

TERCERA PARTE
POLÍTICAS AUTONÓMICAS DE MEDIO
AMBIENTE

El medio ambiente en los nuevos Estatutos de Autonomía

LUIS ORTEGA ÁLVAREZ

Sumario

	<i>Página</i>
1. El intento de una nueva formulación de lo básico desde el Proyecto de Estatuto de Autonomía de Cataluña	246
2. El medio ambiente en los nuevos estatutos de autonomía como derecho, deber, objetivo o principio rector	248
2.1. Cataluña	249
2.1.1. Los derechos estatutarios	249
2.1.2. Los deberes estatutarios	250
2.1.3. Los principios estatutarios	250
2.2. Andalucía	250
2.2.1. Los objetivos básicos estatutarios	251
2.2.2. Los derechos estatutarios	251
2.2.3. Los deberes estatutarios	252
2.2.4. Las políticas públicas del Título VII del Estatuto	253
2.3. Valencia	255
2.3.1. Los derechos estatutarios	255
2.4. Baleares	256
3. El medio ambiente en los nuevos estatutos de autonomía como título competencial. La doble tipología competencial	257

* * *

245

1. EL INTENTO DE UNA NUEVA FORMULACIÓN DE LO BÁSICO DESDE EL PROYECTO DE ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE CATALUÑA

La extensión que debe respetar este trabajo en el conjunto de la obra no consiente una profundización del reto conceptual de lo básico que se contenía, en términos generales, en la Propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, presentada por el Parlamento de Cataluña ante el Congreso de los Diputados¹. La entidad de este planteamiento teórico, pese a su importante modificación con ocasión de la discusión de dicha Propuesta de reforma en el Congreso de los Diputados, tiene su reflejo en los nuevos Estatutos de Autonomía probados hasta ahora, donde nos vamos a encontrar con una ruptura de la anterior uniformidad de definición competencial en materia ambiental. Por ello es necesario que le dediquemos una mínima atención.

En un apretado resumen², en la mencionada reforma estatutaria se pretendía salir al paso de los excesos que, a juicio del legislador catalán, había cometido el Estado en materia de legislación básica³ y que se concretaban en cinco puntos principales:

– La incapacidad de haber establecido un alcance claro y limitado de esta competencia estatal.

– La utilización por el Estado de esta competencia para establecer una legislación uniforme y difícilmente diferenciable respecto del ejercicio de una competencia legislativa general.

– La práctica inexistencia de ámbitos materiales sobre los que no se proyecte, en mayor o menor medida, una competencia básica.

– La incapacidad de establecer criterios claros y seguros a partir de los cuales pueda diferenciarse entre una norma básica y otra que no lo es.

– La condición de autosuficiente de la ley básica, sin necesidad de que sea completada por la norma autonómica.

Para contrarrestar lo anterior en el artículo 111 de la Propuesta de Reforma⁴ se disponía lo siguiente:

«En las materias que el estatuto atribuye a la generalidad de forma compartida con el Estado, corresponde a la generalidad la potestad legislativa y la integridad de la potestad reglamentaria y de la función ejecutiva, en el marco de los principios, los objetivos y los estándares mínimos que fije el Estado en las normas con rango de ley,

1. BOCG, serie B: Propositiones de ley, 21 de octubre de 2005, núm. 210-1.

2. Para un estudio más detenido, ver mi trabajo «Legislación Básica y Estatutos de Autonomía», Col. FORO. CEPCO. 2006.

3. Ver en este sentido las críticas contenidas en el «Informe sobre la reforma del Estatuto», Instituto de Estudios Autonómicos. 2003, especialmente en pp. 20 y ss.

4. Los argumentos a favor de la posibilidad de realizar esta operación desde un Estatuto de Autonomía pueden encontrarse en VIVER PI-SUNYER, C., «En defensa dels Estats d'Autonomia com a normes jurídiques delimitadores de ncompetències. Contribució a ujna polèmica juridicoconstitucional». Revista d' Estudis Autonòmics i Federals. Núm. 1.2005, pp. 97 y ss.

salvo en los casos que establecen expresamente la Constitución y el presente Estatuto. En el ejercicio de estas competencias, la Generalidad puede establecer políticas propias. El Parlamento debe concretar a través de una ley la efectividad normativa y el desarrollo de estas disposiciones estatales».

Esta norma se completaba con la Disposición Transitoria Tercera que establecía:

«Con relación a las competencias compartidas, mientras el Estado no dicte la legislación básica en forma de principios, objetivos o estándares mínimos, la generalidad debe deducirlos de la normativa básica vigente».

Hay que recordar que esta función estatutaria respecto de la concreción del concepto de lo básico fue avalada plenamente por el Dictamen previo del Consejo Consultivo de Cataluña en los términos siguientes:

«Al permitir la Constitución distintos entendimientos de las diversas competencias, la norma estatutaria puede especificar y asumir cualquiera de los constitucionalmente posibles: por eso... puede disponer que la competencia legislativa en las materias en las que el Estado se le ha reservado la competencia sobre las bases deberá exclusivamente ajustarse a los principios, objetivos y estándares mínimos que fije el Estado en normas con rango de Ley. Así pues, en defecto de una definición de las bases estatales contenida en la misma Constitución (lo que hubiera sido más coherente con la lógica jurídica de un Estado políticamente descentralizado) y en defecto también de una reforma constitucional en el mismo sentido, debe concluirse que no hay impedimento constitucional explícito para que esa tarea de concreción la asuma el Estatuto de Autonomía».

Sin embargo, los efectos de esta regulación estatutaria en el concepto de legislación básica, modificando los criterios de interpretación sostenidos hasta ese momento por el Tribunal Constitucional, hubiesen sido esencialmente los siguientes:

– Interpretación de lo básico por el propio Estatuto de Autonomía, lo que tendría como consecuencia, hurtar al Tribunal Constitucional de esta interpretación derivada directamente del texto constitucional y eventualmente la existencia de distintos conceptos de lo básico en la medida en que no en todos los Estatutos se siguiesen la misma definición de lo básico.

– Eliminación de la posibilidad de que lo básico pueda establecerse en disposiciones reglamentarias e, incluso excepcionalmente, en medidas ejecutivas del Estado.

– Supresión de la efectividad directa en el ordenamiento de las decisiones básicas estatales en relación a las materias compartidas, al requerirse para ello una ley interpuesta del Parlamento catalán que concrete y desarrolle lo establecido por el Estado.

Estos tres efectos han sido corregidos sustancialmente en el debate que tuvo lugar en el seno de la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados⁵.

5. El texto del actual 111 del estatuto de Cataluña queda así: «En las materias que el estatuto atribuye a la generalidad de forma compartida con el Estado, corresponden a la Generalitat la potestad legislativa, la potestad reglamentaria y la función ejecutiva, en el marco de las bases

En efecto, de la redacción final se desprende, de una parte, que las potestades autonómicas de desarrollo quedan sometidas a las bases estatales, ya se expresen éstas en normas con rango de ley como principios o mínimo común normativo, ya se expresen en todas las otras posibilidades que la Constitución, y por consiguiente, la interpretación dada a la misma hasta ahora por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en materia de legislación básica estatal.

En definitiva, del texto final del actual Estatuto puede derivarse que en el mismo se recoge, bien que a través de una redacción muy forzada, la doctrina vigente del Tribunal constitucional en esta materia, lo que no quiere decir que esta función interpretativa contenida en los propios Estatutos pueda ser discutida, como así, sucede en los recursos de inconstitucionalidad formulados por el Partido Popular y por el Defensor del Pueblo contra el nuevo Estatuto de Cataluña.

Ello no podía ser de otra manera ya que, si en cada Estatuto se permitiese definir el alcance de los contenidos de la legislación básica en el territorio de esa Comunidad Autónoma, las bases tendrían una distinta penetración en la legislación autonómica, perdiendo, así su carácter de regla de aplicación uniforme en todo el territorio estatal en cuanto que traslada al ordenamiento la regulación de intereses que la Constitución ha depositado en manos del Estado⁶.

Queda por ver, además, el efecto que el modelo de atribución competencial de este Estatuto en que se combinan repartos competenciales referidos, en general, a la materia de que se trate y referidos, específicamente, a submaterias. Lo veremos a continuación, entre otras cosas porque, en los cuatro Estatutos de Autonomía aprobados al cierre de este trabajo, se observan cuatro fórmulas diferentes de atribución competencial en materia de medio ambiente.

2. EL MEDIO AMBIENTE EN LOS NUEVOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA COMO DERECHO, DEBER, OBJETIVO O PRINCIPIO RECTOR

Una vez analizado que el efecto de la definición del sistema competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas que pueda estar previsto en un Estatuto no puede diferir del sistema constitucional mismo, tal como es interpretado por el Tribunal Constitucional, pasamos a estudiar la forma en que los distintos Estatutos de Autonomía modificados hasta ahora han regulado la materia ambiental.

Además de la explicitación del medio ambiente como título competencial, lo que veremos más adelante, esta materia aparece recogida expresamente en los títulos que los diferentes Estatutos de Autonomía dedican a los derechos y deberes

que fije el Estado como principios o mínimo común normativo en normas con rango de ley, excepto en los supuestos que se determinen de acuerdo con la Constitución y el presente estatuto. En el ejercicio de estas competencias, la Generalidad puede establecer políticas propias. El Parlamento debe desarrollar y concretar a través de una ley aquellas previsiones básicas»

6. Sobre estos aspectos me he pronunciado más extensamente en «Reforma Constitucional y reforma estatutaria», Cuadernos Civitas. Madrid. 2005, pp. 53 y ss.

de ciudadanos y a los principios rectores que deben orientar las políticas públicas de las autoridades autonómicas⁷.

2.1. CATALUÑA

En el Estatuto de Cataluña, el Título I regula los «Derechos, deberes y principios rectores». Dentro del Capítulo I, relativo a los «Derechos y deberes del ámbito civil y social», aparecen recogidos en el artículo 27 los «Derechos y deberes con relación al medio ambiente»⁸ y, a su vez, dentro del Capítulo V, denominado «Principios rectores», el artículo 46 se refiere al «Medio ambiente, desarrollo sostenible y equilibrio territorial».

2.1.1. Los derechos estatutarios

Estos derechos, en gran parte no van más allá de su consideración de principios, ya que su contenido está remitido, por lo general, a la ley y, por tanto, al propio espacio normativo que le corresponde al legislador autonómico, que en todo caso deberá respetar los contenidos presentes en la legislación básica estatal y que, en uso de su libertad política podrá incrementar los umbrales de protección ambiental. Recuérdese que el artículo 37,4 del Estatuto de Cataluña determina que: «Los derechos y principios del presente Título no supondrán una alteración del régimen de distribución de competencias, ni la creación de títulos competenciales nuevos o la modificación de los ya existentes».

Sin embargo, determinadas cualificaciones conceptuales adquieren plena operatividad como derechos contenidos en una norma de rango superior, limitando la libertad de configuración del propio legislador autonómico. Así, por ejemplo, en el caso de Cataluña, se determina expresamente que «el derecho a la información sólo puede ser limitado por motivos de orden público justificados, en los términos que establezcan las leyes». Pues bien, no cabe duda de que las leyes autonómicas deberán tener en cuenta que los motivos que limiten el derecho a la información ambiental deberán pasar el filtro conceptual de ser considerados «motivos de orden público justificados». Ello implicará que, como veremos en su momento, el Estatuto podría limitar ya la aplicación de alguno de los supuestos que

7. Sin entrar, por razones obvias de espacio y de limitarnos a la materia objeto de este comentario, en el debate acerca de la oportunidad y adecuación de este tipo de derechos, sólo se debe señalar que en ningún caso, el Derecho al medio ambiente ha sido objeto de recurso de inconstitucionalidad.

8. Art.27: «1.–Todas las personas tienen derecho a vivir en un medio equilibrado, sostenible y respetuoso hacia la salud, de acuerdo con los estándares y los niveles de protección que determinan las leyes. Tienen también derecho a gozar de los recursos naturales y del paisaje en condiciones de igualdad y tienen el deber de hacer un uso responsable de los mismos y evitar su despilfarro. 2.–Todas las personas tienen derecho a la protección ante las distintas formas de contaminación, de acuerdo con los estándares y los niveles que se determinen por ley. Tienen también el deber de colaborar en la conservación del patrimonio natural y en las actuaciones que tiendan a eliminar las diferentes formas de contaminación, con el objetivo de su mantenimiento y conservación para generaciones futuras. 3.–Todas las personas tienen derecho a acceder a la información medioambiental de que disponen los poderes públicos».

la legislación básica estatal sobre el acceso a la información contempla como causas que legitiman la denegación de la información solicitada. Además, en el caso catalán, esta regla implica, sin duda que, tales motivos de orden público deban estar contemplados en norma con rango de ley y que sobre todos estos aspectos puede ejercer sus funciones el Consejo de Garantías Estatutarias, mediante la emanación de dictámenes vinculantes acerca de la adecuación de dichas leyes al Estatuto y a la Constitución.

Si, como consecuencia de todo ello, no fuesen aplicables para las autoridades catalanas algunos motivos de denegación de acceso a la información que posibilita la legislación básica estatal, no se produciría ninguna contravención de esta legislación, al estar formulada como habilitaciones a las autoridades públicas, pero sí podrían dificultar el acceso de estas autoridades a flujos de información de otros centros administrativos que quisieran mantenerlos en reserva, ya que en la medida en que las autoridades catalanas dispusieran de dicha información podrían verse obligados a proporcionarla.

2.1.2. Los deberes estatutarios

Los deberes estatutarios, en cambio, aparecen formulados como verdaderos mandatos normativos dirigidos a los ciudadanos, lo que produce de forma indirecta una habilitación de los poderes públicos para articular las medidas necesarias que posibiliten la exigencia de su cumplimiento. Lo que desde el punto de vista de la administración local tiene una importancia nada desdeñable.

2.1.3. Los principios estatutarios

La construcción estatutaria de los principios rectores⁹ guarda una absoluta identidad con la regulación de los «Principios rectores de la política social y económica» del Capítulo II del Título I de la Constitución, al limitarlos, igual que hace el artículo 53.3 CE a una función informadora y a remitir su exigibilidad ante los jueces a lo establecido en las leyes que los desarrollen.

En la medida en que, al igual que los derechos, no pueden suponer una alteración del régimen de distribución de competencias, ni la creación de títulos competenciales nuevos o la modificación de los ya existentes, en nada alteran al ámbito de la legislación básica estatal.

2.2. ANDALUCÍA

También en el Estatuto de Andalucía aparecen recogidos objetivos, derechos, deberes y principios, referidos al medio ambiente, pero contienen determinadas variantes con relación al Estatuto catalán que conviene desarrollar¹⁰.

9. Art. 39 Est. de Cat.

10. Ver en este sentido, CÁMARA VILLAR, «Derechos, deberes y principios rectores», en *El nuevo Estatuto de Andalucía*, BALAGUER (Coord.), Tecnos. 2007, pp. 23 a 45.

2.2.1. Los objetivos básicos estatutarios

En el caso de Andalucía aparecen en primer lugar unos objetivos básicos contenidos en el artículo 10 dentro del Título Preliminar del Estatuto. Esencialmente, en sus dos primeros apartados, se trata de proclamar los principios de igualdad real, como reproducción del artículo 9,3 de la Constitución y de una afirmación expresa de la igualdad de géneros.

Como instrumento de lo anterior se enumeran una larga serie de objetivos básicos entre los que se encuentran, en el 5º, «el aprovechamiento y la potenciación de los recursos naturales y económicos de Andalucía bajo el principio de sostenibilidad» y, en el 7º, «la mejora de la calidad de vida de los andaluces y andaluzas, mediante la protección de la naturaleza y del medio ambiente».

En garantía del alcance de estos objetivos se declara la obligación de los poderes públicos autonómicos de adoptar las medidas adecuadas mediante «el impulso de la legislación pertinente, la garantía de una financiación suficiente y la eficacia y eficiencia de las actuaciones administrativas».

Hay dos notas que deben destacarse. De una parte, se trata de preceptos meramente programáticos sin sanción jurídica posible, que en nada afectan a la formulación por parte del Estado de una legislación ambiental básica. De otra, que en caso andaluz, como veremos en el terreno de los derechos, existe una limitación de los objetivos ambientales al beneficio de los andaluces, olvidando el sentido universal de las reglas relativas al medio ambiente.

2.2.2. Los derechos estatutarios

Los derechos, deberes y principios rectores aparecen regulados en el Título I del Estatuto, con un primer Capítulo de disposiciones generales, que debe ser correctamente interpretado.

Tal como acabamos de señalar, los derechos y deberes estatutarios y las políticas públicas a las que se refieren los principios rectores, aparecerían limitadas a las personas con vecindad administrativa en Andalucía¹¹.

Si esto fuese así, se estaría produciendo, una clara vulneración constitucional, dado que, en gran parte, estos derechos se corresponden con servicios, cuyo prestador obligado es la Comunidad Autónoma, como competente en su ejecución y gestión, pero en relación a todos los ciudadanos.

Debe tenerse en cuenta que, junto a esta restricción de la titularidad de los derechos a los vecinos andaluces, se prohíbe en el artículo 14 del Estatuto, todo tipo de discriminación «en el ejercicio de los derechos, el cumplimiento de los

11. Dice el artículo 12: «Los destinatarios de las políticas públicas y los titulares de los derechos y deberes contenidos en este Título son todas las personas con vecindad administrativa en Andalucía, sin perjuicio de lo establecido para el derecho de participación en los asuntos públicos en el artículo 30 y de acuerdo a con las leyes reguladoras de los Derechos Fundamentales y Libertades Públicas».

deberes y la prestación de los servicios» contemplados en el Título I y que en el propio articulado se definen los sujetos de los derechos sin estar referidos a la limitación de vecindad, sino con expresiones como «todos», «todas las personas», «todas las parejas no casadas», etcétera.

Por ello, hay que concluir que la limitación vecinal andaluza sólo tiene el sentido, aunque técnicamente mal articulado, de reflejar que el Estatuto y las competencias autonómicas tienen una dimensión territorial referida a los poderes que el ordenamiento atribuye a las Instituciones de Andalucía y que no se ha pretendido, desde el Estatuto, otorgar derechos a los ciudadanos respecto de otras administraciones públicas.

Todo ello es evidente en el caso del medio ambiente, donde el sujeto titular de este derecho son «todas las personas»¹². No hay, por tanto, un problema derivado de que sólo fuesen titulares del derecho al ambiente y, por ende, beneficiarios de los derechos contenidos en la legislación ambiental, los vecinos andaluces. Por el contrario estos derechos estatutarios, son de carácter programático, al estar su contenido remitido a lo que dispongan las leyes. Así, tampoco hay que tener en cuenta que las garantías de estos derechos estatutarios se refieran exclusivamente al medio ambiente natural, y se haya olvidado la norma de garantizar los derechos ambientales referidos a los residuos o al ambiente urbano.

2.2.3. Los deberes estatutarios

En el caso andaluz, los deberes estatutarios aparecen, tanto en el articulado de los derechos (art. 28), como en un artículo específico, el 36, referido a los «Deberes». Así, en el art. 28 junto al derecho al ambiente se liga el deber de «hacer un uso responsable del mismo para evitar su deterioro y conservarlo para las generaciones futuras», lo que, como en el caso catalán, produce un efecto habilitador de políticas para la exigencia de su cumplimiento.

Por su parte, en el art. 36, 1,b) se realiza una habilitación para que mediante ley se pueda establecer la obligación genérica dirigida a «todas las personas» de «conservar el medio ambiente», que al igual que lo anteriormente dispuesto en el artículo 28 no deja de ser una cláusula de habilitación de políticas ambientales limitadoras de actividades económicas y sociales en garantía de finalidades conservacionistas de espacios naturales, recursos materiales, entornos vitales, o relativas a la flora y la fauna.

12. Art. 28: «1.-Todas las personas tienen derecho a vivir en un medio ambiente equilibrado, sostenible y saludable, así como a disfrutar de los recursos naturales, del entorno y el paisaje en condiciones de igualdad, debiendo hacer un uso responsable del mismo para evitar su deterioro y conservarlo para las generaciones futuras, de acuerdo con lo que determinen las leyes. 2.-Se garantiza este derecho mediante una adecuada protección de la diversidad biológica y los procesos ecológicos, el patrimonio natural, el paisaje, el agua, el aire y los recursos naturales. 3.-Todas las personas tienen derecho a acceder a la información medioambiental de que disponen los poderes públicos, en los términos que establezcan las leyes».

Más importancia tiene la previsión específicamente dirigida a las empresas en el apartado 2 del artículo 36, donde se concreta que:

«Las empresas que desarrollen su actividad en Andalucía se ajustarán a los principios de respeto y conservación del medio ambiente establecidos en el Título VII. La Administración andaluza establecerá los correspondientes mecanismos de inspección y sanción».

La relevancia de este precepto estriba en el respaldo estatutario que cobra la protección ambiental frente al derecho a la libertad de empresa. Recordemos que la jurisprudencia constitucional ha considerado que el principio rector contenido en el artículo 45 de la Constitución respecto del medio ambiente, que, como tal principio rector debe ser puesto en práctica por la leyes que lo desarrollen, puede legitimar la imposición de limitaciones a la libertad de empresa recogida como derecho fundamental en el artículo 38 de la Constitución.

Recordemos igualmente que el Tratado de la Comunidad Europea, en su artículo 6 recoge una cláusula horizontal de integración de las exigencias ambientales en la realización de las políticas económicas, con objeto de fomentar un desarrollo sostenible.

2.2.4. Las políticas públicas del Título VII del Estatuto

Una especialidad del nuevo Estatuto andaluz es el énfasis que se ha dedicado a la protección del medio ambiente, mediante la inclusión de un Título VII, especialmente dedicado al Medio Ambiente.

El contenido normativo de este Título se refiere esencialmente a cláusulas habilitadoras de políticas públicas ambientales que actúan como principios rectores, en su mayor parte, con alguna mínima indicación al sistema competencial. Sistemáticamente, queda fuera de lugar, sin embargo, la inclusión de políticas de autonomía agroalimentaria y de calidad alimentaria contenidas en el artículo 199.

Prácticamente todo el panorama de políticas ambientales aparece mencionado en este título como orientación o como mandatos dirigidos a la actuación de las autoridades autonómicas:

- protección del medio ambiente, conservación de la biodiversidad, conservación de la riqueza y variedad paisajística (art. 195);
- desarrollo sostenible, uso racional de los recursos naturales, garantía de la renovación de los recursos naturales, reducción de emisiones contaminantes a la atmósfera (art. 196);
- desarrollo de la agricultura ecológica, turismo sostenible, protección del litoral, protección de la red de espacios naturales protegidos, fomento de una tecnología eficiente y limpia, compatibilidad de la actividad económica con la óptima calidad ambiental, protección efectiva del medio ambiente por los sectores productivos, protección del ciclo integral del agua, promoción de su uso sostenible, eficiente y responsable de acuerdo con el interés general (art. 197);

– planificación, supervisión y control de la gestión de los residuos urbanos e industriales, garantía del cumplimiento de las normas y medidas dirigidas a la reducción, el reciclaje y reutilización de los residuos (art. 199);

– lucha contra la desertificación, deforestación y erosión, planificación de la prevención y extinción de incendios forestales, recuperación medioambiental de las zonas afectadas (art. 200);

– promoción de políticas que mejoren la calidad de vida de la población mediante la reducción de las distintas formas de contaminación y la fijación de estándares y niveles de protección, protección frente a la contaminación acústica, control de la calidad del agua, del aire y del suelo (art. 201);

– promoción de estrategias integrales de desarrollo rural dirigidas a constituir las bases necesarias para propiciar un desarrollo sostenible (art. 202);

– uso eficiente y sostenible del suelo, configuración de áreas urbanizadas sostenibles, desarrollo del transporte público colectivo, especialmente aquél más eficiente y menos contaminante (art. 203);

– promoción de estrategias dirigidas a evitar el cambio climático, potenciación de las energías renovables y limpias, promoción de la utilización sostenible de los recursos energéticos, la suficiencia energética y el ahorro (art. 204);

– protección de los animales, especialmente de las especies en peligro de extinción (art. 205).

A mi juicio, merece destacar de todo esta panorámica de medidas ambientales, las relacionadas con la actividad económica y la urbanística. La primera porque, como vimos anteriormente, aparece conectada con los deberes de las empresas señalados en el art. 36.2. Las políticas públicas señaladas en este Título VII cubren una amplia gama de contenidos de garantía ambiental que afectan a la actividad económica en general y a los sectores económicos más diversos.

Así, con relación a la primera, se sienta un principio general de compatibilidad de la actividad económica con la «óptima» calidad ambiental, lo que traduce el principio comunitario de «alta protección ambiental». Igualmente se prefigura una política de exigencia de resultados ambientales al exigirse a todos los sectores productivos una protección «efectiva» del medio ambiente y se eleva al sistema económico el concepto de sostenibilidad como una parte integrante del mismo, tanto como instrumento de actuación, como de legitimación de límites a la actividad económica. Desde esta perspectiva, Andalucía ha apostado por un modelo económico propio de países tecnológicamente avanzados, exigiendo tecnologías eficientes y limpias, reducción, reciclaje y reutilización de residuos y uso de energías renovables y limpias.

Respecto de sectores específicos, la construcción, por ejemplo, se ve afectada por la garantía de la riqueza y variedad paisajística, la protección del litoral y de la red de espacios naturales protegidos, la recuperación medioambiental de los espa-

cios afectados por los incendios, el uso eficiente y sostenible del suelo, la prohibición de áreas urbanizadas insostenibles y la reducción de emisiones contaminantes aplicable a las cerámicas y cementeras. Y se proclama la vertiente ambiental de determinados sectores económicos, como la agricultura o el turismo.

También, las actividades económicas de extracción o de recolección, de recursos se ven emplazadas al respeto a su capacidad de renovación, a la conservación de la biodiversidad, a la protección frente a la desertificación y deforestación y al fomento de la utilización sostenible de recursos energéticos.

Toda esta capacidad de intervención y regulación respecto de los sectores económicos se ve acompañada de la posibilidad de establecer políticas de incentivos a particulares y de establecer medidas de fiscalidad ecológica, preventivas, correctoras y compensatorias del daño ambiental contempladas en el art. 206, que hace de artículo de cierre de este Título VII. Su importancia estriba en su posible adecuación, al estar basados en la finalidad ambiental, a los límites de ayudas públicas que se derivan de la política comunitaria de libre competencia.

Finalmente, este Título VII, al realizar una amplia labor de descripción de los sectores afectados por la protección ambiental, son un indicador de que el medio ambiente trasciende de la protección del conocido como ambiente natural, para operar en el ámbito de la economía, en general y en sectores específicos como la agricultura, el turismo y el urbanismo. De forma implícita, esta descripción habilita al legislador básico estatal del medio ambiente para poder incidir en los mismos sectores materiales desde el título competencial del medio ambiente.

2.3. VALENCIA

2.3.1. Los derechos estatutarios

Dentro del Título II que tiene por denominación «De los Derechos de los valencianos y las valencianas», que debe interpretarse, pese a su dicción literal, del mismo modo que lo ya analizado para el caso andaluz en términos de universalidad del sujeto, salvo lo relativo a los derechos políticos ante las instituciones de representación política, el medio ambiente aparece de forma bastante residual, y ligado a determinados sectores productivos como el agrario y a valores culturales y de la identidad valenciana.

Así lo podemos apreciar de la lectura del artículo 21 de la Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, de Reforma de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, del Estatuto de Autonomía de la Comunidad valenciana, que modifica el artículo 18 del anterior Estatuto:

«Desde el reconocimiento social y cultural del sector agrario valenciano y de su importante labor de actividad productiva, en el mantenimiento del paisaje, del territorio, del medio ambiente, de la cultura, de las tradiciones y costumbres más definitorias de la identidad valenciana, la Generalitat adoptará las medidas políticas, fiscales, jurí-

dicas y legislativas que garanticen los derechos de este sector, su desarrollo y protección, así como de los agricultores y ganaderos».

También aparece mencionado de forma indirecta el medio ambiente con relación al impulso de una economía sostenible en el art. 22,1, que modifica el 19:

«En el ámbito de sus competencias la Generalitat impulsará un modelo de desarrollo equitativo, territorialmente equilibrado y sostenible, basado en la incorporación de procesos de innovación, la plena integración en la sociedad de la información, la formación permanente, la producción abiertamente sostenible y una ocupación estable y de calidad en la que se garantice la seguridad y la salud en el trabajo».

Nos encontramos también en este caso en meras normas programáticas y habilitadoras de políticas ambientales, que por su referencia meramente incidental, tienen un ámbito legitimador más limitado que lo que hemos podido ver con relación al Estatuto de Andalucía.

2.4. BALEARES

El nuevo Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares, aprobado por Ley Orgánica 1/2007 de 28 de febrero, también contiene un Título II, denominado «De los derechos, los deberes y las libertades de los ciudadanos de las Islas Baleares», respecto del cual son reproducibles aquí también las observaciones que hemos realizado respecto del Estatuto andaluz relativas a la referencia que se hace como sujetos de los derechos estatutarios a los ciudadanos baleares.

Dentro de este Título II aparece un artículo dirigido de forma específica al medio ambiente.

En efecto, en los dos primeros apartados del artículo 23 se puede leer:

«1. Toda persona tiene derecho a gozar de una vida y de un medio ambiente seguro y sano. Las Administraciones públicas de las Illes Balears, en el ámbito de sus competencias, protegerán el medio ambiente e impulsarán un modelo de desarrollo equitativo, territorialmente equilibrado y sostenible.

2. Los poderes públicos de la Comunidad Autónoma velarán por la defensa y protección de la naturaleza, del territorio, del medio ambiente y del paisaje. Establecerán políticas de gestión, ordenación y mejora de su calidad armonizándolas con transformaciones que se producen por la evolución social, económica y ambiental. Asimismo, la Comunidad Autónoma cooperará con las instancias nacionales e internacionales en la evaluación y en las iniciativas relacionadas con el medio ambiente y el clima».

Se debe resaltar del enunciado de este precepto el hecho de que en él, y a diferencia de los casos catalán y andaluz, se consagra un verdadero derecho estatutario a gozar de un medio ambiente seguro y sano, sin remisión específica a la legislación autonómica. Se produce, así, en el propio texto estatutario el complemento de desarrollo legislativo exigido por el artículo 53.3 de la Constitución para que el derecho constitucional al medio ambiente adquiera su plena exigibilidad ante los tribunales ordinarios. Por ello, los enunciados de políticas ambientales que el Estatuto remite al desarrollo autonómico, parten ya de esta declaración de dere-

cho al medio ambiente seguro y sano, que vincula a partir de ahora la actuación de las autoridades autonómicas baleares.

Además del artículo 23, el medio ambiente aparece también como criterio de compatibilidad de dos actividades económicas concretas, la actividad turística (art. 24,1) y las actividades del sector primario, que engloba como sabemos la agricultura, ganadería y pesca (art. 24,2).

3. EL MEDIO AMBIENTE EN LOS NUEVOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA COMO TÍTULO COMPETENCIAL. LA DOBLE TIPOLOGÍA COMPETENCIAL

Teniendo en cuenta los cuatro nuevos Estatutos de Autonomía estudiados en este trabajo, podemos observar una doble tipología competencial.

De una parte, se encuentran los Estatutos valenciano y balear, en los que con pequeñas variaciones se reproducen los anteriores textos estatutarios.

Así, en la caso valenciano, sus competencias se desdoblan, de una parte, en virtud de lo dispuesto en el nuevo artículo 49,10, la competencia exclusiva sobre montes, aprovechamientos y servicios forestales, vías pecuarias y pastos, espacios naturales protegidos y tratamiento especial de las zonas de montaña de acuerdo con lo que dispone el número 23 del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución. Además, en base a lo dispuesto en el artículo 50,6, en el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que la misma establezca, corresponde a la Generalitat el desarrollo legislativo y la ejecución de la protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de la Generalitat para establecer normas adicionales de protección.

Por su parte el Estatuto balear describe la competencia ambiental autonómica en el artículo 30,46, como una competencia exclusiva, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 149,1 de la Constitución, referida a la protección del medio ambiente, ecología y espacios naturales protegidos, sin perjuicio de la legislación básica del Estado y a normas adicionales de protección del medio ambiente.

Pese a la forzada forma de expresar una competencia compartida, no se produce una innovación respecto al estado actual de la cuestión, respetándose, así, el espacio legislativo básico estatal.

El segundo modelo, constituido por los Estatutos catalán y andaluz, en estos cuerpos normativos la competencia ambiental aparece descrita de forma exhaustiva¹³, incluyendo las submaterias en las que se atribuye una competencia específica a las Comunidades Autónomas.

13. *Respecto del Estatuto de Cataluña:*

Artículo 144. medio ambiente, espacios naturales y meteorología

1. Corresponde a la Generalitat la competencia compartida en materia de medio ambiente y la competencia para el establecimiento de normas adicionales de protección. Esta competencia compartida incluye en todo caso:

- a. El establecimiento y la regulación de los instrumentos de planificación ambiental y del procedimiento de tramitación y aprobación de estos instrumentos.
 - b. El establecimiento y la regulación de medidas de sostenibilidad, fiscalidad e investigación ambientales.
 - c. La regulación de los recursos naturales, de la flora y la fauna, de la biodiversidad, del medio ambiente marino y acuático si no tienen por finalidad la preservación de los recursos pesqueros marítimos.
 - d. La regulación sobre prevención en la producción de envases y embalajes en todo su ciclo de vida, desde que se generan hasta que pasan a ser residuos.
 - e. La regulación sobre prevención y corrección de la generación de residuos con origen o destino en Cataluña y sobre su gestión y traslado y su disposición final.
 - f. La regulación de la prevención, el control, la corrección, la recuperación y la compensación de la contaminación de suelo y subsuelo.
 - g. La regulación y la gestión de los vertidos efectuados en las aguas interiores de Cataluña, así como de los efectuados en las aguas superficiales y subterráneas que no pasen por otra Comunidad Autónoma. En todo caso, dentro de su ámbito territorial, corresponde a la Generalitat la competencia ejecutiva sobre la intervención administrativa de los vertidos en las aguas superficiales y subterráneas.
 - h. La regulación del ambiente atmosférico y de las distintas clases de contaminación del mismo, la declaración de zonas de atmósfera contaminada y el establecimiento de otros instrumentos de control de la contaminación con independencia de la administración competente para autorizar la obra, la instalación o la actividad que la produzca.
 - i. La regulación del régimen de autorización y seguimiento de emisión de gases de efecto invernadero.
 - j. La promoción de las calificaciones relativas a productos, actividades, instalaciones, infraestructuras, procedimientos, procesos productivos o conductas respetuosas hacia el medio.
 - k. La prevención, restauración y reparación de daños al medio ambiente, así como el correspondiente régimen sancionador.
 - l. Las medidas de protección de las especies y el régimen sancionador.
2. Corresponde a la Generalitat, en materia de espacios naturales, la competencia exclusiva que, respetando lo dispuesto en el artículo 149.1.23 de la Constitución incluye, en todo caso, la regulación y la declaración de las figuras de protección, delimitación, planificación y gestión de espacios naturales y de hábitats protegidos situados en Cataluña.
 3. La Generalitat, en el caso de los espacios naturales que superan el territorio de Cataluña, debe promover los instrumentos de colaboración con otras Comunidades Autónomas para crear, delimitar, regular y gestionar dichos espacios.
 4. La declaración y la delimitación de espacios naturales dotados de un régimen de protección estatal requiere el informe preceptivo de la Comisión Bilateral Generalitat-Estado. Si el espacio está situado íntegramente en el territorio de Cataluña, la gestión corresponde a la Generalitat.
 5. Corresponde a la Generalitat el establecimiento de un servicio meteorológico propio, el suministro de información meteorológica y climática, incluyendo el pronóstico, el control y el seguimiento de las situaciones meteorológicas de riesgo, así como la investigación en estos ámbitos y la elaboración de la cartografía climática.
 6. La Generalitat ejerce sus competencias mediante el Cuerpo de Agentes Rurales, competentes en la vigilancia, el control, la protección, la prevención integral y la colaboración en la gestión del medio ambiente. Los miembros de este cuerpo tienen la condición de agentes de la autoridad y ejercen funciones de policía administrativa especial y policía judicial, en los términos previstos en la ley.

Respecto del Estatuto de Andalucía:

Artículo 57. Medio ambiente, espacios protegidos y sostenibilidad

1. Corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 149.1.23^a de la Constitución, en materia de:
 - a) Montes, explotaciones, aprovechamientos y servicios forestales.
 - b) Vías pecuarias.
 - c) Marismas y lagunas, y ecosistemas acuáticos.
 - d) Pastos y tratamiento especial de zonas de montaña.
 - e) Delimitación, regulación, ordenación y gestión integral de los espacios naturales protegidos, incluyendo los que afecten a las aguas marítimas de su jurisdicción, corredores biológicos, y

Esta forma de legislación, en lo que se refiere a la materia ambiental no ha sido cuestionada en el recurso de inconstitucionalidad que ha interpuesto el Partido Popular contra el Estatuto de Cataluña, pero sí por parte del Defensor del Pueblo. En concreto aparece como objeto de la impugnación constitucional:

«Artículo 144, relativo al Medio ambiente, espacios naturales y meteorología. Apartado 1, inciso «esta competencia compartida incluye en todo caso» y las letras subsiguientes, y apartado 2, inciso «incluye, en todo caso» hasta el final del apartado porque inciden en la interpretación de los artículos 148,1,9ª y 149.1.23ª CE».

La razón de esta impugnación estriba para el Defensor, en que se realiza con esta técnica un *blindaje competencial por descripción*, mediante la cual se reduce la indefinición de una materia, y con ello los márgenes de interpretación de los que el Estado hubiera podido venir disfrutando para configurar sus títulos competenciales, con el respaldo –en su caso– del Tribunal Constitucional.

A mi juicio no constituye una inconstitucionalidad en sí la especificación de las submaterias, pues en todo caso éstas deben concretar conceptualmente el contenido de la propia materia constitucionalmente utilizada para definir el reparto de competencias. No es por tanto, el hecho de la desagregación de la materia entre sus posibles elementos lo que la hace inconstitucional, sino el exceso de referir, en su caso, determinados elementos a una materia concreta. Son estos excesos los

hábitats en el territorio de Andalucía, así como la declaración de cualquier figura de protección y establecimiento de normas adicionales de protección ambiental.

f) Fauna y flora silvestres.

g) Prevención ambiental.

2. Corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de caza y pesca fluvial y lacustre que incluye en todo caso la planificación y la regulación de estas materias; y la regulación del régimen de intervención administrativa de la caza y la pesca, de la vigilancia y de los aprovechamientos cinegéticos y piscícolas.

3. Corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia compartida en relación con el establecimiento y la regulación de los instrumentos de planificación ambiental y del procedimiento de tramitación y aprobación de estos instrumentos; el establecimiento y regulación de medidas de sostenibilidad e investigación ambientales; la regulación de los recursos naturales; la regulación sobre prevención en la producción de envases y embalajes; la regulación del ambiente atmosférico y de las distintas clases de contaminación del mismo; la regulación y la gestión de los vertidos efectuados en las aguas interiores de la Comunidad Autónoma, así como de los efectuados a las aguas superficiales y subterráneas que no transcurren por otra Comunidad Autónoma; la regulación de la prevención, el control, la corrección, la recuperación y la compensación de la contaminación del suelo y del subsuelo; la regulación sobre prevención y corrección de la generación de residuos con origen o destino en Andalucía; la regulación del régimen de autorizaciones y seguimiento de emisión de gases de efecto invernadero; el establecimiento y la regulación de medidas de fiscalidad ecológica; y la prevención, restauración y reparación de daños al medio ambiente, así como el correspondiente régimen sancionador. Asimismo, tiene competencias para el establecimiento de normas adicionales de protección.

4. La Comisión bilateral Junta de Andalucía-Estado emite informe preceptivo sobre la declaración y delimitación de espacios naturales dotados de un régimen de protección estatal. Si el espacio está situado íntegramente en el territorio de Andalucía, la gestión corresponde a la Comunidad Autónoma.

5. Corresponde a la Comunidad Autónoma de Andalucía el establecimiento de un servicio meteorológico propio, el suministro de información meteorológica y climática, incluyendo el pronóstico, el control y el seguimiento de las situaciones meteorológicas de riesgo, así como la investigación en estos ámbitos y la elaboración de la cartografía climática.

que deberá ir determinando la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en los conflictos competenciales que tal interpretación dará lugar. Debe tenerse en cuenta a este respecto que el sistema competencial ha terminado por ordenarse en torno al listado competencial del artículo 149, de forma que lo que allí consta está reservado al Estado y lo allí no previsto puede formar parte de las competencias autonómicas. Es decir, así como los espacios competenciales del Estado derivan de las materias del 149, los espacios competenciales autonómicos, si bien están decididamente condicionados directamente por dicha reserva constitucional estatal, añaden los listados materiales que puedan no aparecer contenidos en el 149, como en su día fue paradigmática la materia «defensa de los consumidores y usuarios». En definitiva, en la medida en que, como a mi juicio no puede dejar de ser, el Tribunal Constitucional, como supremo intérprete de la Constitución, tiene la plena libertad interpretativa para determinar si las submaterias realmente corresponden al ámbito competencial autonómico, no vemos en esta técnica, como tal, un elemento de inconstitucionalidad.

A este respecto, si bien es censurable la posición institucional del Partido Popular de no haber recurrido el Estatuto de Andalucía, allí donde éste reproduce preceptos impugnados del Estatuto de Cataluña, mucho más lo es la posición del Defensor del Pueblo al no recurrir las submaterias presentes en el Estatuto de Andalucía, y en menor medida y bajo una técnica diferente, en el valenciano y en el balear.

En todo caso, debe tenerse en cuenta que dado que lo que está recurrida es la técnica del *blindaje por descripción* como tal, ello no quiere decir que los contenidos concretos de la referidas submaterias no correspondan, en la realidad decidida casuísticamente por el legislador básico o por la doctrina del Tribunal Constitucional, al ámbito competencial autonómico.