA, R.: “*Curso de Derecho Administrativo. Organización administrativa*”. Volumen II. Madrid, Tecnos, 1998.
- ESCRIBANO COLLADO, P.: *Ponencia presentada en el Curso de Derecho Europeo del Medio Ambiente*. Sevilla, 1999.
- GARCÍA BERNALDO DE QUIRÓS, J. y OTROS. “*La Protección Jurisdiccional del Medio Ambiente*”. Madrid. 2001. CGPJ.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E.: “*Curso de Derecho Administrativo*”. Madrid, Civitas, 1996.
- JORDANO FRAGA, J.: – “*La Protección a un Medio Ambiente Adecuado*”. Barcelona, J.M. Bosch, 1995.
- Ponencia presentada en el *Curso de Derecho Europeo del Medio Ambiente*. Sevilla, 1999.
- “*La Construcción del Estado Autonómico Ambiental de Derecho en Andalucía*”. RAPA nºXX, 2001
- “*El Estado Ambiental del S.XXI*”. Revista Aranzadi de Derecho Ambiental nº1.2002.
- “*El Papel de las AAPP en el Medio Ambiente*”. Ponencia presentada en la 12ª Jornadas de Estudio del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía.
- LOPERENA ROTA, D.: “*Los Principios del Derecho Ambiental*”. Madrid, Civitas, 1998.

LÓPEZ RAMÓN, F. “*Observatorio de políticas ambientales 1978-2006. Valoración General*”.

Revista Aranzadi de Derecho Ambiental nº 10. 2006.

MARTÍN MATEO, R.: “*Manual de Derecho Ambiental*”.

Madrid, Trivium, 1998.

–“*Tratado de Derecho Ambiental*”. Madrid, Trivium, 1991.

–“*Manual de Derecho Administrativo*”. Madrid, Trivium, 1997.

MARTÍN REBOLLO, L.: *Leyes Administrativas*.

Pamplona, Aranzadi, 1999.

MARTÍN RETORTILLO, S.: “*Descentralización Administrativa y Organización política*”.

Volumen II. Madrid, Alfaguara, 1973.

MUÑOZ MACHADO, S.: “*Derecho Público de las Comunidades Autónomas*”. Volumen II. Madrid, Civitas, 1984.

PARADA, R.: “*Derecho Administrativo II. Organización y Empleo Público*”. Madrid, Marcial Pons, 1997.

PAREJO ALFONSO, L.: “*Manual de Derecho Administrativo*”. Volumen II. Barcelona, Ariel, 1998.

PÉREZ LUÑO, A.E.: “*Derechos Humanos, Estado de Derecho y Constitución*”. Madrid, Tecnos, 1999.

PÉREZ MORENO, A., LÓPEZ MENUDO, F. y otros: “*Comentarios al Estatuto de Andalucía*”.

Instituto García Oviedo. N ° 50, 1981.

PÉREZ ROYO, J.: “*Curso de Derecho Constitucional*”.

Madrid, Marcial Pons, 1999.

RIVERO YSERN, J.L.: “*Manual de Derecho Local*”.

Madrid, Civitas, 1999.

SANTAMARÍA PASTOR, J.A.: “*Fundamentos de Derecho Administrativo I*”. Madrid, Centro Ramón Areces, 1988.

SANZ RUBIALES, I. “*El Ombudsman ambiental en Derecho Canadiense*”. Revista Aranzadi de Derecho Ambiental nº 9.2006.

TRAYTER JIMÉNEZ, J.M.: “*Protección del Medio Ambiente. Sanciones administrativas y Competencias Locales*”. Madrid, Civitas, 1996.

VERA JURADO, D. “*Derecho Ambiental de Andalucía*”. Madrid, Tecnos, 2005.