



**Los problemas competenciales  
en materia medioambiental  
y las relaciones intergubernamentales  
como posible vía de solución**

*Marta Pérez Gabaldón*

**TEMAS  
DE LAS**

**CORTES VALENCIANAS**





LOS PROBLEMAS COMPETENCIALES  
EN MATERIA MEDIOAMBIENTAL  
Y LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES  
COMO POSIBLE VÍA DE SOLUCIÓN

*Marta Pérez Gabaldón*

TEMAS DE LAS CORTES VALENCIANAS  
Número 25

Edita: Corts Valencianes  
Autor: Marta Pérez Gabaldón  
ISBN: 978-84-89684-45-4  
Depósito legal: V-3.913-2011  
Imprime: Rotodomenech, SL



Los trabajos publicados en esta colección están bajo una licencia Reconocimiento - NoComercial - SinObraDerivada 3.0 España de Creative Commons. Puede copiarlos, distribuirlos y comunicarlos públicamente siempre que cite a su autor y a la institución que los edita (CORTS VALENCIANES), no los utilice para fines comerciales y no haga con ellos obras derivadas. La licencia completa se puede consultar en <<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/es/deed.es>>.

# ÍNDICE



AGRADECIMIENTOS .....	9
PRÓLOGO.....	13
INTRODUCCIÓN. LA CRECIENTE IMPORTANCIA DE LA PROTECCIÓN AMBIENTAL Y SU CONSTITUCIONALIZACIÓN EN ESPAÑA .....	17
CAPÍTULO 1. EL MEDIO AMBIENTE COMO COMPETENCIA COMPARTIDA: UN ESTUDIO DEL BLOQUE DE CONSTITUCIONALIDAD .....	29
1. EL REPARTO COMPETENCIAL EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978 .....	31
1.1. Imprecisiones terminológicas y su impacto en la delimitación competencial.....	32
1.1.1. Distinción entre legislación básica y bases .....	32
1.1.2. Distinción entre «desarrollo normativo» y «normas adicionales»	34
1.1.3. Las competencias ejecutivas.....	35
1.2. Competencias conexas y competencias colindantes.....	38
2. LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA.....	41
2.1. Los primeros EEAA y las reformas de 1994.....	41
2.2. La reforma de los Estatutos en 2006. Especial referencia al agua como elemento de conflictividad competencial .....	46
2.2.1. El artículo 17.1 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana .....	48
2.2.2. El artículo 117 del Estatuto de Autonomía de Cataluña .....	51
2.2.3. Los artículos 50 y 51 del Estatuto de Autonomía de Andalucía.....	54
2.2.4. El artículo 75, apartados 1 y 5, del Estatuto de Autonomía de Castilla y León .....	57
2.2.5. Los artículos 19 y 72, así como la DA 5.ª del Estatuto de Autonomía de Aragón .....	59
2.2.6. Una mención al proyecto de Estatuto de Castilla-La Mancha ..	62
2.3. El medio ambiente en el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana .....	63

3. LA OSCILANTE Y CASUÍSTICA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL.....	66
3.1. La extensión del ámbito competencial estatal en materia ambiental: la STC 149/1991 como culmen del proceso .....	67
3.2. Remodelación de los criterios del Alto Tribunal: un mayor acercamiento a las sensibilidades autonómicas de la mano de la STC 102/1995.....	68
3.3. El reparto competencial en materia del medio ambiente en el bloque de constitucionalidad: un intento de cierre del sistema .....	71
 CAPÍTULO 2. LOS PROBLEMAS DERIVADOS DE LA IMPRECISIÓN EN LA DIVISIÓN DE COMPETENCIAS. ESPECIAL REFERENCIA AL SOLAPAMIENTO DE LA ACTUACIÓN POR PARTE DE VARIOS ENTES PÚBLICOS.....	73
1. BREVE REFERENCIA A LOS CONDICIONANTES PREVIOS AL ESTABLECIMIENTO DE POLÍTICAS AMBIENTALES POR PARTE DE LOS PODERES PÚBLICOS EN ESPAÑA .....	75
1.1. La elevada complejidad.....	76
1.2. La dimensión técnica .....	77
1.3. La dimensión social.....	78
1.4. La transnacionalidad de los problemas ambientales .....	79
1.5. La hipertrofia legislativa.....	80
1.6. La transversalidad.....	80
1.7. La pluralidad de entes competentes en materia ambiental .....	81
2. LA TRANSVERSALIDAD DE LO AMBIENTAL. UNA APROXIMACIÓN A SU VIS POSITIVA Y A SU VIS NEGATIVA .....	82
3. LA PLURALIDAD DE ENTES TERRITORIALES CON COMPETENCIA EN MATERIA AMBIENTAL: UNA FUENTE INCESANTE DE PROBLEMAS .....	87
3.1. La concurrencia de Administraciones competentes .....	87
3.2. Los instrumentos para la protección, preservación, conservación y restauración del medio .....	90
3.2.1. Los instrumentos legales y el abuso de las normas programáticas	91
3.2.2. Los instrumentos económicos .....	94
3.2.3. Los instrumentos fiscales y tributarios .....	96
3.2.4. Las sanciones administrativas y penales .....	97
3.3. El solapamiento de los instrumentos y las medidas de las políticas destinadas a la protección del medio ambiente.....	98
4. LA POLÍTICA AMBIENTAL EN ESPAÑA ¿SOLUCIÓN DEL PROBLEMA O FUENTE DEL MISMO?.....	101



CAPÍTULO 3. LOS MECANISMOS DE COLABORACIÓN ENTRE EL ESTADO Y LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN MATERIA DE MEDIO AMBIENTE ..	103
1. BREVE REFERENCIA A LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES EN ESPAÑA Y AL PRINCIPIO DE COLABORACIÓN COMO EJE DE LAS MISMAS. ESPECIAL MENCIÓN A SU NECESIDAD EN MATERIA DE MEDIO AMBIENTE.....	105
1.1. Una aproximación al concepto de relaciones intergubernamentales..	105
1.2. La evolución de las relaciones intergubernamentales en el Estado de las Autonomías .....	106
1.3. La relevancia de la colaboración entre Estado y CCAA como eje de las relaciones intergubernamentales en materia de medio ambiente .....	112
2. LOS ÁMBITOS DEL PRINCIPIO DE COLABORACIÓN EN LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES O INTERADMINISTRATIVAS: EL DEBER DE AUXILIO, LA COORDINACIÓN Y LA COOPERACIÓN .....	113
2.1. El deber de auxilio .....	116
2.2. La coordinación .....	118
2.3. La cooperación.....	122
CAPÍTULO 4. LOS INSTRUMENTOS ORGÁNICOS Y FUNCIONALES DE COLABORACIÓN EN MATERIA AMBIENTAL .....	127
1. LA CONFERENCIA SECTORIAL DE MEDIO AMBIENTE .....	131
1.1. Las Conferencias Sectoriales como instrumento de coordinación y cooperación. Sus virtudes y defectos.....	131
1.2. La Conferencia Sectorial de Medio Ambiente, ¿éxito o fracaso? .....	134
2. LAS COMISIONES BILATERALES DE COOPERACIÓN Y SU ACTUACIÓN EN MATERIA AMBIENTAL.....	144
2.1. La Comisión Bilateral de Colaboración entre el Estado y la Generalitat Valenciana .....	149
3. LA CONFERENCIA DE PRESIDENTES Y SU POSIBLE ACCIÓN PARA ATENDER A PROBLEMAS AMBIENTALES .....	151
4. LOS PLANES Y PROGRAMAS DE ACCIÓN CONJUNTA EN MATERIA DE MEDIO AMBIENTE.....	154
5. LOS CONVENIOS DE COLABORACIÓN EN CUESTIONES AMBIENTALES.....	156
6. OTROS INSTRUMENTOS DE CARÁCTER SEMI-COLABORACIONAL: ÓRGANOS DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL EN LOS QUE PARTICIPAN LAS CCAA Y OTRAS FÓRMULAS .....	160

6.1. Consejo Asesor de Medio Ambiente .....	160
6.2. Consejo Nacional del Agua .....	160
6.3. Consejo Nacional del Clima.....	161
6.4. Consejo de Red de Parques Nacionales.....	161
6.5. Red de Autoridades Ambientales.....	162
6.6. Conferencia Sectorial de Agua .....	162
6.7. Comisión de Coordinación de políticas de cambio climático .....	162
<b>7. LOS LASTRES DE LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES EN MATERIA AMBIENTAL.....</b>	<b>164</b>
<b>CONCLUSIONES.....</b>	<b>169</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA .....</b>	<b>181</b>

## AGRADECIMIENTOS



*Me gustaría ocupar las primeras líneas de esta obra para dar las gracias a todas aquellas personas e instituciones que han hecho posible su edición, puesto que sin su inestimable colaboración habría sido imposible ni tan siquiera soñar con la posibilidad de la publicación del presente trabajo de investigación.*

*En primer lugar, no quisiera dejar pasar la oportunidad para agradecer profundamente a Les Corts Valencianes el reconocimiento brindado a la labor de una doctoranda, novel en las lides de la investigación, como la que suscribe estas líneas. Especialmente, al Dr. Francisco Visiedo, Letrado de tan distinguida Cámara, por el apoyo y la confianza depositada en las posibilidades de difusión del presente trabajo. Resulta un verdadero honor y un impulso inconmensurable para proseguir con más ánimos si cabe en la elaboración de la futura Tesis Doctoral.*

*En segundo lugar, me gustaría agradecer a la Universidad CEU-Cardenal Herrera y al Instituto-CEU de Disciplinas y Estudios Ambientales por el papel que han jugado en mi formación personal, académica y profesional, resultando el marco idóneo en el que desenvolver la ardua labor investigadora.*

*En tercer lugar, cabe reconocer el esfuerzo y el trabajo del Dr. Juan Climent, el Dr. Martínez Sospedra y la Dra. Ainboa Uribe que, como miembros del Tribunal ante el que fue defendido el presente trabajo el pasado 16 de julio de 2010, han contribuido con sus consejos e indicaciones a la mejora de la forma y el contenido del mismo. Agradezco sinceramente todas y cada una de las críticas, alabanzas y observaciones realizadas por un Tribunal de gran nivel y exigencia, puesto que considero que son de gran utilidad no solo para el presente sino para el futuro.*

*Por último, y no por ello menos importante, quisiera agradecer a mis Directores su aliento y dedicación constante, porque solo ellos eran conscientes de las posibilidades que tenía para desenvolverme en este ámbito que poco a poco ha ido enganchándome cada vez más. De un lado, al Dr. Iñaki Bilbao he de darle las gracias por haberme involucrado en un proyecto que fue gestado a partir de su gusto y su ilusión por la difusión del conocimiento académico en materia ambiental, como fue la creación del IDEA, y por respaldar el proceso de elaboración del trabajo que aquí se presenta. De otro lado, y especialmente, al Dr. Joaquín Marco me gustaría darle las gracias por haber confiado en mí en aquel octubre de 2008 en el que fui «reclutada» como parte de su equipo y por la libertad con la que desde*

*el primer momento ha permitido que desarrolle mi tarea investigadora, permitiendo que el trabajo de investigación versase sobre aquello que a mí realmente me resulta apasionante dentro de mi ámbito de estudio, así como por toda la ayuda, las lecciones y los consejos que como mentor, y creo que puedo decir que como amigo, me ha regalado durante estos años. Considero que el éxito que supone esta publicación, no hace sino indicarnos que formamos un buen equipo de trabajo. Esto es tan mío como vuestro.*

*Quisiera concluir señalando que a veces es difícil fijarse metas y cumplirlas, pero cuando trabajas rodeada de gente que confía en ti todo parece mucho más sencillo. Por ello, gracias a todos los que me habéis apoyado y ayudado en estos años.*

Marta Pérez Gabaldón

Valencia, 19 de mayo de 2011

## PRÓLOGO





*La presente obra trae causa del Trabajo de Investigación homónimo que su autora presentó y defendió, el pasado mes de julio de 2010, dentro del Programa de Doctorado «Derecho, Economía y Ética Ambiental» en la Universidad CEU Cardenal Herrera. Dicho Trabajo, calificado con la máxima puntuación de Sobresaliente, le permitió obtener el Diploma de Estudios Avanzados (DEA), finalizando así la primera fase de su formación investigadora.*

*Como codirector del mismo, labor que compartí con el Dr. D. Iñaki Bilbao Estrada, resulta para mí un auténtico honor prologar esta investigación que, Les Corts, dentro de su colección Temas de las Cortes Valencianas, ha decidido premiar y publicar, posibilitando que la sorda labor de una joven y prometedora investigadora alcance la difusión que tan prestigiosa colección concede. Por ello, quiero agradecer a Les Corts, no sólo la selección de este trabajo –algo que a los Directores del mismo nos llena de satisfacción–, sino algo todavía más importante: la creación y el mantenimiento, durante más de una década, de esta emblemática colección.*

*En los últimos años, la Universidad CEU Cardenal Herrera, en el marco del Instituto de Disciplinas y Estudios Ambientales (IDEA), ha venido desarrollando numerosas líneas de investigación –distintas, pero complementarias– cuyo principal objeto de estudio es la cuestión medioambiental. Así, desde perspectivas jurídicas, politológicas, éticas, económicas, religiosas, arquitectónicas, etc., se ha estudiado, con cierto éxito a la vista de los resultados obtenidos, todo tipo de problemas y disyuntivas que, en la cambiante sociedad del siglo XXI, acucian al medio ambiente. Es en ese marco, bajo ese paraguas generado por el IDEA, donde se enclava y tiene sentido esta investigación que, en este caso concreto, se ajusta a una visión jurídico-política.*

*¿Por qué se plantea una investigación de este tipo? Porque la descentralización del poder en el Estado autonómico español ha generado dudas respecto de la esfera de actuación que corresponde a cada ente territorial en aquellas materias cuya competencia es compartida entre el Estado y las Comunidades Autónomas, tal y como sucede con el medio ambiente.*

*Ello es así porque el artículo 45.2 de la Constitución Española de 1978 otorga a los poderes públicos in genere el deber de proteger, restaurar y promocionar el medio ambiente y, sobre esa base, el reparto competencial que se establece*

*constitucionalmente en los artículos 148.1.9.º y 149.1.23.º deja en manos del Estado la elaboración de la legislación básica, mientras que a las Comunidades Autónomas les corresponde la ejecución y gestión de ésta y la posibilidad de aumentar los niveles de protección establecidos por la Administración estatal. Esta cierta imprecisión ha generado disfunciones políticas, descoordinación administrativa y conflictos entre distintos entes con competencia en materia ambiental, disfunciones y conflictos que, en muchos casos, están lejos de resolverse. Como pueden imaginarse la tarea abordar no es sencilla.*

*Sin embargo, pese a la complejidad de la materia, entiendo que D<sup>a</sup> Marta Pérez Gabaldón desarrolla un trabajo metódico y riguroso, con un generoso estudio de las fuentes y, lo que es más importante, en el que no se limita a describir la situación existente, sino que realiza interesantes y valientes propuestas para la mejora de la situación actual. Por tanto, no se trata simplemente un trabajo descriptivo, sino también un trabajo innovador y propositivo que reúne, además, las características de estar bien redactado y estructurado.*

*Sin que todo lo antedicho nos lleve a pensar que el trabajo es perfecto, pues no deja de ser fruto de la labor de una investigadora en formación, sí entiendo que estamos ante un trabajo interesante y de calidad que puede aportar a la sociedad valenciana, en general, y a nuestros juristas, políticos y politólogos, en particular, claves interesantes para un asunto vital y que debe preocuparnos a todos, como es la mejora del entorno que nos rodea, aspecto al que también se puede contribuir desde el estudio del derecho y la politología.*

Joaquín J. Marco  
Universidad CEU Cardenal Herrera

Alfara del Patriarca (Valencia), 29 de junio de 2011

**INTRODUCCIÓN.**  
**LA CRECIENTE IMPORTANCIA**  
**DE LA PROTECCIÓN AMBIENTAL**  
**Y SU CONSTITUCIONALIZACIÓN**  
**EN ESPAÑA**



Desde los albores de la humanidad, ésta ha precisado relacionarse con el entorno natural en el que se desenvuelve para garantizar su subsistencia, razón por la cual ha transformado, adaptado y utilizado el medio y los recursos que éste le proporcionaba.<sup>1</sup> En inicio, el ser humano hacía un uso respetuoso del medio natural en tanto en cuanto empleaba aquello «necesario» para sobrevivir y mejorar las condiciones en las que se encontraba –hecho éste que resultaba beneficioso para la preservación del entorno del cual depende–, lo que unido a la capacidad de regeneración natural de los recursos, dio lugar unas relaciones entre el sistema social y el sistema natural que durante milenios estuvieron basadas en el equilibrio y la estabilidad.

Sin embargo, el devenir del progreso y el desarrollo de las sociedades llevará aparejado un cambio en dicha relación equilibrada, puesto que, partiendo de una equivocada concepción de inagotabilidad del medio y de los recursos que este proporciona, el ser humano iba necesitando cada vez mayor cantidad de esos recursos que el entorno natural en el que se desenvuelve le facilita. En este sentido, los avances científicos, sociales y culturales, así como el progreso logrado por la sociedad industrial –agravado en las últimas décadas por el desarrollo del mundo globalizado y los riesgos del capitalismo salvaje–, llevaron al ser humano a un empleo abusivo del medio. Así, desde la perspectiva utilitarista de las sociedades desarrolladas, la *terra mater* es vista como un objeto explotable y comercializable y no como el entorno en el que el ser humano se desenvuelve y del que se sirve para su supervivencia, haciendo que tales relaciones con la naturaleza se tensen y den lugar a una dialéctica basada en el antagonismo.

La primacía de los ideales que asocian evolución y progreso a la mayor capacidad para alterar y dominar la naturaleza, así como con los elevados niveles de consumo material<sup>2</sup> llevan a una desenfadada e inevitable degradación ambiental producida por la acción del hombre en defensa de tales valores imperantes. Aun y

<sup>1</sup> «La relación hombre-medio natural es, antes que nada, una relación utilitaria, que implica una interacción entre ambas entidades, que aisladas de su dialéctica carecen de sentido. No existe un medio ambiente natural independiente del hombre: la naturaleza sufre siempre su acción transformadora y a su vez lo afecta y determina en un proceso dialéctico de acciones e interacciones» en BIFANI, P., *Medio ambiente y desarrollo*, Universidad de Guadalajara, Guadalajara (México), 2007, p. 33.

<sup>2</sup> SANZ LÓPEZ, C. y SÁNCHEZ ALAMA, J., *Medio ambiente y sociedad. De la metáfora organicista a la preservación ecológica*, Comares, Granada, 1995, p. 12.

cuando resulta paradójico, será dicho comportamiento social el que hará evidente ante la comunidad internacional que los recursos que la Tierra pone a disposición del ser humano no son ilimitados y que, para seguir desarrollándose de manera armónica, precisa proteger y cuidar el medio en el que se desenvuelve.

Así pues, se hace cada vez más patente que el inadecuado y desmesurado uso de los recursos provoca innumerables problemas ambientales –la contaminación, la deforestación, la sequía, el agotamiento de los recursos, la acumulación de residuos, etc.– que, a día de hoy, consideramos plenamente irreversibles –en tanto en cuanto las posibilidades de mejora que las acciones emprendidas pueden proporcionar, son insuficientes para lograr volver al estado originario del medio ambiente anterior a los daños causados al mismo–, pero contra los que se debe luchar a escala global a través de medidas de adaptación y de mitigación. Esto es así en la medida en la que, inevitablemente, nos encontramos ante una cuestión transnacional que concierne al conjunto de la humanidad y es justo por ese motivo que precisa de la acción común<sup>3</sup> para hacer frente a los citados males. En cualquier caso, de forma pareja, se hará evidente una realidad que marcará el devenir de la acción en pro del entorno: las medidas destinadas a la protección y a la preservación ambiental deben partir del ser humano, causante de gran parte de los problemas más graves del medio, razón por la que, inevitablemente, entrarán en juego otros intereses de gran peso para el mismo relacionados principalmente con el progreso económico. Es por ello que la acción de la comunidad internacional ha de partir de la ponderación de los intereses contrapuestos con el fin de equilibrar el crecimiento de las economías mundiales con el mantenimiento de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de las personas.

Este inicio del cambio en la conciencia ambiental internacional vendrá a finales de los años 60,<sup>4</sup> en el marco de la sociedad posindustrial y con el paradigma de calidad de vida como trasfondo, con el surgimiento de una serie de movimientos

<sup>3</sup> En este sentido, JIMÉNEZ HERRERO señala que «el verdadero problema de los recursos naturales a medio plazo está más en factores socioeconómicos y políticos inherentes a los procesos de sobreexplotación de los sistemas naturales, formas de apropiación y distribución, relaciones económicas internacionales, soberanía nacional sobre los recursos, nueva división internacional del trabajo y relocalización industrial, etc., que en los límites físicos de la Tierra para sustentar el desarrollo de la humanidad, por importantes que éstos sean». En JIMÉNEZ HERRERO, L.M., «Crisis ambiental y desarrollo sostenible. Hacia una economía ecológica del mercado», *Debats*, núm. 35-36, 1991, p. 49.

<sup>4</sup> A pesar de que a partir de lo señalado *ut supra* el movimiento ecologista parece un movimiento *a priori* reciente, cabe señalar que el término «ecología» nace en el ámbito científico en el año 1866 de la mano del alemán HAECKEL. Si bien es cierto que el objeto del presente trabajo de queda lejos del análisis del ecologismo como movimiento social, y una somera referencia a sus orígenes serían objeto de otro estudio, no queremos dejar pasar la oportunidad de recomendar algunas obras que pueden resultar de especial interés para el lector con el fin de posibilitarle ciertas nociones respecto a dicha cuestión, como pueden ser dos obras de DOBSON, A., *Pensamiento político verde. Una nueva ideología para el siglo xx*, Paidós, Barcelona, 1997; y *Pensamiento Político Verde: Una antología*, Trotta, 1999.

sociales de carácter solidario (entre los que destacan el pacifismo, el feminismo y el ecologismo), cuyos ideales se irán plasmando en los textos internacionales para, posteriormente, impregnar las políticas públicas, hasta llegar a ser incluidos en los nuevos textos constitucionales.

Esto nos llevará, en la década de los 70 del siglo XX, a lo que RUÍZ-RICO denomina segunda generación del constitucionalismo ambiental,<sup>5</sup> que vendrá fuertemente marcada por la toma de conciencia internacional respecto del problema de la degradación ambiental evidenciada por dos acontecimientos a escala mundial: la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Humano que tuvo lugar en Estocolmo en 1972<sup>6</sup> y el Informe del Club de Roma<sup>7</sup> del mismo año, y que supusieron el inicio de una serie de conferencias y convenciones mundiales referentes a distintos aspectos ambientales, que ayudarán a entender el medio ambiente como el entorno en el que se desenvuelve la vida y cuya protección es indispensable para el desarrollo adecuada de la misma, de forma que la población mundial irá

<sup>5</sup> RUÍZ-RICO señala tres generaciones o secuencias del constitucionalismo ambiental:

- La primera viene tras la finalización de la II Guerra Mundial, etapa ésta donde destaca la escasa alusión que se hace al medio como derecho, principio o mera atribución. Se encuentran algunas simples alusiones al paisaje en la Constitución Italiana de 1947 o en la Ley Fundamental de Bonn.
- La segunda generación –donde encontramos la Constitución Española, la Griega y la Portuguesa, y que viene a coincidir con la Tercera Ola Democratizadora a la que aludía Huntington– presenta unas cartas magnas que incluyen una serie de derechos sociales y culturales que responden a las demandas de mayores cotas de protección y bienestar social, considerando dicho autor que el medio ambiente queda concebido en nuestro ordenamiento jurídico como un derecho subjetivo, deber individual e imposición a los poderes públicos. Desde nuestra posición, hemos de destacar que no nos encontramos ante un derecho subjetivo sino ante un principio rector, como veremos más adelante.
- La tercera secuencia viene marcada por la reforma de la Constitución Alemana y el nuevo constitucionalismo de América Latina y Europa del Este. En esta etapa se recoge la referencia expresa al medio ambiente como un principio asentado, en algunos casos con carácter programático (Alemania) y, en otros, acercándose a la consideración de Constitución Ambiental (Colombia).

En RUIZ-RICO RUIZ, G. *El derecho constitucional al medio ambiente*, Tirant-lo Blanch, Valencia, 2000, pp. 19-54.

<sup>6</sup> La Conferencia Internacional sobre entorno y medio ambiente humano, se convocó para tratar la crisis ambiental internacional y establecer una serie de medidas de lucha. Esta era la primera vez que se trataba en un foro internacional el medio ambiente como tema central. Uno de los efectos más destacables de esta será la creación de UNEP (Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente).

<sup>7</sup> El Club de Roma encargó a un grupo de científicos del Instituto de Tecnología de Massachussets, liderados por D. L. Meadows, un estudio sobre los problemas que ponían en riesgo el desarrollo global. Este encargo es el origen del trabajo *The Limits to Growth*, donde se analizan diversos factores del desarrollo producido durante el siglo XX (véase población, producción o contaminación, entre otros) para arrojar unos resultados catastrofistas que vislumbraban el agotamiento de los recursos planetarios en 100 años si se continuaba con las pautas de crecimiento de población, contaminación ambiental, producción y consumo imperantes en aquel momento.

asumiendo la necesidad de un uso razonable y razonado de aquellos recursos naturales escasos que nos rodean, así como del control de la actividad humana que de manera colateral puede perjudicar al ambiente.

En aquellos momentos en España, mientras la dictadura franquista daba sus últimos coletazos, también aparecían las primeras regulaciones sectoriales referentes a la protección ambiental que hacían patente la impronta de la discusión internacional.<sup>8</sup> Con la transición a la democracia y durante el debate constitucional, no quedó lugar a dudas sobre la inclusión de la referencia expresa al medio ambiente en la futura Constitución Española (en adelante CE), por lo que las cuestiones tenidas en cuenta al respecto fueron relativas a los matices para la formulación final. En cualquier caso, el artículo 38 del Anteproyecto constitucional recogía una fórmula similar a la que finalmente aparece en el artículo 45 CE, regulando un «derecho» a disfrutar y un deber de proteger el medio ambiente, siempre dentro de una serie de principios de carácter informador u orientador de la actividad pública.<sup>9</sup>

<sup>8</sup> Véase el Decreto 2414/1961, de 30 de noviembre, que establece el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas; el Decreto 2107/1968, mediante el cual se protegían las poblaciones con altos niveles de contaminación atmosférica o de perturbaciones por ruidos o vibraciones; el Decreto 2861/1968, de 7 de noviembre, por el que se adoptaban medidas para evitar la contaminación producida por partículas sólidas en suspensión en los gases vertidos al exterior por las fábricas de cemento; la Ley 38/1972, de 22 de diciembre, de Protección del Ambiente Atmosférico; la Ley 20/1973 de Minas, de 21 de julio; y la Ley 15/1975, de 15 de mayo, sobre espacios naturales protegidos.

<sup>9</sup> El artículo 38 del Anteproyecto de Constitución, publicado el 5 de enero de 1978 en el *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, presentaba la siguiente redacción inicial:

- 1. Todos tienen el derecho a disfrutar y el deber de preservar el medio ambiente. La ley regulará los procedimientos para el ejercicio de éste derecho.
- 2. Los poderes públicos velarán por la utilización racional de los recursos naturales, la conservación del paisaje y por la protección y mejora del medio ambiente.
- 3. Para los atentados más graves contra el paisaje protegido y el medio ambiente se establecerán por ley sanciones penales y la obligación de reparar el daño causado».

Por un lado, el citado artículo se encontraba dentro del capítulo Tercero «Principios rectores y derechos económicos y sociales», que tras una enmienda presentada por el grupo parlamentario UCD pasó a tomar la denominación actual.

Por otro lado, el debate parlamentario en torno a este precepto no fue de gran importancia y las modificaciones más importantes se incluyeron principalmente en la fase del Senado. Desde nuestra perspectiva, las aportaciones más importantes son, en primer lugar, la inclusión de una visión claramente antropocéntrica del medio ambiente en el apartado 1; y en segundo lugar, la concepción omnicompreensiva de los recursos naturales que recogerá finalmente el apartado 2 del artículo, alejándose así de la ofrecida por el Informe de la Ponencia («los poderes públicos velarán por la utilización racional de los recursos y espacios naturales y de los montes y por la conservación del paisaje y la fauna, garantizando el mantenimiento y potenciación de los recursos naturales renovables y la protección y mejora del medio ambiente») y presentando un carácter abierto del bien jurídico protegido. Para mayor ahondamiento en esta cuestión: ESCOBAR ROCA, G., *La ordenación constitucional del medio ambiente*, Dykinson, Madrid, 1995, pp. 38-44 ó PÉREZ LUÑO, A., «Comentario al artículo 45 CE», en ALZAGA, O. (ed.), *Comentarios a las leyes políticas*, IV, Edersa, Madrid, 1984, pp. 254 y ss.



Así pues, finalmente, los «Padres de la Constitución» se verán invadidos por el espíritu ecologista que recientemente había aflorado en la comunidad internacional y acabarán por incluir una referencia expresa al medio ambiente en el artículo 45, dentro del Capítulo Tercero del Título I relativo a los principios rectores de la política social y económica. Este precepto, en total sintonía con los tiempos en los que se enmarca, encuentra su contenido diferenciado en tres apartados de los cuales sólo haremos una breve mención a los dos primeros, en tanto que el tercero (referente a las sanciones penales y administrativas y la obligación de reparación del daño ambiental causado), escapa por completo al objeto de nuestro estudio –más allá de una breve referencia al mismo en el posterior desarrollo del presente trabajo en tanto en cuanto se trata de un instrumento de protección del medio–.

El artículo 45.1 CE señala que «todos tienen el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo».

El precepto, más allá de la ambigüedad e indeterminación del objeto «medio ambiente»,<sup>10</sup> muestra un carácter bifronte al presentarse como un derecho-deber que recae en todos los seres humanos, mostrando la *vis* antropocéntrica propia de la tradición cultural en la que se enmarca el texto, puesto que el «derecho-deber», en cualquier caso, está orientado al disfrute en condiciones adecuadas para el desarrollo de la persona.<sup>11</sup>

El Constituyente emplea la expresión «derecho» para referirse a este principio informador de la actividad pública. La situación del precepto dentro del texto no

<sup>10</sup> Se entiende el concepto de medio ambiente como en constante mutabilidad científica, social y cultural, y de ahí lo superfluo de intentar delimitar su noción. En RUIZ-RICO RUIZ, *op. cit.*, p. 77. El FJ 4.º de la STC 102/1995 de 26 de junio, trata de dar una definición omnicomprensiva al aludir al medio ambiente como «el entorno vital del hombre en un régimen de armonía, aún lo útil y lo grato. En una descomposición factorial analítica comprende una serie de elementos o agentes geológicos, climáticos, químicos, biológicos y sociales que rodean a los seres vivos y actúan sobre ellos para bien o para mal, condicionando su existencia, su identidad, su desarrollo, y más de una vez su extinción, desaparición o consumición». Es por ello que considera el Alto Tribunal que se trata de un concepto con carácter dinámico, estructural y pluridimensional, formado por un componente estático (los recursos naturales que lo componen) y un elemento dinámico (formado por el complejo entramado de relaciones entre esos elementos estáticos). Al respecto, también es interesante lo expresado en ALONSO GARCÍA, E. y LOZANO CUTANDA, B., *Diccionario de Derecho Ambiental*, Iustel, Madrid, 2006.

<sup>11</sup> Algunos autores no están de acuerdo con esta visión antropocéntrica. En este sentido LÓPEZ MENDUO señala que el precepto «hace en este caso una referencia objetiva al medio ambiente como un bien “a se”, digno de protección por sí mismo (...) algo que debe ser tutelado con independencia de que esa tutela esté conectada o no con los intereses de los seres humanos» en LÓPEZ MENDUO, F., «Concepto constitucional del medio ambiente. El reparto competencial en ESCUELA JUDICIAL DEL CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL, *Reparto competencial en materia de medio ambiente. Control ambiental de la Administración Pública*, Estudios de Derecho Judicial n.º 56, Madrid, 2004, p. 23.

es una cuestión baladí dado que ha servido de punto de partida para el fuerte debate generado sobre si podemos considerar que la Constitución consagra o no el derecho al medio ambiente como un derecho exigible por los ciudadanos –discusión que, junto a la encaminada a discernir los límites competenciales en la materia, ha sido la que más páginas de doctrina constitucional referida al medio ambiente ha copado–.

Las posturas giran en torno a tres posibilidades: derecho fundamental, derecho ordinario o principio rector, que pueden darse de manera combinada.<sup>12</sup> A nuestro parecer, y sin voluntad de ahondar en esta cuestión puesto que escapa al objeto del presente trabajo, dicho debate doctrinal carece de sentido en tanto en cuanto no nos encontramos ni formal ni materialmente ante un derecho fundamental, pudiendo encontrarnos ante un derecho ordinario siempre y cuando, a través de la mediación de los poderes públicos, así se habilite. El sustento de nuestra posición parte de la situación que el constituyente dio al «derecho» al medio ambiente dentro de la Carta Magna al encuadrarlo dentro del Capítulo Tercero y no dentro del Capítulo Segundo, referente a los derechos y libertades fundamentales; realidad esta que, irremediablemente, redundará en el tipo de tutela judicial recibida en función de lo establecido en el artículo 53 CE. Como señalábamos en algún trabajo anterior,<sup>13</sup> y sin intención de ahondar más allá en el presente texto, consideramos que el artículo 45 CE no genera un derecho subjetivo de rango constitucional dada la dificultad para identificar el titular y el objeto del derecho, así como el haz de facultades vinculadas al mismo. De todos modos, no hemos de considerar que este principio tenga un carácter meramente programático a fin de no inutilizar este precepto constitucional como legitimador constitucional de las normas protectoras del medio ambiente.

<sup>12</sup> Respecto de la existencia o no de un derecho constitucional al medio ambiente adecuado, cabe señalar que hay dos posiciones encontradas -por un lado, la de aquellos que niegan la existencia de un derecho subjetivo al medio ambiente basándose en que la situación jurídica de una persona respecto del medio ambiente debe encuadrarse en el concepto de interés difuso, caracterizado por la imprecisión subjetiva, objetiva y formal, y que encuentra su protección en otros institutos (Ministerio Fiscal, defensor del pueblo, acciones populares) (entre otros Garrido Falla, Cabanilla Sánchez, Martín Mateo, Moreno Trujillo y García de Enterría). De aquí derivaría que el derecho al medio ambiente a que se refiere el artículo 45 CE no es invocable o exigible directamente ante los Tribunales. [...] Por otro lado, otros autores (Fernández Rodríguez, Rodríguez Ramos, Serrano Moreno, entre otros) han afirmado la existencia de un derecho subjetivo al medio ambiente en la CE, con mayores o menores matizaciones. En mi opinión, el argumento que se puede utilizar con más fuerza dentro de esta corriente es el basado en el artículo 53,3 CE, por virtud del cual no puede interpretarse que exista una prohibición de alegación del derecho al medio ambiente, ya que difícilmente se podría cumplir el imperativo constitucional de que el artículo 45 informe la práctica judicial si no puede ser objetivo de alegación o aplicación por los Tribunales-, en DE MIGUEL PERALES, C., «El medio ambiente como objeto de derecho» en *Derecho español del medio ambiente*, Civitas, Madrid, 2003 (2.ª ed.), p. 49.

<sup>13</sup> MARCO MARCO, J y PÉREZ GABALDÓN, M. «Constitución y medio ambiente: una cuestión todavía por definir» en MARTÍNEZ SOSPEDRA, M., *La Constitución Española después de su trigésimo aniversario*, Tirant-Lo Blanch, Valencia, 2010, p. 181-182.

Por su parte, el artículo 45.2 CE indica que «los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales,<sup>14</sup> con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva».

Este apartado, que será el punto de partida del trabajo que vamos a desarrollar, sería el verdadero principio rector de la acción de los poderes públicos. Hemos de tener en cuenta que el propio constituyente incluyó el artículo referente a la protección y preservación ambiental en un capítulo referente a «principios rectores de la política social y económica» cuya eficacia y puesta en práctica depende en cualquier caso de la acción positiva de los poderes públicos. Además, enfatizó su posición al realizar una alusión directa a los mismos como encargados de realizar las acciones que consideren oportunas en pro del medio ambiente con miras a la calidad de vida –completando así el derecho-deber del apartado 1–, así como también, dada su ubicación en el texto, impulsaba a los poderes públicos a tener en cuenta la preservación, conservación y mejora del medio en el desarrollo del resto de políticas,<sup>15</sup> integrando el factor ambiental en el resto de sus ámbitos de actuación.

Al hilo de lo señalado *ut supra*, RUÍZ-RICO considera que esta alusión a los poderes públicos sería la máxima contribución del artículo 45 al introducir «el factor ambiental o ecológico en el seno de los procesos decisionales que tienen lugar en todas las esferas territoriales e institucionales de la Administración (estatal, regional o local) y, dentro de éstas, en los diversos Departamentos y sectores que comprenden cada una de ellas».<sup>16</sup> Desde nuestra perspectiva, esto es de todo punto cierto y, es más, se trata de un avance fundamental en tanto en cuanto reclama de los poderes públicos una actuación a favor del medio ambiente desde una perspectiva orientada hacia el desarrollo de la calidad de vida de las personas.

<sup>14</sup> El uso la expresión «utilización racional de todos los recursos naturales» podría enlazar con el concepto de desarrollo sostenible que viene de la mano del Informe Brundtland. *Our Common Future* fue presentado en 1987 ante la Comisión Mundial para el Medio Ambiente y el Desarrollo de Naciones Unidas. En este, aparece formulado por primera vez el concepto de desarrollo sostenible como aquel que satisface las necesidades de las generaciones presentes sin comprometer las posibilidades de las del futuro para atender sus propias necesidades.

No podemos dejar de tener en cuenta que, en el debate sobre el anteproyecto de la Constitución Española, en la fase de enmienda del Senado, el texto relativo al apartado 2 del artículo relativo al medio ambiente mostraba una relación aún más estrecha con el concepto de desarrollo sostenible en tanto en cuanto éste señalaba que «(...)La defensa y restauración del medio se apoyarán en la indisoluble *solidaridad colectiva*, tanto de la nación en su conjunto como *de la generación presente y las futuras*».

En la actualidad, y como veremos en el presente trabajo, la expresión «desarrollo sostenible» aparece recogido en los nuevos textos estatutarios.

<sup>15</sup> Esta consideración enlaza directamente con la transversalidad ambiental, rasgo fundamental a tener en cuenta y en el que ahondaremos en el presente trabajo.

<sup>16</sup> RUÍZ-RICO RUIZ, G, *op. cit.*, p. 178.

Así pues, la materialización de dicho principio pasa por la necesidad de la *interpositio legislatoris* para dar cabida a las medidas de protección y defensa ambiental. Esto supone que el desarrollo de este «derecho» recogido en el artículo 45 CE precisa de regulación de carácter infra-constitucional que deberá ser desarrollada por los entes competentes para ello. Esto es, la materialización de la protección ambiental que ensalza el texto constitucional pasa, de un lado, por la voluntad política proveniente de los entes territoriales que han asumido la competencia –ya sea por vía constitucional o por vía estatutaria– y, de otro, por la correcta colaboración entre dichos niveles administrativos competentes orientada a la eficacia y eficiencia de las políticas desarrolladas para tal fin ambiental.

Ahora bien ¿a qué poderes públicos hace referencia el artículo 45.2 CE? He aquí el génesis de un importante conflicto doctrinario debido a la imprecisión con la que el propio legislador constitucional, el legislador estatutario y el Alto Tribunal han delimitado los ámbitos competenciales tanto del Estado como de las distintas Comunidades Autónomas (en adelante CCAA). Esto es, no podemos dejar de tener en cuenta que es en base a esta atribución genérica y la interpretación del reparto competencial que se establece en los artículos 148 y 149 CE –agudizada por los textos Estatutarios de las CCAA que se crearon siguiendo las pautas establecidas en la Carta Magna– que, tal y como señala MARTÍN MATEO, la jurisprudencia constitucional no se ha pronunciado directamente sobre litigios ambientales sino que, en este ámbito, las sentencias han venido encaminadas a discernir en ámbito competencial que corresponde al Estado y a las Comunidades Autónomas caso a caso.<sup>17</sup>

Así pues, partiendo del precepto constitucional que ensalza a los poderes públicos como estandarte de la protección del medio ambiente, en el Capítulo I del presente trabajo, trataremos de esbozar los rasgos más característicos del reparto competencial en materia de medio ambiente. Por ello, de la supuesta claridad inicial que otorga el reparto establecido en los artículos 148.1.9.º y 149.1.23.º, pasaremos a mostrar la imprecisión generada a raíz de la variedad de fórmulas competenciales recogidas en los diversos textos estatutarios de primera generación. Planteado el panorama inicial donde el nivel de protección autonómico podía variar sustancialmente de una Comunidad Autónoma a otra, analizaremos el desarrollo y la evolución de los niveles competenciales en materia ambiental asumidos mismos, llegando hasta el análisis de cómo afectan las reformas de los Estatutos de Autonomía (en adelante EEAA) iniciadas en 2006 en materia ambiental.

Todo ello vendrá matizado y aderezado por la difícilmente comprensible jurisprudencia del Tribunal Constitucional que, en su labor como máximo intérprete de la CE, poco ayuda a vislumbrar de manera clara y generalizable los límites constitucionalmente admisibles en los que debe desenvolverse la acción tanto

<sup>17</sup> MARTÍN MATEO, *Tratado de Derecho Ambiental*, Vol. 1, Madrid, 1991, p. 152 y ss.

del Estado como de las CCAA en materia de conservación, protección y restauración del medio ambiente. Es por ello que el primer Capítulo pretende mostrar de manera sintética, en la medida de lo posible, la falta de claridad y la casuística reinante como punto de partida para el posterior desarrollo del presente trabajo.

Vista la falta de claridad respecto de los límites competenciales dentro de los que debe actuar el Estado y las CCAA, en el Capítulo II nos plantearemos los principales problemas que ello genera. Así pues, partiremos de un análisis de los rasgos más característicos del medio ambiente, entre los que destacan la transversalidad y la transnacionalidad, que dificultan el establecimiento de las políticas protectoras del mismo, para posteriormente sintetizar la pluralidad de instrumentos con los que los poderes públicos cuentan para hacer efectiva su protección ambiental.

Todo ello pretende mostrarnos la dificultad del tema ante el que nos encontramos: el medio ambiente. Se trata de una materia sumamente compleja en sí, donde una pluralidad de entes competentes emplea un amplio abanico de instrumentos destinados a su protección. El principal problema que trataremos de mostrar parte del solapamiento de las políticas públicas provenientes de los entes competentes en una misma materia y de cómo ello genera la ineficacia e ineficiencia de las medidas protectoras.

Esta confusión nos lleva al Capítulo III, momento en el que pretendemos incidir en la importancia de las relaciones intergubernamentales de colaboración en los Estados compuestos, como es el caso del Estado de las Autonomías, así como la mayor relevancia de las mismas en un ámbito donde los límites territoriales sólo tienen valor en la delimitación de los ámbitos competenciales y en la sectorización de los elementos que componen el medio ambiente.

Desde nuestra perspectiva, la forma de paliar gran parte de los problemas competenciales en materia ambiental pasa por la puesta en práctica de los mecanismos de colaboración existentes, ya sean formales o informales, entre el Estado y las CCAA. Así pues, a través de ello podríamos ver un verdadero interés por parte de las Administraciones implicadas para con el fin de sus atribuciones competenciales: la protección del medio ambiente. Partiendo de dicho presupuesto, en dicho capítulo, analizaremos el deber de auxilio, la coordinación y la cooperación desde la perspectiva general a fin de mostrar la importancia que en una materia de tan suma complejidad pueden alcanzar.

Por último, tras el recorrido señalado, el Capítulo IV se centrará en analizar los instrumentos orgánicos y funcionales de los que se dispone para materializar las relaciones de colaboración entre el Estado y las CCAA en materia de medio ambiente. Lo que perseguimos con tal estudio es buscar no sólo los elementos positivos de los instrumentos con los que el Estado cuenta para paliar los problemas competenciales en materia ambiental, sino también buscar aquellos rasgos que merman la capacidad de los mismos.

Es por ello que trataremos de llegar a comprender la razón por la que las relaciones de colaboración entre la Administración Central del Estado y las Administraciones Autonómicas no han logrado paliar por completo las trabas para la correcta acción en pro del medio ambiente en un Estado compuesto, como es el caso que nos ocupa. Así pues, llegado el momento, nos plantearemos si las deficiencias presentes en las relaciones intergubernamentales en materia de colaboración entre el Estado y las CCAA en materia de medio ambiente se debe a la falta de instrumentos, a la ineficacia de ellos o a la falta de voluntad tanto de los distintos niveles territoriales como de los partidos políticos al frente de los gobiernos de los mismos.

**CAPÍTULO 1**  
**EL MEDIO AMBIENTE COMO COMPETENCIA**  
**COMPARTIDA: UN ESTUDIO**  
**DEL BLOQUE DE CONSTITUCIONALIDAD**





## 1. EL REPARTO COMPETENCIAL EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978

La voluntad del Poder Constituyente de dar cabida a las sensibilidades nacionalistas y a las peticiones de autogobierno de determinadas regiones en la Carta Magna, llevó a establecer un modelo de Estado a medio camino entre el Estado Federal y el Estado Unitario.<sup>18</sup> Este modelo esbozado en el Título VIII de la Constitución de 1978, daba lugar a la necesidad de establecer un reparto competencial entre el Estado central y las regiones que alcanzaran la autonomía.<sup>19</sup> Sin embargo, más allá de prestar atención a las cuestiones relativas a la formación del Estado de las Autonomías –asunto que, aunque se encuentra en nuestro punto de partida, escapa sin lugar a dudas del objeto de nuestro estudio–, resulta de vital importancia para nosotros en el presente trabajo señalar cómo esa pluralidad de entes territoriales dotados de capacidad de acción tienen establecido en la Carta Magna *grosso modo* un reparto competencial más o menos claro en materia medioambiental que tratará de hallar concreción a través de los Estatutos de Autonomía, de las leyes orgánicas de transferencias y de la jurisprudencia del Alto Tribunal, en tanto que la CE se limitó a dejar abiertas una serie de opciones a tomar por las CCAA a constituirse.

Es por ello que la vaga formulación recogida en el artículo 45.2 CE, que otorga a los poderes públicos *in genere* el deber de proteger, restaurar y promocionar el medio ambiente, no vislumbra el reparto real de atribuciones entre el ente central y los entes periféricos o regionales y nos resulta insuficiente para depositar pues ningún título competencial habilitante en ninguna Administración concreta. Para

<sup>18</sup> El título VIII de la CE sigue el patrón establecido en el título I de la Constitución Republicana de 1931, adoptando con ello un modelo que en su origen se había pensado para dar cabida a determinadas sensibilidades nacionalistas manteniendo el resto como «provincia directamente vinculada al Poder central» (art. 22) y en el que, obviamente, no se contemplaba la federalización de todo el territorio nacional.

<sup>19</sup> Así pues, el modelo de Estado establecido por la Constitución de 1978 no cierra el mapa autonómico y deja en manos de las Diputaciones Provinciales y de los Ayuntamientos que las conforman la decisión sobre la agrupación u organización en Comunidades Autónomas, de tal forma que cabía la posibilidad de que parte del territorio español quedase al margen de estas bajo el poder central. Así, los artículos 149 y 148 establecen las competencias exclusivas del Estado y aquellas que las CCAA que se conformasen podían asumir en los futuros Estatutos de Autonomía, respectivamente.

una mayor claridad hemos de acudir a los artículos 149.1.23.º, que recoge la competencia exclusiva del Estado en materia de «legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección», y 148.1.9.º que señala que las CCAA podrán asumir «la gestión en materia de protección del medio ambiente».

Ahora bien, de la lectura de ambos preceptos sólo podemos deducir la no atribución exclusiva de esta materia al Estado o a las CCAA, dando con ello lugar a una competencia «compartida», siendo pues necesario atender a lo establecido en los diversos EEAA y, posteriormente, a través de la jurisprudencia del Alto Tribunal. Esto ha llevado a que la delimitación de los ámbitos competenciales no sea tan simple, generando así numerosas disfunciones políticas, descoordinación administrativa y conflictos entre los distintos entes con competencia en la materia ambiental, provocados por la concurrencia de Estado y Comunidades Autónomas en el desarrollo de políticas públicas ambientales.

## 1.1. Imprecisiones terminológicas y su impacto en la delimitación competencial

Uno de los orígenes de tales problemas deriva de la terminología empleada, puesto que esta no ayuda a atisbar un paralelismo respecto de otras materias a fin de establecer un reparto competencial más claro.

### 1.1.1. Distinción entre «legislación básica» y «bases»

Entendemos que, por regla general, ambas nomenclaturas hacen referencia a «lo básico», ya sea entendido esto desde una concepción positiva según la cual establecería aquellas consideraciones u orientaciones generales para todo el Estado a fin de proporcionar una unidad e igualdad en todo el territorio nacional, o entendido desde una perspectiva negativa que consideraría lo básico como un límite dentro del cual han de moverse las CCAA en el desarrollo de sus competencias. En este sentido, ARLUCEA ha señalado que para parte de la doctrina «esta relación bases/desarrollo fue intencionadamente buscada para permitir aprobar Constitución y Estatutos ya que ofrecía una fórmula lo suficientemente vaga como para que las partes afectadas dieran su visto bueno al texto consensuado. Pero mientras unos veían en el concepto de lo básico una expresión que reducía la competencia estatal a una norma principal y de contenido negativo, otros entendieron que podría ejercerse una amplia potestad legislativa. Algo de estas posturas no ha estado al margen de la doctrina de nuestro constitucional a lo largo de su andadura».<sup>20</sup>

<sup>20</sup> ARLUCEA RUÍZ, E., «Las competencias medioambientales estatutarias: entre la legislación básica estatal y la normativa local» en VIDAL BELTRÁN, J.M. y GARCÍA HERRERA, M. A., *Estado Autonómico: integración, solidaridad y diversidad*, Vol. 2, INAP, COLEX, Madrid, 2005, p. 465.

Así pues, hemos de entender que, en cualquier caso, la presencia de «lo básico»<sup>21</sup> vendrá a ser el garante del equilibrio ambiental interterritorial.

Sin embargo, la doctrina ha señalado en varias ocasiones las diferentes denominaciones que a lo largo de artículo 149 se emplea para hacer referencia a «lo básico», teniendo en cuenta que con ello pueda querer referirse a consideraciones distintas. En efecto, vemos como el Constituyente no emplea la nomenclatura «bases» (que aparece en los apartados 13.º, 16.º, 18.º o 25.º del artículo 149.1 CE) en su referencia al medio ambiente, optando por la formulación «legislación básica» (que utiliza en los apartados 149.1.17.º o 27.º),<sup>22</sup> además de no dejar explícitamente en manos de las CCAA el desarrollo de «lo básico», aunque tampoco excluye tal posibilidad siempre y cuando los EEAA lo hayan atribuido específicamente.

Es por ello que el propio TC ha variado su posicionamiento respecto de lo que considera «legislación básica» en materia ambiental, puesto que si inicialmente había señalado que ésta debe permitir al Estado el establecimiento de un marco de la «política global del medio ambiente» que admita una diversidad de regulaciones pero siempre respetando el principio de solidaridad constitucionalizado,<sup>23</sup> buscando así dar un tratamiento normativo común al ordenamiento ambiental;<sup>24</sup> posteriormente irá matizando esta postura. Así, el Alto Tribunal señaló que la función de la legislación básica no es de uniformidad sino de «ordenación de mínimos que han de respetarse en todo caso, pero que pueden permitir que cada una de las Comunidades Autónomas con competencia en la materia, establezcan unos

<sup>21</sup> La malograda Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico – cuyo origen se encontraba en el artículo 150.3 CE que establece que «el Estado podrá dictar leyes que establezcan los principios necesarios para armonizar las disposiciones normativas de las CCAA [...] cuando así lo exija el interés general»– definía en su artículo 2 lo básico, siguiendo la doctrina del TC, como «aquella determinación de los principios, directrices y reglas esenciales en la regulación de la materia de que se trate y, en todo caso, los criterios generales y comunes a que habrán de acomodarse necesariamente las normas autonómicas». Esta formulación, tras la declaración de inconstitucionalidad de parte del texto, no fue recogida en la Ley de Proceso Autonómico de 1983, a pesar de ser acorde con la jurisprudencia constitucional.

<sup>22</sup> Para una parte de la doctrina, el uso de distinta nomenclatura supone una distinta concepción de lo básico –por regla general, de forma que el uso de la fórmula «bases» supone un mayor margen de maniobra para el Estado en tanto en cuanto le permite el uso de fuentes de derecho de menor rango de lo que permite el uso de la fórmula «legislación básica», aun teniendo en cuenta los matices propios de la materia ambiental– dado que «allí donde la misma Constitución diferencia hay que distinguir» en ALBERTI ROVIRA, E. «Leyes medida y distribución de competencias: un paso más para la interpretación extensiva de las bases normativas en la jurisprudencia constitucional», *REDC* núm. 18, 1986, pp. 152 y ss.

Para otra parte de la doctrina, ambos términos vienen a responder a un régimen en el que hay una materia con competencia concurrente en la que el Estado debe establecer lo básico dejando espaldas material para que las CCAA puedan desarrollar las disposiciones estatales. En este sentido ARLUCEA RUÍZ, E., *op. cit.*, pp. 472 y ss.

<sup>23</sup> Véase la STC 64/1982, de 4 de noviembre.

<sup>24</sup> Véase la STC 25/1983, de 7 de abril.

niveles más altos de protección que no entrarían por sólo eso en contradicción con la normativa básica del Estado», de tal forma que las normas dictadas por los órganos legislativos autonómicos «no contradigan, ignoren, reduzcan o limiten la protección establecida en la legislación básica del Estado».<sup>25</sup>

Además, la Sentencia del Tribunal Constitucional (en adelante STC) 149/1991, en su FJ 1.º, añadirá que «en materia de medio ambiente el deber estatal de dejar un margen al desarrollo de la legislación básica por la normativa autonómica es menor que en otros ámbitos», matizando en la STC 102/1995 que el grado de detalle es mayor en la legislación estatal ambiental que en otros ámbitos pero siempre y cuando este grado de detalle no sea tan elevado que vacíe a las CCAA de sus competencias en la materia, teniendo que resultar «suficiente y homogéneo» para todo el territorio, pero mejorable en adaptación a las circunstancias de cada Comunidad Autónoma, que pueden ampliar el grado de protección estatal pero en ningún caso reducirlo.

En cualquier caso, y pese al carácter casuístico y pendular de la jurisprudencia del Alto Tribunal, observamos una clara tendencia a potenciar la competencia del Estado en materia ambiental, en tanto en cuanto considera a este como principal agente garante de la protección del medio –en desarrollo del 131.1 CE, tal y como se ve en las SSTC 13/1998 o 156/1995–. En esta tendencia expansiva, el TC ha dejado en manos de la Administración estatal el ejercicio de importantes facultades de carácter ejecutivo, tal y como veremos más adelante, a pesar de que en inicio éste tipo de competencia debía recaer en las CCAA.

### 1.1.2. Distinción entre «desarrollo normativo» y «normas adicionales»

A primera vista, atendiendo a las formulaciones recogidas en los artículos 149.1.23.º y 148.1.9.º, corresponde a las CCAA tanto el establecimiento de normas adicionales de protección, como la gestión y ejecución de la normativa estatal. Sin embargo, el desarrollo de los EEAA ha dado lugar a diversas interpretaciones del significado de tales formulaciones, dando cabida a tres interpretaciones posibles:<sup>26</sup>

- a) La expresión «normas adicionales» excluye en cualquier caso la aplicación de la fórmula empleada en otros ámbitos competenciales que deja en manos de las CCAA el desarrollo de la legislación básica elaborada por el Estado. Bajo esta postura, el Estado tendría la facultad para regular la materia de forma casi exclusiva, de tal forma que una Comunidad Autónoma sólo podría añadir normas que otorgasen mayores niveles de protección ambiental en su ámbito territorial.

<sup>25</sup> STC 170/1989, de 19 de octubre, FJ 2.º.

<sup>26</sup> LÓPEZ MENUDO, F., *op. cit.*, pp. 35 y 36.

- b) La expresión «normas adicionales» es sinónimo de legislación de desarrollo de las bases estatales, siguiendo el esquema habitual de las competencias compartidas.
- c) Las expresiones «normas adicionales de protección» y «desarrollo legislativo» son conceptos distintos pero compatibles.

En cualquier caso, a nuestro entender, y aunque los diversos EEAA han establecido fórmulas diversas tal y como veremos más adelante, el tercer supuesto sería el que daría mayor cobertura y sistematización al esquema de atribuciones competenciales entre Estado y CCAA en materia ambiental. En tal caso, entenderíamos que:

- por un lado, la «competencia normativa de desarrollo de las bases» puede definirse como «aquella actividad normativa autonómica que completa, integra, concreta, especifica o pormenoriza la normativa básica estatal ya dada o bien inexistente pero deducida de la normativa estatal vigente o, en su defecto, de la normativa comunitaria, siempre que no implique un estándar de protección más elevado que el derivado de aquella».<sup>27</sup> Tal concepción hace que éstas normas estén limitadas, lógicamente, por el contenido establecido en las propias bases, que supone un límite mínimo y máximo de protección que no puede verse superado en la regulación autonómica –elemento este que las diferencia de las normas adicionales de protección–;
- por otro lado, las «normas adicionales de protección» tienen una finalidad vinculada al establecimiento de mayores cotas de protección con miras a lograr una mayor calidad ambiental. Estas son para MARTÍN MATEO «normas superiores y distintas del ejercicio de desarrollos legislativos y reglamentarios».<sup>28</sup>

25

35

### 1.1.3. Las competencias ejecutivas

En inicio, conforme a lo establecido en el artículo 148.1.9.º CE, las CCAA pueden asumir la facultad para gestionar y ejecutar las políticas ambientales en función de las atribuciones expresas que recoja el correspondiente Estatuto de Autonomía (en adelante EA), mientras que el Estado acoge competencias de carácter legislativo según el artículo 149.1.23.º, elemento que *a priori* impide la posibilidad de que el Estado ejerza competencias ejecutivas. Esta posición venía a ser respaldada por la STC 149/1991 que trataba, si cabe, de limitar la competencia autonómica a la gestión y ejecución de las políticas ambientales,<sup>29</sup> pero será matizada con posterioridad.

<sup>27</sup> FERNÁNDEZ SALMERÓN, M. y SORO MATEO, B., *La articulación del ordenamiento jurídico ambiental en el Estado autonómico*, Atelier, Barcelona, 2001, p. 78.

<sup>28</sup> MARTÍN MATEO, R., «La configuración del Derecho Ambiental por la STC 102/1995, de 26 de junio de 1995», *Revista de la Asociación de Derecho Ambiental Español*, núm. 1, 1997, p. 47-58.

<sup>29</sup> En este caso, las autorizaciones de usos permitidos en la zona de servidumbre es considerada una competencia autonómica, englobada dentro de la ejecución de la normativa sobre protección de medio ambiente y ordenación del territorio ( FJ 3.º D.d de la STC 149/1991).

En sentencias anteriores y posteriores a la mencionada *ut supra*, el TC se ha apoyado en el interés general y la dimensión supracomunitaria para construir una doctrina favorable a admitir los actos de ejecución estatales en materia de medio ambiente, tomando como fundamento último la garantía del derecho a un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona reconocido en el artículo 45.1 CE. Así, de acuerdo con el Tribunal, el Estado podrá llevar a cabo los actos de ejecución «que sean precisos por la naturaleza de la materia, para evitar daños irreparables y para asegurar la consecución de la finalidad objetiva que corresponde a la competencia estatal sobre bases» (STC 48/1988). En cualquier caso, «esta doctrina no hace otra cosa que forzar la Constitución introduciendo la posibilidad de actos de ejecución en el seno de un concepto de naturaleza normativa como es el de legislación básica».<sup>30</sup>

Así vemos como de las SSTC 329/1993, relativa a la contaminación atmosférica,<sup>31</sup> y 102/1995 (FFJJ 8 y 21), relativa a los espacios naturales protegidos, se desprenden los supuestos en los que la acción ejecutora estatal en materia ambiental aparece «justificada» en los casos en los que, aun cuando la supraterritorialidad no supone título competencial alguno, se alude a intereses medioambientales generales. En tal sentido, podemos desgajar los siguientes supuestos:

- a) Cuando resulte preciso recurrir a un ente supra-autonómico con capacidad para sobreponerse a los intereses parciales de cada una de las Comunidades Autónomas.
- b) Cuando no resulte posible el ejercicio autonómico de una competencia porque esta exceda de su ámbito.
- c) Cuando se trate de una cuestión supra-autonómica y que, además, no pueda fraccionarse la actividad pública ejercida sobre él. En este caso actuará el Estado, siempre que no puedan establecerse mecanismos de coordinación o de cooperación, a fin de dar homogeneidad a la actuación.
- d) En casos de necesidad extrema<sup>32</sup> o cuando exista un peligro inminente de daños irreparables,<sup>33</sup> como sería el caso de la declaración de impacto ambiental como ejemplifica la STC 13/1998. En este sentido, y recogiendo la

<sup>30</sup> JARIA I MANZANO, J., «Problemas competenciales fundamentales en materia de protección del medio ambiente», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 73, 2005, pp. 123-124.

<sup>31</sup> La STC 329/1993, de 12 de noviembre, relativa a la declaración de zona atmosférica contaminada, reconoce que el Estado puede tener ciertas facultades ejecutivas en determinados supuestos especiales en los que la preservación de la protección ambiental y la salud de las personas justifiquen el ejercicio estatal de las mismas, basando la competencia estatal ejecutiva sobre la competencia de coordinación principalmente.

<sup>32</sup> *Ibidem*.

<sup>33</sup> Véase también la STC 102/2005, de 30 de abril, relativa a los puertos de Estado y marina mercante.

doctrina del TC, la Ley 26/2007, de Responsabilidad Medioambiental señala en su art. 7.6 que «con carácter general y cuando así lo requieran motivos de extremada gravedad o urgencia, la Administración general del Estado podrá promover, coordinar o adoptar cuantas medidas sean necesarias para evitar daños medioambientales irreparables o proteger la salud humana, con la colaboración de las comunidades autónomas y de acuerdo con sus respectivas competencias».

- e) Cuando estemos ante bienes demaniales o de dominio público (SSTC 141/1991 y 102/1995).<sup>34</sup> Hemos de tener en cuenta que tanto doctrinal como jurisprudencialmente hay acuerdo en considerar que la titularidad del dominio público no confiere en sí misma competencia alguna. Las facultades vinculadas a ello sólo se pueden emplearse en relación a los fines públicos que justifican la demanialización de dicho bien, sin condicionar de manera excesiva o abusiva las competencias autonómicas.

En cualquier caso, la STC 194/2004 señala que la competencia del Estado para dictar legislación básica en una determinada materia (véase medio ambiente) solo puede amparar el ejercicio de facultades ejecutivas con carácter puntual y excepcional; en tanto en cuanto se trata una competencia normal o habitual de las CCAA.<sup>35</sup> En este momento, entran pues a colación los principios de igualdad

<sup>34</sup> La calificación como bienes de dominio público estatal de determinados bienes ligados a la calidad ambiental (dominio marítimo-terrestre, aguas continentales, etc.), se realizará partiendo del artículo 132.2 CE y sus leyes de desarrollo. Tal calificación constituye para el TC «una técnica dirigida primordialmente a excluir el bien afectado del tráfico jurídico privado, protegiéndolo de esta exclusión mediante una serie de reglas exorbitantes de las que son comunes en dicho tráfico privado. El bien de dominio público es así ante todo *res extra commercium*, y su afectación, que tiene esa finalidad esencial, puede perseguir distintos fines: típicamente asegurar el uso público y su distribución pública mediante concesión de los aprovechamientos privativos, permitir la prestación de un servicio público, fomentar la riqueza nacional (art. 339 del Código Civil), garantizar la gestión y utilización controlada o equilibrada de un recurso esencial u otras similares», según la doctrina presente en la STC 227/1988, de 29 de noviembre, relativa a los recursos de inconstitucionalidad de la Ley de Aguas 29/1985.

Para un mayor ahondamiento en la cuestión, recomendamos la lectura de:

RODRÍGUEZ GONZÁLEZ, M. P., *El dominio público marítimo terrestre: titularidad y sistemas de protección*, Madrid, Marcial Pons, 1999.

FERNÁNDEZ FARRARES, G., *La contribución del Tribunal Constitucional al Estado autonómico*, Madrid, Iustel, 2005, pp. 198 y ss.

BLASCO DÍAZ, J. L., «La distribución competencial en materia de costas», *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, núm. 10, abril 2010, p. 245-285.

<sup>35</sup> En el mismo sentido, véanse las SSTC 33/2005, de 17 de febrero, relativa a competencias en materia de medio ambiente y Derecho comunitario en relación a las entidades encargadas de la acreditación de verificadores ambientales en el sistema de ecoauditoría; y 32/2006, de 1 de febrero, en relación con el Real Decreto 1760/1998, de 31 de julio, por el que se determina la composición y el funcionamiento del Consejo de la Red de Parques Nacionales, de las comisiones mixtas de gestión de dichos parques y de sus patronatos.

interterritorial y coordinación que corren a cargo del Estado como ente encargado de dar coherencia al sistema.

Para concluir, no podemos dejar de lado el papel de la cláusula de supletoriedad (artículo 149.3 CE) como otro supuesto en el que la ejecución puede caer en manos del poder estatal en tanto en cuanto ésta considera que el Derecho Estatal será en todo caso supletorio del Derecho Autonómico. En base a ello, a principio de los 80, el Alto Tribunal consideró que tal precepto constitucional daba al Estado la capacidad para legislar sobre cualquier materia sin contar con un título específico para ello,<sup>36</sup> a finales de dicha década negó que el mismo supusiera una cláusula universal de atribución de competencias,<sup>37</sup> sin negar con ello que el Estado desarrolle las bases con una finalidad supletoria en materias en las que tiene competencia o en aquellas competencias no asumidas por las CCAA en aquel momento. En la actualidad, dado el nivel competencial asumido en los Estatutos de Autonomía, tal coletilla carece de sentido y la jurisprudencia ha dado por considerar que ni aun cuando busque una finalidad supletoria, el Estado puede interferir en competencias exclusivas autonómicas a fin de evitar con ello el intrusismo competencial.<sup>38</sup>

En definitiva, todo ello, ha llevado a que el Estado asuma la ejecución en materias tan importantes como la declaración de impacto ambiental (SSTC 13/1998 y 102/2005), el control de vertidos de sustancias contaminantes en cuencas intercomunitarias –en base al criterio de territorialidad justificado por el principio de unidad de gestión por cuencas hidrográficas– (SSTC 227/1988 y 161/1996), o la elaboración el Plan Nacional de Asignación de Derechos de Emisión y la gestión del Registro Nacional de Derechos de Emisión (RENADE), entre otras.

## 1.2. Competencias conexas y competencias colindantes

Los problemas en la aplicación de políticas públicas ambientales también pueden derivar del concepto de medio ambiente del que partamos. Desde la perspectiva jurídica, éste puede enfocarse de dos formas:

- de un lado, desde una perspectiva generalista, según la cual existiría una ley ambiental general que establecería los principios rectores de toda la materia, siendo desarrollada posteriormente por leyes especiales y otras normas; y
- de otro lado, desde una perspectiva sectorial, donde habrían normas sectoriales que regulasen cada uno de los elementos ambientales, sin ningún tipo de norma general uniformadora.

<sup>36</sup> STC 69/1982, de 23 de noviembre, FJ 2.º.

<sup>37</sup> SSTC 15/1989, de 26 de enero, y 103/1989, de 8 de junio.

<sup>38</sup> STC 118/1996, de 27 de junio, FJ 6.º.



Nuestro ordenamiento jurídico, por influencia de la regulación internacional y las facilidades que esta posición genera a la hora de atender a las necesidades específicas del medio cambiante, ha optado por esta segunda vía.<sup>39</sup> De tal forma que, tanto en la Constitución como en los EEAA aparece un título competencial ambiental, independiente de otros títulos conexos que pudiesen incluirse bajo una comprensión amplia del concepto de «medio ambiente» (aguas, agricultura, montes, etc.) que reciben un tratamiento competencial propio, de forma que el genérico sirva, *a priori*, a modo de título de cierre. La existencia de otros títulos competenciales en materia específicamente ambiental (competencias afines o conexas) y de competencias que se ven afectadas por la protección ambiental (competencias contiguas o colindantes)<sup>40</sup> dificulta sobremanera el esbozo de un mapa competencial claro tanto en sentido horizontal (entre materias) como en vertical (entre instituciones competentes en las mismas).

En este sentido, y con la voluntad de simplificar y aclarar el reparto competencial, seguimos la posición de MUÑOZ MACHADO, para quien el título constitucional de medio ambiente ha de tener un valor meramente residual, de forma que en los supuestos de colisión competencial se atienda a los títulos específicos para dar solución, aplicándose el ambiental en los elementos que no tengan tratamiento específico en el bloque constitucional.<sup>41</sup> Esta ha sido la posición adoptada

<sup>39</sup> En 1979, el Ministro de Obras Públicas, Sancho Rof, prometió que el proyecto de Ley General de Medio Ambiente llegaría a las Cámaras antes de finalizar el año. Sin embargo, el número de borradores de la misma llegó a ser de 10 llegadas las elecciones de 1982 y, cuatro años después, el Director General de Medio Ambiente, Martínez Salcedo, negó que fuese a desarrollarse la citada Ley a corto plazo pues la normativa comunitaria en la materia la hacía innecesaria. El debate doctrinal respecto de la conveniencia de una Ley de este tipo ha llegado hasta nuestros días, y no faltan autores que apuntan hacia la necesidad de este apoyo con carácter básico para la política ambiental, como pueda ser GARCÍA DE LA TORRE, y autores que consideran que una Ley de este tipo sería redundante y oportunista, careciendo de sentido y espacio propio dentro del marco normativo, como pueda ser MARTÍNEZ MARTÍN. En cualquier caso, no hay una ley general como tal, aunque sí se han dictado determinadas normas ambientales más comprensivas que se alejan en parte de esa visión sectorial propia de nuestro sistema. A modo de ejemplo, véanse la Ley 26/2007, de Responsabilidad Medioambiental, la Ley 27/2006, de Información Ambiental, o la Ley 9/2006, sobre evaluación de impacto de determinados planes y programas en el medio ambiente.

<sup>40</sup> Otra denominación empleada en esta clasificación alude a la distinción entre competencias ambiental-sustantivas y competencias ambiental-formales que aparecen interrelacionadas inevitablemente. Esta es la postura doctrinal de BETANCOR, A. *Instituciones de Derecho Ambiental*, La Ley, Madrid, 2001, pp. 444-493.

<sup>41</sup> MUÑOZ MACHADO, S., «La distribución de competencias entre el Estado, las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales en materia de medio ambiente», *Documentación Administrativa*, núm. 190, 1981, pp. 366 y ss. En cualquier caso, se debe tener siempre como referente un concepto globalizante del medio ambiente, cuyo origen se encuentra en el artículo 45.1 CE, aun y cuando el tratamiento del medio es irremediamente sectorial.

Una parte de la doctrina, sin embargo, se encuentra posicionada en contra de la interpretación señalada y apuntan que «el hecho de que el ambiente no sea un «supraconcepto» no significa que el título competencial específico en que se incluye tenga que vaciarse de contenido» en CARO-

en un importante número de casos por el TC que ha optado por la aplicación del principio de especialidad, según el cual la inclusión de una competencia genérica debe ceder ante la competencia específica.<sup>42</sup>

Es por ello que apreciamos que hay una serie de competencias que son afines o conexas a la materia ambiental que, como señalábamos, tienen su propia regulación y su propio reparto competencial.<sup>43</sup> Atendiendo a los artículos 148 y 149, observamos las siguientes:

- agricultura y ganadería (artículo 148.1.7 CE),
- montes y aprovechamientos forestales (artículo 148.1.8 CE),
- pesca de aguas interiores, marisqueo, acuicultura, caza y pesca fluvial (artículo 148.1.11 CE),
- pesca marítima (artículo 149.1.19 CE),
- recursos y aprovechamientos hidráulicos (artículo 148.1.10 y 149.1.23 CE),
- minas y energía (artículo 149.1.25 CE).

Por otro lado, y como reseñábamos *ut supra*, no podemos olvidar que la materia ambiental es de carácter transversal y por ello afecta a una serie de competencias colindantes en tanto en cuanto el desarrollo de las mismas puede producir algún efecto sobre el medio. Este hecho se ve enfatizado con la introducción con Maastricht del artículo 6 en el Tratado de la Comunidad Europea que establecía que «las exigencias de la protección del medio ambiente deberán integrarse en la definición y en la realización de las políticas y acciones de la comunidad [...] en particular con objeto de fomentar el desarrollo sostenible». Dentro de esas

PATÓN CARMONA y MACERA, B. F., *El reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de protección ambiental y aguas*, Universidad de Valladolid, pp. 26 y ss. Contrariamente a lo señalado por Caro-Patón y Macera, cuando aludimos al carácter residual del título competencial relativo al medio ambiente, no estamos vaciando éste de contenido sino que estamos siguiendo la voluntad del constituyente que dotó a los distintos elementos componentes del medio de un régimen competencial *ad hoc*, dado que una visión contraria a esto contendría a nuestro juicio una reforma tácita de la CE. Ello, sin embargo, no niega que consideremos necesaria la observancia del medio ambiente como un todo que «descomponemos» en sus partes para su regulación y protección.

<sup>42</sup> La interpretación sustantiva pero residual y de carácter supletorio del artículo 149.1.23.º aparece ampliamente expuesta en la STC 102/1995 de 26 de junio. Esta posición considera que, el título ambiental genérico permite al Estado regular con carácter básico aquellos ámbitos que, comprendidos dentro del concepto amplio de medio ambiente, no hallen distribución competencial específica en el resto de preceptos constitucionales. Todo ello sustentado sobre la base de los EEAA que han dispuesto que las competencias exclusivas de las CCAA se desarrollen en el marco de la legislación básica del Estado.

<sup>43</sup> Para un estudio en profundidad de todos los sectores conexos a la materia ambiental, recomendamos LASAGABASTER HERRARTE, *Derecho Ambiental. Parte especial*, varios volúmenes, LETE argitaletxea, Bilbao, 2007.

competencias colindantes que se ven afectadas o impregnadas de la sensibilidad ambiental podemos señalar:

- ordenación del territorio, urbanismo y vivienda (artículo 148.1.3 CE),
- puertos y aeropuertos (artículo 148.1.6 y 149.1. 20 CE),
- turismo (artículo 148.1.18 CE),
- sanidad (artículo 148.1.21 y 149.1.16 CE),
- fomento del desarrollo económico (artículo 148.1.13 CE),
- planificación de la actividad económica (artículo 149.1.13 CE),
- transporte terrestre (artículo 149.1. 21 CE),
- obras públicas (artículos 148.1.4 y 149.1.24 CE),
- patrimonio cultural, artístico y monumental (artículos 148.1.16 y 149.1.28 CE).

## 2. LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA

### 2.1. Los primeros EEAA y las reformas de 1994

Aprobada la Constitución Española por las Cortes y ratificada en referéndum por el pueblo español, las preautonomías que se establecían en el territorio del Estado tenían una referencia a seguir para establecerse como Comunidad Autónoma, bien sea por la Disposición Transitoria Segunda (para los denominados territorios históricos: Cataluña, País Vasco y Galicia), la vía especial del 151 CE (Andalucía), la vía ordinaria del 143 CE o la vía residual del 144 CE (Madrid). Como colofón de este proceso estaba la elaboración del propio Estatuto de Autonomía, que debía ser finalmente aprobado por las Cortes Generales, en el que se recogían las competencias que asumía la CCAA a raíz de la lista contenida en el artículo 148 y la cláusula de cierre recogida en el 149.3 CE, según la cual las CCAA pueden asumir en sus EEAA todas las competencias que no se encuentren expresamente atribuidas en exclusiva al Estado por el texto constitucional.

Entre esas competencias que podían asumir las CCAA se encontraban las normas adicionales y la ejecución de la normativa estatal en materia de protección ambiental. Sin embargo, las diversas interpretaciones que se hicieron respecto del contenido de tales preceptos<sup>44</sup> dio lugar a un amalgama competencial que no hallará «solución» hasta 1992. En síntesis, cabe destacar que:

- Por un lado, se encontraban las CCAA que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 143 CE, que sólo podrían asumir en inicio la facultad de

<sup>44</sup> «Por si fuera poca la complejidad interpretativa que en sí encierra la regla 23.º, los Estatutos han ido añadiendo fórmulas dispares, formando así un panorama de una dificultad absurda e insalvable, sólo inteligible y manejable mediante su reducción a la uniformidad, que es la opción que, en definitiva, ha seguido el Tribunal Constitucional», LÓPEZ MENUDO, F., *op. cit.*, p. 36.

gestión ambiental. Ahora bien, transcurridos los 5 años a los que alude el artículo 148.2 CE, podrían sumarse el desarrollo y la ejecución de la legislación básica. Sin embargo, esto no fue estrictamente así, en tanto en cuanto algunas de estas CCAA (Baleares, Cantabria y Madrid) entendieron aplicable la disposición relativa a la posibilidad de establecer normas adicionales de protección recogida en el artículo 149.1.23.º *in fine*.

- Por otro lado, se encontraban las CCAA que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 151, las cuales sí que podían asumir el desarrollo legislativo y la ejecución de la legislación básica, copando así el máximo techo competencial. En este sentido, fueron País Vasco, Cataluña y Andalucía, junto a dos Comunidades que lo hicieron vía artículo 143: la Comunidad Valenciana y Navarra,<sup>45</sup> las Autonomías que se otorgaron en sus respectivos Estatutos una competencia genérica legislativa en materia ambiental, entendiéndose que con el 149.1.23.º, al otorgar la competencia para la legislación básica al Estado, estaba dándose margen al legislador autonómico para realizar las normas de desarrollo de la misma, pudiendo deducirse de lo que el constituyente denominó «normas adicionales de protección». Estos estatutos fueron los adelantados, pues, en interpretar de manera favorable la asunción de competencias por parte de las CCAA de la cláusula del artículo 149 relativa al medio ambiente.

Aun y con ello, hemos de tener en cuenta que sólo Cataluña y la Comunitat Valenciana lo hacen plenamente, puesto que en los otros tres casos se limitan a atribuirse la competencia de desarrollo normativo, de tal forma que asumirían el mismo techo competencial en el caso de entender que tal denominación engloba también la relativa a las normas adicionales de protección. Caso contrario sería el de Galicia, que se atribuyó la capacidad para establecer normas adicionales de protección, omitiendo la posibilidad de ejercer el desarrollo legislativo de la normativa básica estatal.<sup>46</sup>

En cualquiera de los casos, no se deja de hacer mención a la competencia de ejecución en materia ambiental y en materias afines o colindantes<sup>47</sup> a las que hacíamos referencia *ut supra*, partiendo de lo establecido en los títulos específicos de los artículos 148 y 149 CE.

<sup>45</sup> Véase el artículo 11.1.a de la Ley Orgánica 3/1979, de 18 de Diciembre, de Estatuto de Autonomía del País Vasco; el artículo 10.6 de la Ley Orgánica 4/1979, de 18 de Diciembre, de Estatuto de Autonomía de Cataluña; el artículo 15.1.7 de la Ley Orgánica 6/1981, de 30 de Diciembre, de Estatuto de Autonomía de Andalucía; el artículo 17 de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana; y el artículo 57.c de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Navarra.

<sup>46</sup> Véase el artículo 27.30 de la Ley Orgánica 1/1981, de 6 de abril, relativa al Estatuto de Autonomía de Galicia.

<sup>47</sup> Véase a modo de ejemplo materias como ordenación del territorio, ordenación económica, industria o gestión del patrimonio como competencias colindantes, o títulos competenciales relativos a aguas, espacios naturales protegidos o recursos mineros.

La Ley 9/1992 vino a dar fin a las diferencias entre estos dos grupos de CCAA en tanto en cuanto, vino a transferir a las CCAA de Aragón, Asturias, Baleares, Cantabria, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Extremadura, La Rioja, Madrid y Murcia transfirió a las CCAA el desarrollo legislativo y la ejecución en materia de normas adicionales de protección del medio ambiente. Una interpretación literal de la expresión empleada en la citada ley de transferencias, excluiría la posibilidad de desarrollo de la legislación básica estatal por parte de las Autonomías pero la interpretación realizada vino a elevar las competencias de las CCAA del 143 CE hasta el máximo permitido por aquel entonces.<sup>48</sup>

Finalmente, el proceso de aproximación –que no de igualación competencial–<sup>49</sup> iniciado en 1992, concluyó dos años más tarde con las reformas estatutarias de 1994.<sup>50</sup> Aun y con ello, hemos de señalar que el nivel competencial asumido por las distintas CCAA no era estrictamente el mismo y que la posterior legislación autonómica vendrá a matizar los contornos de los límites competenciales asumidos caso a caso, siempre dentro de los límites de la legalidad constitucional. Todo esto vino respaldado por algo que en la sentencia 149/1991 había apuntado el propio Alto Tribunal al señalar que «la evidente dificultad que en la práctica ofrece esta distinción entre normas que desarrollan la legislación estatal y normas que establecen medidas adicionales de protección, permite establecer una cierta equiparación, a estos efectos, entre todas las Comunidades Autónomas».<sup>51</sup>

A partir de las reformas Estatutarias de 1994, veremos como el modelo originario establecido por el Estatuto de Cataluña –según el cual corresponde a la Comunidad Autónoma el desarrollo legislativo y la ejecución de la legislación estatal, así como el establecimiento de normas adicionales de protección– es el que se generalizó. Así, aunque algunos EEAA ofrecieron algunas diferencias de

<sup>48</sup> No podemos dejar de lado que la Ley 9/1992 estaba fuertemente marcada por la STC 149/1991 relativa a la Ley de Costas.

<sup>49</sup> Se trata de una equiparación orientada hacia una mayor operatividad del sistema. No se trata pues de una igualación tal y como destaca la STC 37/1997. En este sentido, véase también GARCÍA ROCA, J., «Asimetrías autonómicas y principio constitucional de solidaridad» en *RVAP*, núm. 47 (III)/97, p. 65.

<sup>50</sup> Si bien es cierto que en 1996 se concluyeron las reformas de los EEAA de Canarias y Aragón, en 1997 el de Castilla-La Mancha, y en 1998 los de Madrid y Murcia, se emplea 1994 como referencia dado que en este saldrá adelante el grueso de las reformas con 11 leyes orgánicas.

<sup>51</sup> Una tendencia constante del TC será tratar de superar las distinciones terminológicas asumidas en los EEAA para acercar los niveles competenciales. En tal sentido en el FJ 2.º de la STC 102/1995, de 26 de junio, apunta que «tal heterogeneidad ha sido reconducida a una cierta uniformidad por obra de la Ley Orgánica 9/1992», aunque en realidad tal ley lo que hizo fue sentar las bases para tal igualación. Así, los distintos EEAA otorgarán a las CCAA la capacidad para desarrollar una política propia en las materias en las que han asumido competencias, dentro de los márgenes delimitados por el nivel en que éstas se habían asumido, siempre que las divergencias en relación a lo establecido en el resto del territorio resultasen proporcionadas, adecuadas a su fin y no rebajasen los niveles de protección estatal.

matiz al incluir referencias expresas a determinados sectores ambientales (espacios protegidos, paisaje, etc.), esta fue la fórmula seguida excepto por algunas CCAA que omitieron la referencia a la competencia para dictar normas adicionales de protección, haciendo sólo referencia a la ejecución y al desarrollo legislativo, entendiendo que éste es sinónimo del mismo y, por tanto, suponía caer en una redundancia (Andalucía, Cantabria, Canarias, Navarra y País Vasco).

En el año 2006 se inició un nuevo proceso de reforma de los EEAA. Sin embargo, tal proceso no conllevó que las distintas CCAA se plantearan reformular o concretar su ámbito de actuación en materia ambiental a través de unas atribuciones estatutarias de los títulos competenciales más concretas. Si bien es cierto que esto puede justificarse atendiendo al hecho de que éstas ya habían alcanzado su nivel competencial máximo en los 90, no lo es menos que una redacción más clarificadora de los preceptos estatutarios relativos a la materia ahorrarían multitud de trabajo para un Alto Tribunal sobrecargado de tareas que, al fin y al cabo, están relacionadas con el fin de su existencia: la protección e interpretación de la Constitución Española de 1978.

Sin embargo, en las reformas estatutarias, surgen determinadas cuestiones relacionadas con el medio ambiente cuya incidencia en los conflictos competenciales será de todo punto importante:

- a) Aparece el concepto de «desarrollo sostenible»<sup>52</sup> como concreción de la referencia constitucional a la «utilización racional de los recursos», de forma que se presenta como un principio informador de las políticas públicas que ahora ya compromete a todos los niveles competenciales: comunitario, estatal, autonómico y municipal.

En este sentido su configuración como principio jurídico supera «cualquier intento de compartimentar las competencias de cada uno de los poderes públicos» de forma que «abre una vía jurídica para su exigibilidad recíproca».<sup>53</sup> Esto, inevitablemente, vendrá a convertirse en una nueva

<sup>52</sup> Véase, a modo de ejemplo, el Estatuto de Autonomía Catalán que señala en su artículo 4 que los poderes públicos promoverán, entre otros, la libertad, la igualdad, la solidaridad, el pluralismo y la sostenibilidad, y el artículo 46 que apunta que «los poderes públicos deben velar por la protección del medio ambiente mediante la adopción de políticas públicas basadas en el desarrollo sostenible y la solidaridad»; el Estatuto de Autonomía Valenciano que recoge en su artículo 19 que «en el ámbito de sus competencias la Generalitat impulsará un modelo de desarrollo equitativo, territorialmente equilibrado y sostenible»; o el artículo 16.15 del Estatuto de Aragón que señala que los poderes públicos «en el ejercicio de sus competencias, deben promover y adoptar medidas necesarias para garantizar la plena eficacia de los siguientes objetivos (...) contribuir a un desarrollo sostenible», de forma que la protección ambiental y el desarrollo sostenible son principios orientadores y objetivos de la Comunidad aragonesa.

<sup>53</sup> RUÍZ-RICO RUÍZ, C., «La protección del Medio Ambiente en las propuestas de reforma estatutaria», en RUÍZ-RICO RUÍZ, G. (coord.), *La reforma de los Estatutos de Autonomía. Actas del IV Congreso Nacional de la Asociación de Constitucionalistas de España*, Tirant-Lo Blanch, Valencia, 2006, p. 500.

fuente de conflictos competenciales en materia ambiental, aunque en cualquier caso «la conversión unánime de los poderes públicos en garantes del desarrollo sostenible a través de las distintas reformas estatutarias no debe erigir el medio ambiente en una excusa para tratar de rebasar el marco competencial de cada uno de aquéllos. Únicamente el derecho medioambiental debería ser un argumento para bloquear la actuación de cualquier poder público incompatible con el desarrollo sostenible, siempre como el última *ratio*» y dentro de los cauces constitucionales.<sup>54</sup>

- b) Se hace mención expresa a la integración de las cuestiones medioambientales –o relacionadas con el desarrollo sostenible– en el resto de políticas públicas,<sup>55</sup> así como a la necesidad de fomentar algunos instrumentos concretos para la protección ambiental.<sup>56</sup>
- c) Algunas CCAA optan por una terminología que puede inducir a confusión en relación a la distribución competencial existente al utilizar la expresión «competencia exclusiva» en materia ambiental, tal y como hace Andalucía sobre «prevención ambiental» (artículo 75, apartado g, de su EA) o Illes Balears en relación a «protección del medio ambiente, ecología y espacios naturales protegidos» (artículo 30, apartado 46, de su EA), aun y cuando en ambos casos se precisa de que tal competencia sea ejercida sin perjuicio de lo establecido en la legislación ambiental básica, *ex art.* 149.1.23.º CE. Esta formulación, a nuestro parecer, no hace sino atentar contra el principio de seguridad jurídica proclamado en el artículo 9.3 de la Carta Magna.
- d) Encontramos referencias explícitas a los problemas ambientales específicos de determinadas CCAA. Un caso especialmente llamativo es el conflicto generado en torno al recurso hídrico, cuestión en la que la Comunidad Valencia, Aragón, Castilla-La Mancha, Andalucía y Castilla-León han sido las principales implicadas. Esta cuestión será tratada con mayor profundidad a continuación.

<sup>54</sup> RUÍZ-RICO RUÍZ, C, *ibidem*, p. 502.

<sup>55</sup> El artículo 46.3 del Estatuto de Cataluña señala que «los poderes públicos deben [...] promover la integración de objetivos ambientales en las políticas sectoriales».

<sup>56</sup> El Estatuto de Autonomía de Andalucía recoge en el apartado 3 del artículo 57 relativo a medio ambiente, espacios protegidos y sostenibilidad que corresponde a la Comunidad la competencia compartida para regular el ambiente atmosférico y las distintas clases de contaminación del mismo, la regulación del régimen de autorización y seguimiento de las emisiones de gases de efecto invernadero, el establecimiento de medidas fiscales ecológicas o la regulación sobre la contaminación del suelo, entre otras.

## 2.2. La reforma de los Estatutos en 2006. Especial referencia al agua como elemento de conflictividad competencial

Si bien las cuestiones relativas a la competencia en materia ambiental, tal y como hemos dejado ver *ut supra*, fueron resueltas por el TC con un grupo de sentencias marcadamente casuísticas, los conflictos en materia de aguas recibieron un trato similar. Sin embargo, esto no provocó que, con las reformas de los EEAA iniciadas en 2006, las distintas CCAA se plantearan reformular o concretar su ámbito de actuación en materia medioambiental a través de preceptos más clarificadores y menos vagos, hecho éste que hubiese simplificado el reparto competencial. Sólo en el caso de los Estatutos que se salieron del sistema de lista (Andalucía y Cataluña) se mostró un intento por finiquitar estas cuestiones que tantos litigios ante el Alto Tribunal habían generado antaño.

La cuestión más controvertida gira en torno a un recurso natural indispensable para la vida: el agua. Esto se debe a que si bien los Estatutos de Primera Generación en los años 80 a penas le dieron importancia y siguieron, en el mayor de los casos, el patrón establecido en la Carta Magna, en el caso de los Estatutos de Segunda Generación la regulación del agua será uno de los principales puntos en los que se tratará de incidir con mayor profundidad para ampliar en la medida de lo posible la capacidad de las CCAA.

La CE señala en su artículo 149.1.22 que el Estado tiene competencia exclusiva sobre la legislación, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurren por más de una Comunidad Autónoma, pudiendo asumir las CCAA los proyectos de construcción y explotación de los aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos de interés de la Comunidad en cuestión, según el 148.1.10 CE.

Tal y como decíamos, los Estatutos siguieron estas pautas sin prestar mayor interés por este tema, a pesar de la importancia del recurso. Aun y con ello, no se puede extraer un patrón homogéneo de la asunción de atribuciones por parte de las CCAA y por ello, el Alto Tribunal señalará en el FJ 13.º de la STC 227/1988<sup>57</sup> relativa a la Ley de Aguas que los preceptos constitucionales y estatutarios relativos

<sup>57</sup> En cualquier caso, la STC conlleva a asunción de los siguientes parámetros:

- La demanialización del agua, a partir de la competencia estatal del 149.1.1.º al tratarse de regulación de «posición jurídica fundamental».
- La inclusión del Plan Hidrológico Nacional dentro del ámbito competencial del Estado en tanto que se encuentra enmarcado dentro de la potestad planificadora del mismo, ex artículo 149.1.13.º.
- La administración hidrológica comprende el régimen de protección de los recursos y las normas básicas del régimen de concesión, competencias que recaen en el Estado en virtud de los apartados 18 y 22 del artículo 149.1 CE.
- La participación de las CCAA en los órganos de gobierno y gestión de cuenca de aquellos ríos que discurren por el territorio de la Comunidad en cuestión.



al agua «no son coincidentes, ni desde el punto de vista de la materia que definen, ni en atención al criterio que utilizan para deslindar las competencias estatales y autonómicas sobre la misma. A esta inicial dificultad viene a sumarse la que comporta desentrañar el significado preciso de la expresión “legislación, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos” que se contiene en el 149.1.22 CE», evidenciando que la imprecisión del contenido de la terminología expresada en los preceptos vuelve de nuevo a complicar el reparto competencial claro entre Estado y CCAA, siguiendo en cualquier caso el patrón por el cual el primero se presenta como garante de la planificación hidrológica, respetando las competencias de las segundas, con miras a la solidaridad interregional y racionalidad del uso del recurso hídrico.

Si bien las modificaciones estatutarias relativas al medio ambiente en general y al agua en particular no fueron especialmente controvertidas en las primeras reformas realizadas en 1994, en tanto en cuanto se limitaron a aproximar –siempre con miras a una equiparación entre los distintos territorios– los niveles competenciales asumidos, las reformas estatutarias iniciadas en 2006 generaron mayor polémica.

Podemos señalar que, gran parte de la problemática surgida en torno a esta cuestión encuentra sus orígenes en la derogación del Plan Hidrológico Nacional (en adelante PHN)<sup>58</sup> realizada en 2004 y los enfrentamientos políticos surgidos a raíz del mismo entre las distintas CCAA. El primer borrador del PHN se elaboró bajo mandato socialista en 1992, de forma que el ministro Borrell presentó el Anteproyecto en 1993, suscitando importantes controversias debido principalmente al uso generalizado que proponía de los trasvases –y, por tanto, de la transferencia de importantes volúmenes de agua entre cuencas–, así como por la presencia de importantes carencias técnicas. Estos motivos fueron los que hicieron que el Plan fuese rechazado por los usuarios en el Consejo Nacional del Agua. Será en el año 2000 cuando el gobierno del Partido Popular presentará ante dicho organismo su propia propuesta de PHN, que venía a seguir alguna de las líneas ya marcadas por los socialistas en sus propuestas.<sup>59</sup>

<sup>58</sup> Debe entenderse este como un instrumento de ordenación y reequilibrio hídrico para lograr un uso sostenible del recurso, corrigiendo así los problemas de abastecimiento para el consumo humano y para el desarrollo de determinadas actividades económicas.

<sup>59</sup> Si bien es cierto que había algunas variaciones sustanciales entre ambos planes, cuando en julio de 2001 se aprobó por Ley el PHN elaborado por los populares, Martínez Gil señaló que «hoy el PHN del Partido Popular, aprobado ya por ley, es la misma versión, el calco, de aquel plan socialista, y hay que recordar que el partido que ahora gobierna, el responsable de la aprobación de este Plan, predicaba el tiempos de oposición contra algo que era sustancialmente igual a lo que ahora él ha aprobado. ¿Quién, entonces, planifica el agua en este país, gobierna quien gobierné?» en MARTÍNEZ GIL, F. J., «La Nueva Cultura del Agua» en *El agua en España. Propuestas de Futuro*, ARROJO AGUDO, P. (coord.), Ediciones del Oriente y del Mediterráneo, Madrid, 2004, p. 289.

De igual manera, y siguiendo el hilo argumental, el Partido Socialista que originariamente redactó el primer PHN que aludía a los trasvases como instrumento de gestión, hoy se posiciona en contra estos y ha dado con la derogación del Plan redactado por los populares. La cuestión es ¿se trata de una medida tomada con miras al interés general o con miras en la conveniencia política de una decisión?

Este Plan incluía, entre otras cuestiones, el transvase de agua del río Ebro hacia el sudeste peninsular a fin de paliar un problema que, en la citada zona, se había convertido en endémico. Este transvase fue el objeto principal del debate en torno al PHN y el empleado por los dos partidos mayoritarios en la lucha de cara a las elecciones. De hecho, con el vuelco electoral de 2004 el Plan tardó poco en ser derogado y pasar al centro de la vorágine, donde unos reclamaban para sí el agua que anteriormente se le había prometido (Comunidad Valencia y Murcia, gobernadas ambas por el principal partido de la oposición) y aquellos que se habían mostrado en contra del transvase (Aragón principalmente, con un gobierno socialista al frente) se mostraban satisfechos con la decisión del gobierno central.

Entre tanto, en escasos dos años, empezaron a surgir los EEAA de Segunda Generación que, a raíz de la confrontación que hemos señalado, incluyeron referencias expresas al recurso hídrico mucho más completas que en los Estatutos de Primera Generación, en gran parte de los casos reclamando ese «derecho al agua» para los ciudadanos de la Autonomía de turno. La gran mayoría de las disposiciones relativas a ello han sido recurridas ante el TC; a continuación haremos un repaso por el estado de los distintos recursos de inconstitucionalidad planteados:

### 2.2.1. El artículo 17.1 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana<sup>60</sup>

El citado artículo establece:

- «1. Se garantiza el derecho de los valencianos y valencianas a disponer del abastecimiento suficiente de agua de calidad. Igualmente, se reconoce el derecho de redistribución de los sobrantes de aguas de cuencas excedentarias atendiendo a criterios de sostenibilidad de acuerdo con la Constitución y la legislación estatal. Los ciudadanos y ciudadanas valencianos tienen derecho a gozar de una cantidad de agua de calidad, suficiente y segura, para atender a sus necesidades de consumo humano y para poder desarrollar sus actividades económicas y sociales de acuerdo con la Ley.
2. Toda persona tiene derecho a gozar de una vida y un medio ambiente seguro, sano y ecológicamente equilibrado. La Generalitat protegerá el medio ambiente, la diversidad biológica, los procesos ecológicos y otras áreas de especial importancia ecológica.»

Mientras el principio programático recogido en el apartado 2, que recuerda al recogido en el artículo 45 CE, no fue recurrido ante el Alto Tribunal, el apartado 1 tuvo en contra dos recursos de inconstitucionalidad: el 7288-2006 y el 7289-2006, promovidos por Castilla-La Mancha y Aragón, respectivamente.

Ante tales recursos, el TC trató de engendrar una sentencia que sirviese de base para establecer unos criterios que fuesen empleados para resolver los conflictos

<sup>60</sup> Objeto de dos recursos de inconstitucionalidad provenientes de las CCAA de Aragón y Castilla-La Mancha (publicados en el BOE el 26 septiembre 2006).

futuros, delimitando lo más claramente posible los ámbitos competenciales pertenecientes al Estado y a las CCAA.

El FJ 3.º de la STC 247/2007 plantea las cuestiones principales que tratará para resolver el recurso de inconstitucionalidad. Éstas son: el ámbito propio de la reserva estatutaria (art. 147.2 CE), la posible incidencia o condicionamiento indebido de las competencias del Estado y de otras Comunidades Autónomas, y la regulación de un derecho de los ciudadanos valencianos que podría resultar inadecuada por infracción de las prescripciones constitucionales que salvaguardan la igualdad de todos los españoles. De esta forma, el Tribunal recuerda, en el FJ 4.º, que «resulta claro que la autonomía hace referencia a un poder limitado. En efecto, autonomía no es soberanía –y aún este poder tiene sus límites–, y dado que cada organización territorial dotada de autonomía es una parte del todo, en ningún caso el principio de autonomía puede oponerse al de unidad, sino que es precisamente dentro de éste donde alcanza su verdadero sentido».

En cualquier caso, el Alto Tribunal considera indispensable tener en cuenta los principios de autonomía en la unidad del Estado, solidaridad, igualdad y lealtad constitucional como base de las relaciones entre el Estado y las CCAA, así como de la distribución de áreas competenciales en materias concurrentes. De esta forma, tales principios son el punto de partida para establecer los límites estatutarios «en unos casos, se ha tratado de no llevar hasta el límite de lo constitucionalmente posible la competencia asumida en el Estatuto; es decir, cuando éste, pudiendo hacerlo, no ha extendido la competencia autonómica hasta los límites fijados por el art. 149.1 CE. En esos casos el Estatuto excluye de la competencia asumida determinadas esferas, proclamando que permanecen en el ámbito de la competencia estatal [...]; en otros casos, los Estatutos han delimitado la competencia autonómica, restringiéndola mediante la remisión a lo que se establezca en la normativa estatal correspondiente [...]. El Tribunal ha reconocido también una tercera modalidad de norma estatutaria delimitadora, caracterizada porque el Estatuto incide, no ya en la competencia autonómica, sino directamente en la competencia estatal prevista en el art. 149.1 CE, precisando su alcance a partir de los preceptos constitucionales que remiten a una ley orgánica habilitando en determinadas materias la regulación estatutaria».<sup>61</sup>

No se puede dejar de tener en cuenta que el Estatuto va dirigido siempre hacia los propios poderes de la Comunidad Autónoma, ordenando así las potestades y el marco en el que tales poderes ejercen su acción. De esta forma, un precepto estatutario, dentro de los términos constitucionales, debe ser considerado legítimo siempre que se encuentre conectado con las previsiones relativas al contenido de los EEAA o cuestiones relativas a las funciones de los poderes o instituciones autonómicas.

<sup>61</sup> FJ 9.º STC 247/2007, de 12 de diciembre.

Hasta el FJ 18.º plantea los principios que deben ser considerados como línea de interpretación para futuros recursos de inconstitucionalidad, siendo a partir del señalado Fundamento cuando aborda el examen del artículo 17.1 de la Ley Orgánica 1/2006 en aplicación de lo señalado anteriormente.

Siguiendo el hilo argumental, el FJ 22.º presenta la parte más controvertida, y a nuestro parecer más cuestionable, de la sentencia pues hace referencia a la redistribución de los sobrantes de agua de las cuencas excedentarias –mención ésta que el legislador autonómico introdujo en clara alusión al derogado trasvase del Ebro–, aduciendo que la condición para que ello sea regulado es que así lo acuerde o disponga la legislación estatal en el marco de las previsiones constitucionales («de acuerdo con la Constitución y la legislación estatal»),<sup>62</sup> de suerte que no se limita la libertad de configuración del legislador estatal. De manera que si dicha legislación estatal no lo dispone, no se concretará el derecho; por el contrario, éste se hará realidad sólo en los términos (“de acuerdo”) en los que el Estado decida disponer medidas sobre el precepto estatutario».

Así pues vemos como el Alto Tribunal considera que estamos ante un derecho programático que para ser materializado necesita de la *interpositio legislatoris* por parte del ente estatal. En este caso, podría aducirse que el legislador autonómico se está inmiscuyendo en la competencia del Estado para la planificación de los recursos hídricos, pero el TC entiende que el carácter informador del derecho recogido en el artículo 17, constituido como un objetivo o mandato para los poderes públicos valencianos, sólo vincula al ente autonómico y no limita al Estado pues, como señala el citado FJ 22.º, el precepto impugnado no supone imposición alguna al Estado en los términos en que se redacta, ni, obvio es decirlo, podría tampoco hacerlo, pues las relaciones del Estado, titular de la soberanía, con las Comunidades Autónomas, dotadas de autonomía política, se sustentan en la fijación de esferas de competencia indisponibles e irrenunciables por imperativo constitucional, y máxime si, como señala el precepto, se tendrán en cuenta «criterios de sostenibilidad» que engarzan con el principio de solidaridad.<sup>63</sup> En todo caso, desde nuestra perspectiva, el desarrollo posterior que la legislación autonómica pueda hacer de este precepto puede dar lugar a una inconstitucionalidad de la normativa infra-estatutaria en un intento amplificador de los niveles competenciales autonómicos que vacíe de competencias al Estado. De este modo, no descartamos que, si ya lo ha sido hasta el momento, pueda ser el punto de partida de nuevas fricciones entre las CCAA.

La STC 249/2007, por su parte, sigue la línea marcada por la anterior para ratificarse en la constitucionalidad del precepto del Estatuto de la Comunidad Valenciana y persiguiendo el establecimiento de esos parámetros generales a tener

<sup>62</sup> No podemos olvidar que esta apostilla que suaviza el contenido del artículo fue introducido en su paso por las Cortes Generales.

<sup>63</sup> FJ 20.º, apartado c, de la STC 247/2007 y FJ 5.º de la STC 249/2007.

en cuenta en futuras sentencias. Es por ello, que no vale la pena hacer mayor mención al respecto pues el propio Alto Tribunal señala en el FJ 2.º que «hemos de dejar constancia de la sustancial coincidencia existente entre este recurso de inconstitucionalidad, núm. 7289-2006, y el registrado con el núm. 7288-2006 promovido por el Gobierno de la Comunidad Autónoma de Aragón contra el mismo artículo 20 de la Ley Orgánica 1/2006 (que da nueva redacción al art. 17.1 de la Ley Orgánica 5/1982). Y ya en este punto, importa señalar no sólo que aquél se formalizó con posterioridad a éste, sino también, y sobre todo, que presenta un objeto más limitado».

En definitiva, en relación a lo que aquí nos incumbe, las SSTC 247/2007 y 249/2007 vienen a señalar que los EEAA pueden establecer determinaciones que impacten sobre el ámbito competencial del Estado, a través del establecimiento de principios rectores que resulten únicamente vinculantes para los poderes públicos autonómicos, siempre que no se vincule ni se limite al Estado en el desarrollo de las competencias que tiene atribuidas, base sobre la cual considera constitucional el precepto recurrido. Esto supone que establece un criterio claro respecto de la constitucionalidad o no de las premisas recogidas en los EEAA en torno a la competencia en materia de agua y éste es la limitación o no de la capacidad legislativa estatal.<sup>64</sup>

### 2.2.2. El artículo 117 del Estatuto de Autonomía de Cataluña<sup>65</sup>

El precepto recurrido es el siguiente:

- 1. Corresponde a la Generalitat, en materia de aguas que pertenezcan a cuencas hidrográficas intracomunitarias, la competencia exclusiva, que incluye en todo caso:
  1. La ordenación administrativa, la planificación y la gestión del agua superficial y subterránea, de los usos y de los aprovechamientos hidráulicos, así como de las obras hidráulicas que no estén calificadas de interés general.
  2. La planificación y la adopción de medidas e instrumentos específicos de gestión y protección de los recursos hídricos y de los ecosistemas acuáticos y terrestres vinculados al agua.
  3. Las medidas extraordinarias en caso de necesidad para garantizar el suministro de agua.

<sup>64</sup> Tal y como señala el FJ 15, de la STC 247/2007, de 12 de diciembre, en el apartado *c in fine* «En conclusión, los Estatutos de Autonomía, que en el ámbito institucional del contenido estatutario pueden establecer derechos subjetivos por sí mismos, en el ámbito de atribución competencial requieren de la colaboración del legislador autonómico, de tal manera que las prescripciones estatutarias relativas a este último ámbito, cualquiera que sea el modo literal en que se enuncien, han de entenderse (...) como mandatos, orientaciones u objetivos, dirigidos a los poderes públicos autonómicos para el ejercicio de las competencias que el Estatuto atribuya».

<sup>65</sup> Recurrido por el Partido Popular (publicado en el BOE con fecha de 9 de octubre de 2006), el Defensor del Pueblo (publicado en el BOE del 17 de octubre de 2006); y las CCAA de La Rioja (en el BOE de 2 de noviembre de 2006), Murcia (en el BOE del 2 de noviembre de 2006) y la Comunidad Valenciana (publicado en el BOE de 20 de noviembre de 2006).

4. La organización de la administración hidráulica de Cataluña, incluida la participación de los usuarios.
  5. La regulación y la ejecución de las actuaciones relacionadas con la concentración parcelaria y las obras de riego.
2. La Generalitat, en los términos establecidos en la legislación estatal, asume competencias ejecutivas sobre el dominio público hidráulico y las obras de interés general. En estos mismos términos le corresponde la participación en la planificación y la programación de las obras de interés general.
  3. La Generalitat participa en la planificación hidrológica y en los órganos de gestión estatales de los recursos hídricos y de los aprovechamientos hidráulicos que pertenezcan a cuencas hidrográficas intercomunitarias. Corresponde a la Generalitat, dentro de su ámbito territorial, la competencia ejecutiva sobre:
    1. La adopción de medidas adicionales de protección y saneamiento de los recursos hídricos y de los ecosistemas acuáticos.
    2. La ejecución y la explotación de las obras de titularidad estatal si se establece mediante convenio.
    3. Las facultades de policía del dominio público hidráulico atribuidas por la legislación estatal.
  4. La Generalitat debe emitir un informe preceptivo para cualquier propuesta de trasvase de cuencas que implique la modificación de los recursos hídricos de su ámbito territorial.
  5. La Generalitat participa en la planificación hidrológica de los recursos hídricos y de los aprovechamientos hidráulicos que pasen o finalicen en Cataluña provenientes de territorios de fuera del ámbito estatal español, de acuerdo con los mecanismos que establece el Título V y participará en su ejecución en los términos previstos por la legislación estatal.»

Nos gustaría, en primer lugar, no dejar de señalar que el Estatuto catalán es, junto al andaluz, el único que se aparta del sistema de listas imperante en el sistema español para establecer las competencias que se atribuye a la Comunidad Autónoma.<sup>66</sup> Estos se centran en establecer el nivel competencial que les corresponde materia por materia, trasladando la jurisprudencia al Estatuto de Autonomía, lo que a nuestro juicio supone una importante ayuda para cerrar, o al menos tratar de solventar, el debate por la concurrencia competencial. Sin embargo, con ello no afirmamos que no vayan a producirse conflictos de esta envergadura puesto que han sido ambos llevados ante el TC en materia de aguas, entre otros ámbitos competenciales, ni nos aventuramos a señalar que sea un sistema más seguro, pero quizá hubiese sido una opción a tener en cuenta en la reforma del Estatuto valenciano.

<sup>66</sup> En el caso del medio ambiente tal regulación se encuentra en el artículo 144 de la Ley Orgánica 6/2006 de Estatuto de Autonomía de Cataluña. En el caso andaluz, la Ley Orgánica 2/2007 de 19 de abril, además del artículo 57 relativo a la competencia, la materia ambiental cuenta con un título propio en el texto, el título VII, que ha dado lugar a la calificación de éste como un «Estatuto ecológico».

Como decíamos, el hecho de dejar de lado el sistema de listas no ha evitado que se hayan planteado numerosos recursos de inconstitucionalidad contra dicho texto, entre los cuales se encuentra uno referido al precepto estatutario que alude a los recursos hidráulicos y su gestión. Así pues, el Alto Tribunal se pronunció respecto de los mismos en una sentencia que se hizo esperar casi cuatro años por la imposibilidad de acuerdo entre los Magistrados.<sup>67</sup> Finalmente, el acuerdo llegó con la STC 31/2010, de 28 de junio, una extensa sentencia –con un total de 881 páginas– cuyo contenido tampoco ha estado exento de polémica, no solo por las incoherencias internas de la misma sino también porque dichas incoherencias han llevado aparejadas una multitud de votos particulares.<sup>68</sup> En palabras del Magistrado Vicente Conde, las críticas hacia la misma serían justificadas puesto que respaldar «la constitucionalidad de una Ley recurrida, negando lo que la misma dice, sobre la base de hacerla decir lo que no dice, más que un error, supone, a mi juicio, simultáneamente un modo de abdicación de la estricta función jurisdiccional y de ejercicio de una potestad constitucional que al Tribunal no le corresponde».

Dejando de lado la polémica en torno a la misma, por lo que respecta a la materia que nos ocupa, el TC desestima la impugnación del artículo 117 del Estatuto Catalán, basándose para ello en una exposición detallada de los antecedentes en el apartado 58. En cuanto a la impugnación del art. 117.1, la sentencia señala que si bien es cierto que la CE reserva al Estado la competencia exclusiva en obras públicas de interés general, ello no supone un problema para entender que el precepto estatutario es constitucional basándose en que «la asunción de competencias ejecutivas por parte de la Comunidad Autónoma sobre dichas obras, así como su participación en su planificación y programación, tienen lugar, según dispone expresamente el precepto impugnado, en los “términos establecidos en la legislación estatal”».

Por lo que respecta a la impugnación del precepto según el cual la Generalitat participará en la planificación hidrológica y en los órganos de gestión estatales de los recursos hídricos y de los aprovechamientos hidráulicos que pertenezcan a cuencas hidrográficas intercomunitarias, recogido en el apartado 3 del citado artículo del Estatuto de Catalunya, por considerar que ello condiciona el ejercicio de una competencia estatal, el TC apunta que un Estatuto de Autonomía, como norma institucional básica

<sup>67</sup> El Estatut de Catalunya ha generado una amplia polémica a nivel nacional antes y después de su entrada en vigor. Aprobado por el Congreso de los Diputados el 30 de marzo y por el Senado el 10 de mayo, entró en vigor el 9 de agosto de agosto de 2006 (tras ser aprobado por los catalanes el 18 de junio de ese mismo año con el 73,9% de los votos emitidos en el referéndum en el que la participación no llegó al 50%), arrancando con ello el inicio de una serie de recursos de inconstitucionalidad que serán admitidos a trámite por el TC. Tras varios intentos fallidos de emisión de un sentencia al respecto, el Alto Tribunal dará finalmente por avalar la mayor parte del texto del mismo al declarar 14 artículos inconstitucionales y dando su propia interpretación de otros 24 de los 245 artículos de los que se compone el texto.

<sup>68</sup> Los votos particulares procedían de Ramón Rodríguez Arribas, Jorge Rodríguez Zapata, Vicente Conde, Javier Delgado y Eugeni Gay, siendo éste último el único de corte progresista.

que es, «no es sede normativa inadecuada, con una perspectiva constitucional, para contemplar, con la generalidad que se hace en el precepto recurrido, mecanismos o fórmulas cooperativas como las que en él se enuncian en asuntos en los que claramente resultan implicadas las competencias e intereses de la Comunidad Autónoma», añadiendo que es al legislador estatal al que corresponde determinar la participación expresada en dicho precepto estatutario, excluyendo de tal participación aquella que se desarrolle con fines decisorios. Idéntico argumento es el esgrimido para desestimar los recursos relativos a los apartados 2 y 5 del artículo impugnado.

Por último, en relación al artículo 117.4 del Estatut, era objeto de recurso la emisión por la Generalitat de un informe preceptivo para cualquier propuesta de trasvase de cuencas que implique la modificación de recursos hídricos de su ámbito territorial, por considerar los recurrentes que en la medida en que no se refiere, únicamente, al trasvase de cuencas intracomunitarias, sino que abarca cualquier propuesta de trasvase de cuencas impone una intervención de la Generalitat en el ejercicio de una competencia estatal que carece de justificación constitucional y condiciona su ejercicio. El Alto Tribunal interpreta en su sentencia de 28 de junio de 2010 que el citado apartado «establece un razonable mecanismo de colaboración entre la Comunidad Autónoma y el Estado en una materia en la que es evidente que resultan afectadas e implicadas las competencias y los intereses de una y otro, sin que en modo alguno se desplace o enerve, lo que sería constitucionalmente inaceptable, la competencia estatal *ex art.* 149.1.22 CE cuando se trate de trasvases entre cuencas intercomunitarias (STC 247/2007, de 12 de diciembre, FJ 22), pues el informe que ha de emitir la Generalitat, como expresamente reconocen los recurrentes, es un informe, aunque preceptivo, no vinculante».

En definitiva, vemos como el TC, siguiendo las bases jurisprudenciales esgrimidas en referencia a la LO 1/2006, del Estatut de la Comunitat Valenciana, interpreta que en ningún caso hay intromisión de la Comunidad Autónoma en la competencia estatal con un carácter limitante para el desarrollo de la parte que corresponde en exclusiva al Estado. A nuestro parecer, siguiendo la doctrina del TC, tales preceptos no vacían de contenido la competencia estatal y están en la línea de lo contenido por el artículo 17.1 del Estatuto valenciano.

### 2.2.3. Los artículos 50 y 51 del Estatuto de Autonomía de Andalucía<sup>69</sup>

Estos artículos señalan lo siguiente:

#### Artículo 50

- «1. En materia de aguas que transcurran íntegramente por Andalucía le corresponde a la Comunidad Autónoma de Andalucía la competencia exclusiva sobre:

<sup>69</sup> Objeto de recurso de inconstitucionalidad por parte de la Comunidad de Extremadura (publicado en el BOE de 17 de julio de 2007).



- a) Recursos y aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos, cuando las aguas transcurran por Andalucía. Aguas subterráneas cuando su aprovechamiento no afecte a otro territorio.
  - b) Aguas minerales y termales.
  - c) La participación de los usuarios, la garantía del suministro, la regulación parcelaria y las obras de transformación, modernización y consolidación de regadíos y para el ahorro y uso eficiente del agua.
2. Corresponde a la Comunidad Autónoma de Andalucía la competencia sobre la participación en la planificación y gestión hidrológica de aprovechamientos hidráulicos intercomunitarios, en los términos previstos en la legislación del Estado. Corresponde a la Comunidad Autónoma dentro de su ámbito territorial la competencia ejecutiva sobre adopción de medidas adicionales de protección y saneamiento de los recursos hídricos y de los ecosistemas acuáticos, ejecución y explotación de obras de titularidad estatal si se establece mediante convenio, y facultades de policía del dominio público hidráulico atribuidas por la legislación estatal.

En este caso, el Gobierno de Extremadura presentó un recurso de inconstitucionalidad basado en la consideración de que, a diferencia del artículo 13.12.º del anterior EA de Andalucía, el actual 50.1.a se refiere a aguas que transcurran por Andalucía aunque no lo hagan de manera única por este territorio, mostrando con ello una ambigüedad voluntaria que persigue la posibilidad de dar cabida a varias interpretaciones que podrían incurrir en una violación del principio de seguridad jurídica. Por otro lado, también considera que el artículo 50.2 del EA de Andalucía tampoco es acorde con el contenido de la CE, de tal forma que el recurso presentado contra ese precepto pivota en torno a la atribución a la Comunidad de facultades de policía del dominio público hidráulico sin dejar claro a qué cuencas refiere, resultando constitucionalmente improcedente en el caso de referirse a cuencas intercomunitarias pues estaría extendiendo su ámbito competencial a una materia propia del Estado. Ambos preceptos son declarados constitucionalmente válidos por la STC 30/2011, de 16 de marzo, añadiendo el Tribunal una precisión y es que, de acuerdo con el recurrente, si el art.50.2 refiriese a cuencas intercomunitarias «sería constitucionalmente improcedente que el Estatuto asumiera así una competencia que corresponde al Estado (STC 161/1996, de 15 de junio)».

En cualquier caso, queremos resaltar que el TC ha entendido que nos hallamos ante el mismo supuesto del artículo 17 del Estatuto de Autonomía valenciano y el artículo 117 del Estatuto de Autonomía Catalán, en tanto en cuanto consideramos que el desarrollo posterior de los preceptos contenidos en el mismo, en principio, no viene a condicionar el ejercicio de la competencia estatal.

Artículo 51. «La Comunidad Autónoma de Andalucía ostenta competencias exclusivas sobre las aguas de la Cuenca del Guadalquivir que transcurren por su territorio y no afectan a otra Comunidad Autónoma, sin perjuicio de la planificación general del ciclo hidrológico, de las normas básicas sobre protección del medio ambiente, de las obras públicas hidráulicas de interés general y de lo previsto en el artículo 149.1.22.ª de la Constitución»

Este precepto de la Ley Orgánica 2/2007—que recuerda inevitablemente, aunque con matices de importante calado, al artículo 75 del Estatuto de Castilla y León al que posteriormente haremos referencia—, trató de ser acomodado al orden constitucional por las Cortes Generales a través de tres enmiendas presentadas en el Congreso de los Diputados durante su tránsito por Las Cortes Generales. Sin embargo, el fracaso de dicho intento hizo que el Gobierno de Extremadura presentase un recurso de inconstitucionalidad contra este al considerar que, con la formulación de dicho precepto, la idea buscada por la Comunidad Autónoma de Andalucía era la de hacerse con el control de toda la cuenca hidrográfica, violando la atribución exclusiva de la competencia sobre legislación, ordenación, y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos de cuencas intercomunitarias que recae en el Estado, puesto que la cláusula «sin perjuicio» del ámbito competencial estatal introducida durante su tramitación en Las Cortes Generales resulta insuficiente.

La formulación planteada en el precepto estatutario hace que, a nuestro entender, acabe por excederse los límites competenciales que tienen las CCAA establecidos por vía constitucional, al emplear según la Ley de Aguas la cuenca como unidad de gestión de los ríos y no el curso, como era tradición en el derecho constitucional español.<sup>70</sup> Esta posición, además, es muy cercana a la mostrada por el TC en la sentencia 30/2011 que declara la inconstitucionalidad y nulidad del art. 51 de la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de Reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía, situándose con ello en contra de los argumentos esgrimidos por el Abogado del Estado para quien el citado precepto tiene una interpretación conforme a la CE. El Alto Tribunal argumenta que «el conjunto de esos intereses “manifiestamente supracomunitarios”, “debe ser gestionado de forma homogénea”, lo que excluye la viabilidad constitucional de la compartimentación del “régimen jurídico y la administración de las aguas de cada curso fluvial y sus afluentes en atención a los confines geográficos de cada Comunidad Autónoma” (STC 227/1988, de 29 de noviembre FJ 15)», según lo establecido en el FJ 6.º. En dicho sentido, el Alto Tribunal decide profundizar posteriormente en la cuestión puesto que considera que «la singular posición que corresponde al Estatuto de Autonomía en la configuración del Estado autonómico (SSTC 247/2007, FJ 5, y 31/2010, de 28 de junio, FJ 4), así como la esencial importancia vital, social y económica del agua (STC 227/1988, FFEJ 6 y 20), recurso natural que constituye el objeto del art. 149.1.22.ª CE, justifican y aún aconsejan extender nuestro enjuiciamiento al análisis de la constitucionalidad formal de la disposición estatutaria controvertida, dando con ello expresa respuesta a la tacha de inconstitucionalidad esgrimida en tal sentido por el Gobierno autonómico recurrente».<sup>71</sup>

<sup>70</sup> La Ley de Aguas, apartándose de lo establecido constitucionalmente, emplea el concepto de cuenca para delimitar las esferas competenciales con la voluntad de dar una interpretación expansiva de la competencia estatal y reduciendo el ámbito exclusivo de actuación de las CCAA a ríos por lo general de cuencas reducidas y escasos recursos.

<sup>71</sup> De manera reincidente señala pues la misma idea. Véase por ejemplo, el FJ 8.º donde señala que «es evidente que con la definición estatutaria del criterio territorial determinante de la delimitación

#### 2.2.4. El artículo 75, apartados 1 y 5, del Estatuto de Autonomía de Castilla y León

Aunque somos conscientes de que solo el primero de los dos preceptos ha sido recurrido,<sup>72</sup> llama nuestra atención la posible inconstitucionalidad según la interpretación que se haga de los mismos:

Artículo 75.1: «Dada la relevancia que la Cuenca del Duero tiene como elemento configurador del territorio de Castilla y León, la Comunidad Autónoma asumirá las competencias de desarrollo legislativo y ejecución en materia de recursos y aprovechamiento hidráulicos de las aguas de la Cuenca del Duero que tengan su nacimiento en Castilla y León y deriven a Portugal sin atravesar ninguna otra Comunidad Autónoma».

Artículo 75.5: «Es un principio rector de la acción política de la Comunidad la garantía del abastecimiento de agua en condiciones de cantidad y calidad suficientes para atender a las necesidades presentes y futuras de los castellanos y leoneses. En aplicación de este principio y en el marco de la legislación del Estado, la Junta de Castilla y León emitirá un informe preceptivo sobre cualquier decisión estatal que implique transferencia de aguas fuera del territorio de la Comunidad».

Si bien, en primer lugar, la referencia al informe preceptivo por parte de la Comunidad recogido en el apartado 5 del citado artículo del Estatuto Castellanoleonés no ha sido recurrida ante el TC, queremos resaltarla aquí porque consideramos que puede llevar a confusión, tal y como ya hizo en el caso del Estatuto de Cataluña un precepto similar que finalmente fue declarado constitucional por la STC 31/2010. Esto se debe a que, a pesar de que resulta de todo punto constitucional en tanto en cuanto el contenido del mismo no sería vinculante para el Estado y por tanto no limitaría el ejercicio por parte de este de las competencias que le son propias en la materia, en el caso del Estatuto Catalán sí que fue recurrido el artículo 117.4, motivo por el cual queremos remitir al lector al argumento esgrimido en aquella sentencia que desarrollábamos *ut supra* para afirmar la constitucionalidad del que aquí nos ocupa y, con ello, despejar cualquier duda.

de las competencias atribuidas al Estado por el art. 149.1.22.<sup>a</sup> CE no sólo se están asumiendo competencias fuera del ámbito que acabamos de señalar –artículos 148 y 149 CE a sensu contrario– sino que además se menoscaban gravemente «las funciones propias» de las competencias estatales, cuya razón de ser no es otra, en la lógica del sistema de descentralización característico del Estado autonómico, que la garantía de la unidad última del ordenamiento a partir de un mínimo denominador común normativo, imprescindible en tanto que presupuesto para que la diversificación inherente al principio autonómico no se resuelva en contradicciones de principio con el fundamento unitario del Estado. Tal función integradora padecería de manera irremisible si los Estatutos de Autonomía fueran constitucionalmente capaces de imponer un criterio de delimitación competencial respecto de potestades y funciones que, como es el caso con las aguas que discurren por varias Comunidades Autónomas, han de proyectarse sobre una realidad física supracomunitaria, cuya disciplina sería sencillamente imposible si los criterios adoptados en los Estatutos de las Comunidades Autónomas interesadas resultaran incompatibles o excluyentes».

<sup>72</sup> recurso de inconstitucionalidad núm. 1710-2008, interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura contra el artículo 75.1 del Estatuto de Castilla y León.

En segundo lugar, en el caso del artículo 75.1, debemos partir de la consideración jurídica del río Duero como un río internacional, dado que sus aguas discurren no sólo por territorio español –sí es cierto que las aguas que discurren por territorio nacional, lo hacen exclusivamente por la Comunidad de Castilla y León– sino que también lo hacen por territorio luso. Es por ello que no se puede dejar de lado que estamos hablando de un río internacional cuyas aguas se rigen por el convenio hispano-luso y, teniendo en cuenta dicha realidad, la STC 32/2011, de 17 de marzo, relativa a la LO 14/2007, de reforma del Estatuto de Castilla y León, da por declarar dicho precepto inconstitucional, en sentido tanto material como formal, no solo por ser contrario al 149.1.22.º CE, como desarrollaremos a continuación, sino también por ser incompatible con el Convenio de Albufeira, con la normativa europea –especialmente con la Directiva Marco de Aguas–, y con la jurisprudencia del Alto Tribunal de la materia –esencialmente la STC 227/1988–. Ello hará que sea declarado inconstitucional y nulo el precepto estatutario.

Si nos centramos en la relación de dicho precepto estatutario con el artículo 149.1.22.º CE, resulta obvio que la consideración que merece la asunción por parte del gobierno de ésta comunidad de la competencia del desarrollo legislativo y la ejecución de los aprovechamientos hidráulicos tal y como aparece formulada, debía ser declarada inconstitucional. En este caso, consideremos que si bien no pretende eliminar la competencia estatal sobre la cuenca, sino simplemente limitarla a la legislación básica, el precepto no merece un juicio de constitucionalidad favorable a la luz de la doctrina sentada por la STC 227/1988, puesto que «no es sólo que el precepto invade la competencia estatal, es que lo hace mediante una norma –el Estatuto– que está retirada de plena disponibilidad del legislador estatal por el artículo 147.3 CE. Esto es, se produce un doble vicio de inconstitucionalidad: de un lado hay un exceso de competencia, y del otro dicho exceso se produce mediante una norma que priva al Estado de su configuración sencillamente porque el Estado por sí sólo no la puede emanar».<sup>73</sup> Esto es así puesto que, en definitiva, como señala el Alto Tribunal, al atribuirse la Comunidad Autónoma competencias de desarrollo legislativo y ejecución sobre las aguas de una cuenca supracomunitaria, por más que pretenda limitarse a aquellas aguas que trascurren por el territorio de la Comunidad y deriven a Portugal, impide que las competencias estatales del 149.1.22.º sean ejercidas con normalidad. De esta forma, el TC da por ignorar la posición presentada por el Abogado del Estado para el cual podía derivarse una interpretación constitucionalmente viable del citado precepto.

Así pues, en el FJ 6.º se señalaba que el «punto de partida ha de ser necesariamente el integrado por las consideraciones fundamentales de la STC 227/1988, ratificada por las SSTC 161/1996 y 11/1998, y nuevamente por la

<sup>73</sup> MARTÍNEZ SOSPEDRA, M. Y MARCO MARCO, J., «Agua, Constitución y conflictos competenciales: ¿hacia una mutación constitucional?», *CEF Legal. Revista Práctica de Derecho*, n.º 118, Madrid, 2010, pp. 59-90.

reciente Sentencia de 16 de marzo de 2011, recaída en el recurso de inconstitucionalidad núm. 5120/2007, que nos llevan a concluir que, aunque el criterio de la cuenca hidrográfica no sea el único constitucionalmente viable en el marco del artículo 149.1.22.<sup>a</sup> CE, sí ha de declararse que no le es dado al legislador estatal concretar las competencias del Estado en esta materia mediante una fragmentación de la gestión de las aguas intercomunitarias de cada curso fluvial y sus afluentes», puesto que lo que sucede es que el artículo 75.1 EA Castellanoleonés acepta el concepto de cuenca hidrográfica y al mismo tiempo lo contradice, ya que, mediante el empleo de la cláusula «aguas de la cuenca del Duero que tengan su nacimiento en Castilla y León y deriven a Portugal sin atravesar ninguna otra Comunidad Autónoma» introduce un criterio que pretende fragmentar la unidad de gestión de una cuenca hidrográfica intercomunitaria, como es la del Duero.

Así, siguiendo a MARTÍNEZ SOSPEDRA y MARCO MARCO, podría encontrarse detrás una intención de dejar abierta la ventana a una posible modificación de la doctrina del TC sentada con la STC 227/1988 para volver a emplear el concepto de «curso» y abandonar el concepto de «cuenca»<sup>74</sup>, caso en el cual podría encontrarse una razón de ser a este precepto estatutario. En tal situación, puede pues que haya sido redactado para que sea recurrido ante el TC y así tratar de retornar al concepto de curso o bien reafirmar el concepto de cuenca hidrográfica, vía por la que finalmente ha apostado el Alto Tribunal.

### 2.2.5. Los artículos 19 y 72, así como la DA 5.<sup>a</sup> del Estatuto de Autonomía de Aragón<sup>75</sup>

El contenido de dichos artículos es el siguiente:

#### Artículo 19

1. Los aragoneses, en el marco del desarrollo sostenible, de la participación y de la utilización eficaz y eficiente del recurso, tienen derecho a disponer del abastecimiento de agua en condiciones de cantidad y calidad suficientes para atender sus necesidades presentes y futuras, tanto para el consumo humano como para el desarrollo de actividades sociales y económicas que permitan la vertebración y el reequilibrio territorial de Aragón.
2. Los poderes públicos aragoneses velarán por la conservación y mejora de los recursos hidrológicos, ríos, humedales y ecosistemas y paisajes vinculados, mediante la promoción de un uso racional del agua, la fijación de caudales ambientales apropiados y la adopción de sistemas de saneamiento y depuración de aguas adecuados.

<sup>74</sup> Desde la perspectiva de MARTÍNEZ SOSPEDRA Y MARCO MARCO, la ley de aguas de 1985 opera una auténtica “mutación constitucional” al adoptar el criterio de cuenca, hecho que viene respaldado por el FJ 15.º de la STC 227/1988. *Ibidem*.

<sup>75</sup> Recorrido por La Rioja (publicado en el BOE de 24 de septiembre de 2007).

3. Corresponde a los poderes públicos aragoneses, en los términos que establece este Estatuto y de acuerdo con el principio de unidad de cuenca, la Constitución, la legislación estatal y la normativa comunitaria aplicables, velar especialmente para evitar transferencias de aguas de las cuencas hidrográficas de las que forma parte la Comunidad Autónoma que afecten a intereses de sostenibilidad, atendiendo a los derechos de las generaciones presentes y futuras».

En este caso, en primer lugar, nos gustaría destacar la propia contradicción de los poderes públicos. Esto es, en el caso de la Comunidad de Aragón vemos como, de manera paralela, está denunciando el artículo 17.1 del Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana y reproduciendo un contenido similar en su propia reforma del texto estatutario aragonés, antes incluso de que el Alto Tribunal hubiese dictado la sentencia relativa al recurso de inconstitucionalidad que presentó contra dicho precepto. En este sentido FERNÁNDEZ FARRERES señala que tales contradicciones en la manera de actuar de los entes públicos «inevitablemente favorecen la sospecha de que el Tribunal Constitucional no escapa a la instrumentalización, como un elemento más a manejar en la confrontación partidista y también territorial, apelando a él o no haciéndolo según se considere oportuno».<sup>76</sup>

En este sentido, VALENCIA MARTÍN se plantea «¿qué seriedad se puede atribuir a un sistema que, en relación con el conflictivo tema del Ebro, simultáneamente afirma que los valencianos tienen derecho a la “redistribución de los sobrantes de aguas de las cuencas excedentarias” (artículo 17.1 del Estatuto de Autonomía valenciano) y que “corresponde a los poderes públicos aragoneses [...] velar especialmente para evitar transferencias de aguas de las cuencas hidrográficas de las que forma parte la Comunidad Autónoma [...] atendiendo a los derechos de las generaciones presentes y futuras” (artículo 19.3 del Estatuto aragonés)? Pues, obviamente, no mucha. Es decir, que digan lo que digan los Estatutos las cosas siguen como estaban, en manos de la instancia competente, es decir, del Gobierno de la Nación».<sup>77</sup>

En segundo lugar, y sin perder de vista la apreciación que acabamos de apuntar, nos encontramos ante un principio rector de la actividad de los poderes públicos de la Comunidad Autónoma que, aun incidiendo en el ámbito de las competencias estatales, no lo hace de manera limitativa para con las mismas. De esta forma, es un precepto constitucionalmente legítimo en tanto en cuanto establece unas directrices a seguir en el desarrollo de las políticas públicas ambientales.

<sup>76</sup> FERNÁNDEZ FARRERES, G., «El tribunal constitucional ante las reformas estatutarias, *Asamblea. Revista de Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, núm. 21, diciembre de 2009, p. 153.

<sup>77</sup> VALENCIA MARTÍN, G., «Jurisprudencia ambiental del Tribunal Constitucional» en LÓPEZ RAMÓN, F. (coord.), *Observatorio de Políticas Ambientales 2008*, Thomson Aranzadi, 2008, p. 143.

Artículo 72

1. Corresponde a la Comunidad Autónoma de Aragón la competencia exclusiva en materia de aguas que discurren íntegramente por su territorio, comprendiendo dicha competencia:
  - a) La ordenación, la planificación y la gestión de las aguas, superficiales y subterráneas, de los usos y de los aprovechamientos hidráulicos, incluida su concesión, así como de las obras hidráulicas que no estén calificadas de interés general.
  - b) La planificación y el establecimiento de medidas e instrumentos específicos de gestión y protección de los recursos hídricos y de los ecosistemas acuáticos y terrestres vinculados al agua.
  - c) Las medidas extraordinarias en caso de necesidad para garantizar el suministro de agua.
  - d) La organización de la administración hidráulica de Aragón, incluida la participación de los usuarios.
  - e) La regulación y la ejecución de las actuaciones relativas a las obras de regadío. También corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de aguas minerales y termales, así como de proyectos, construcción y explotación de los aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos de interés de la Comunidad Autónoma.
2. La Comunidad Autónoma de Aragón, en el marco de lo dispuesto en el Artículo 149.1.22.a de la Constitución española y las leyes que lo desarrollan, participará y colaborará en la planificación hidrológica y en los órganos de gestión estatal de los recursos hídricos y de los aprovechamientos hidráulicos que pertenecen a cuencas hidrográficas intercomunitarias que afecten a Aragón. Asimismo, le corresponde la adopción de medidas adicionales de protección y saneamiento de los recursos hídricos y de los ecosistemas acuáticos; la ejecución y la explotación de las obras de titularidad estatal, si se establece mediante convenio, y las facultades de policía del dominio público hidráulico atribuidas por la legislación estatal, participando en la fijación del caudal ecológico.
3. En este sentido, y para la defensa de los derechos relacionados con el agua contemplados en el Artículo 19, la Comunidad Autónoma emitirá un informe preceptivo para cualquier propuesta de obra hidráulica o de transferencia de aguas que afecte a su territorio. El Gobierno de España deberá propiciar de forma efectiva el acuerdo entre todas las Comunidades Autónomas que puedan resultar afectadas.

Disposición Adicional Quinta

«La planificación hidrológica concretará las asignaciones, inversiones y reservas para el cumplimiento del principio de prioridad en el aprovechamiento de los recursos hídricos de la cuenca del Ebro y de los derechos recogidos en el Artículo 19 del presente Estatuto, considerando que la resolución de las Cortes de Aragón de 30 de junio de 1992 establece una reserva de agua para uso exclusivo de los aragoneses de 6.550 hm<sup>3</sup>».

Este caso, sin embargo, siguiendo la doctrina establecida por las sentencias relativas a los recursos de inconstitucionalidad interpuestos contra el Estatuto de Autonomía

valenciano, catalán, andaluz y castellanoleonés, presenta un contenido claramente contrario a la Constitución Española. Esto no solo se debe a que está vinculando al Estado, de forma que limita su capacidad legislativa, sino también a que nos encontramos formalmente ante una norma no disponible para el legislador, ni estatal ni autonómico.

### 2.2.6. Una mención al proyecto de Estatuto de Castilla-La Mancha

El proyecto presentado por las Cortes Castellano-manchegas es, sin lugar a dudas, el que mayores razones alberga para ser declarado inconstitucional si atendemos, no sólo a la jurisprudencia anteriormente señalada, sino a los principios rectores de las relaciones entre Estado y Comunidades Autónomas (véase solidaridad, autonomía y unidad, igualdad, y lealtad constitucional).

Varios son los preceptos del proyecto de reforma del Estatuto de Castilla-La Mancha –en la actualidad paralizado– que podrían ser considerados inconstitucionales y, por tanto, deberían ser rechazados por las Cortes Generales en su tramitación parlamentaria. En caso de no ser así, en última instancia, sin duda, recibirán numerosos recursos de inconstitucionalidad:

Artículo 21.j «Derecho a un uso preferente de sus recursos hídricos de forma que posibilite su disponibilidad plena para atender a sus necesidades de consumo humano, al desarrollo económico y social, a la sostenibilidad del medio ambiente y a la preservación de nuestro entorno natural.»

Este caso, las dudas que nos surgen sobre la legitimidad por parte del Gobierno autonómico depende de si hace referencia a cuencas intra o intercomunitarias, de tal forma que mientras en el primer caso nos encontraríamos ante un caso en el que la Comunidad está desarrollando sus competencias dentro de los márgenes establecidos por el bloque de constitucionalidad imperante, en el segundo de los casos chocaría frontalmente contra lo establecido en el artículo 149.1.22.º CE que otorga al Estado la gestión de los recursos hídricos que afecten a más de una Autonomía, siguiendo el principio de unidad de gestión.

Artículo 102 «2. La Junta de Comunidades dispondrá de forma efectiva de las reservas de recursos hídricos que se establezcan, con arreglo a la legislación estatal, en la planificación hidrológica del Estado para demandas futuras en el ámbito de sus competencias. En el procedimiento de otorgamiento de concesiones con cargo a dichas reservas participa la Junta de Comunidades mediante la emisión de informes preceptivos» y «3. La Junta de Comunidades emitirá un informe previo, preceptivo y determinante ante cualquier trasvase, cesión, transferencia, transacción o cualquier modo de intercambio de aguas tanto públicas como privadas dentro de una misma cuenca hidrográfica o entre cuencas hidrográficas de la Comunidad Autónoma que se plantee y que afecte a los cauces, recursos o infraestructuras que discurran total o parcialmente dentro de su territorio.»

El citado artículo se enmarca dentro de la línea establecida por otros EEAA –véase el catalán a modo de ejemplo– que reclaman la necesidad de la realización de un informe para la realización de trasvase de aguas que discurran por un río



que atraviese la Comunidad en cuestión o la realización de cualquier otro tipo de obra que afecte a los recursos hídricos de los que se dispone. Todo sería correcto de no ser por el hecho de que en este caso el informe de la Comunidad Autónoma es determinante y vinculante, de tal forma que priva al Estado de la capacidad de actuación que tiene otorgada constitucionalmente, además de aparecer de nuevo la indisponibilidad de la norma. Ambas cuestiones deberían hacer a las Cortes Generales rechazar dicho precepto constitucional en tanto en cuanto se estaría vaciando la competencia estatal rompiendo con el principio de lealtad constitucional, el principio de igualdad y el principio de solidaridad.

Artículo 103 «2. Tendrán sede en Castilla-La Mancha los órganos administrativos de planificación y gestión de las cuencas hidrográficas del Tajo, del Júcar, del Guadiana, del Segura y del Guadalquivir».

Este caso, de nuevo vulnera el ámbito competencial exclusivo reservado al Estado y limita su capacidad de acción, por lo que no debería permanecer tal disposición en la redacción final del Estatuto manchego aprobado por Ley Orgánica de las Cortes.

Disposición Transitoria Primera «1. Los poderes públicos del Estado y de Castilla-La Mancha velarán para que, en cumplimiento de la disposición adicional primera de la Ley 11 /2005, de 22 de junio, por la que se modifica el Plan Hidrológico Nacional, el volumen de agua trasvasable desde el Tajo al Segura se reduzca progresivamente a partir de la entrada en vigor del presente Estatuto hasta su definitiva extinción, que en todo caso se producirá en 2015, coincidiendo con el plazo establecido para el cumplimiento de los objetivos medioambientales y los plazos referidos al buen estado ecológico de las aguas superficiales establecidos por la Directiva Marco de Aguas. Se deberá garantizar que el río Tajo y los espacios ambientales asociados a la explotación del mismo disponen de agua en calidad y cantidad suficiente para alcanzar los objetivos mencionados.»

Por último, en este caso, si bien de nuevo se atenta contra la capacidad de acción en materia de aguas que tiene atribuida el Estado, además se vulnera el indispensable principio de solidaridad interterritorial que debe imperar en las relaciones entre las distintas CCAA. La extinción progresiva del trasvase Tajo-Segura privaría de agua a una zona afectada por la falta de este recurso que se ha visto beneficiada por el acceso a los excedentes del agua del Tajo hasta el momento, quebrantando el respeto a los fundamentos sobre los que se sustenta el reparto competencial en materia de aguas y, un más allá de esto, rompiendo los principios sobre los que se sustenta el Estado de las Autonomías a los que se hacía referencia en las SSTC 247/2007 y 249/2007.

### 2.3. El medio ambiente en el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana

La Comunidad Valenciana veía como se aprobaba la Ley Orgánica que contenía su Estatuto de Autonomía el 1 de julio de 1982, acompañado por una Ley de Transferencia de Competencias a la Comunidad (LOTRAVA) que venía a tratar de compensar la poca deferencia que el poder central había mostrado para con

la región durante el camino hacia la autonomía.<sup>78</sup> Es por ello que, en materia ambiental, desde un primer momento, estará dentro del grupo de CCAA que asumen el máximo nivel competencial posible, tal y como reflejaba el artículo 32.1.6 de la LO 5/1982 de Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana (actual artículo 50.6 de la LO 1/2006) bajo la siguiente fórmula:

«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 las siguientes materias (...) 6.– Protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de la Generalitat para establecer normas adicionales de protección».

Así pues, vemos como, en el caso valenciano, en la materia que nos ocupa, se deja en manos de la Generalitat:

a) La ejecución de las políticas destinadas a la protección ambiental.

En base al principio de proximidad, la ejecución y gestión de estas recae en las CCAA en función de lo establecido en el artículo 148.1.9.º CE. Abarca pues, al igual que el resto de las CCAA, el ejercicio del mínimo competencial asumible a raíz de la interpretación de los preceptos constitucionales.

b) El desarrollo de la legislación estatal básica, siempre dentro de los límites marcados por ésta, en materia ambiental.

Antes de las reformas estatutarias de 1994, la Comunidad Valenciana era una de las pocas que asumieron una competencia legislativa en materia ambiental. Los creadores del Estatuto Valenciano entendieron con carácter positivo la no mención expresa del desarrollo de la legislación básica como una atribución exclusiva del Estado, de forma que consideraron que esta potestad podía ser asumida por la Comunidad, enmarcándose en cualquier caso en los límites constitucionales. Esto permitió el desarrollo de una prolija y pionera legislación destinada a la protección ambiental, bien por asunción directa de ésta en el título citado *ut supra*, bien a raíz de los títulos específicos relativos a otros aspectos relacionados con el medio ambiente.<sup>79</sup>

c) El establecimiento de normas adicionales de protección que eleven el nivel de protección del medio en aras del beneficio común.

<sup>78</sup> Con esto nos estamos refiriendo a la realidad objetiva del caso valenciano puesto que la región había desarrollado punto por punto los requisitos exigidos para el acceso a la autonomía por la vía del régimen especial del artículo 151CE (se contaba el apoyo expreso de ¾ partes de los municipios correspondientes a la mayoría de la población censada de cada una de las provincias en un plazo de 6 meses) pero, llegado el momento de la celebración del referéndum en el que el pueblo valenciano debía ratificarlo, el gobierno central alegó la imposibilidad de desarrollarlo por la inexistencia de Ley de Referéndum –que sería aprobada posteriormente– y el hecho de no haber avisado de manera previa sobre el interés de acceder a la autonomía por la vía especial.

<sup>79</sup> Véase a modo de ejemplo la Ley 2/1989 de evaluación de impacto ambiental, la Ley 3/1989 de actividades clasificadas (hoy derogada), o la Ley 2/1992 reguladora de la evacuación, tratamiento y reutilización de las aguas residuales.

Junto a la ejecución, fue considerada por gran parte de las CCAA parte del mínimo competencial autonómico. La jurisprudencia constitucional ha tendido a entenderlas como la facultad de la Comunidad Autónoma para incrementar los índices de protección ambiental fijados por la legislación básica, pero esto también ha sido empleado para legislar en ámbitos sin título específico con anterioridad a que el Estado establezca la legislación básica en la materia (hecho este que ha llevado en tales casos a una adaptación por parte de la normativa estatal).<sup>80</sup> Este fenómeno en el que careciendo de bases estatales, las CCAA han legislado al margen de lo que consideren lo básico, de tal forma que se condicione con ella la posterior configuración de tales leyes básicas, se produce de manera muy significativa en el caso del derecho ambiental.

d) el desarrollo de las atribuciones estatutarias en relación a las materias establecidas como competencia exclusiva o compartida, ya sean estas colindantes o afines al medio ambiente. En este sentido:

- El originario artículo 31 EAV (actual artículo 49) recogía la competencia exclusiva de la Generalitat en materias como la ordenación del territorio y del litoral, el urbanismo y vivienda (antiguo artículo 31.9, actual artículo 49.9 EAV); montes, aprovechamientos y servicios forestales, vías pecuarias y pastos, espacios naturales protegidos y tratamiento especial de zonas de montaña de acuerdo con el artículo 149.1.23.º CE (antiguo artículo 31.10, actual artículo 49.10 EAV), turismo (antiguo artículo 31.12, actual artículo 49.12 EAV); carreteras y transporte, sin contravenir lo dispuesto en el artículo 149.1.20.º y 21.º CE (antiguos artículos 31.14 y 31.15, actuales artículos 49.14 y 49.15 EAV); aprovechamientos hidráulicos cuyas aguas discurren íntegramente por territorio de la Comunitat (antiguo artículo 31.16, actual artículo 49.16 EAV); y obras públicas que no tengan calificación legal de interés general del Estado (antiguo artículo 31.13, actual artículo 49.13 EAV), entre otras.
- El artículo 32 (actual artículo 50 EAV) establecía la competencia de la Comunitat para desarrollar la legislación básica del Estado y ejecutar las políticas en materias como el régimen minero y energético (antiguo artículo 32.5, actual artículo 50.5 EAV) y ordenación del sector pesquero (antiguo 32.6, actual artículo 50.6 EAV), cuya regulación inciden irremediablemente en el medio ambiente que nos rodea.

<sup>80</sup> «Las interpretaciones territoriales acerca de qué es o no lo básico, aunque no puede resistirse a las modificaciones que luego introduzca la legislación básica dictada *ad hoc* por el Estado, tienden a condicionarla de hecho», por lo que se da la situación de que «en lugar de hacerlo el Estado, que el que tiene encomendada primariamente esta tarea, lo hacen las Comunidades Autónomas» en MUÑOZ MACHADO, S., *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, Vol.1, Civitas, Madrid, 1982, p. 430.

- El entonces artículo 33 (actual artículo 51) acopiaba las materias en las que la Comunitat asumía la competencia para ejecutar la legislación del Estado, entra las cuales hay ámbitos que guardan relación con el medio ambiente y su protección, tal y como pueden ser: el salvamento marítimo y vertidos industriales y contaminantes a las aguas territoriales del Estado correspondientes al litoral valenciano (antiguo artículo 33.6, actual artículo 51.6 EAV); uniones que se pueden desarrollar sobre la zona marítimo terrestre, costas y playas en función de la legislación estatal (antiguo artículo 33.9, actual artículo 51.9 EAV).
- El artículo 34 (actual artículo 52 EAV) recogía las atribuciones asumidas en materia de ordenación económica, entre las cuales se encuentran ámbitos de actuación cuyas políticas inciden inevitablemente sobre la protección y conservación del medio (véase la política industrial).

En cualquier caso, el mapa de atribuciones competenciales asumido en la nueva formulación del Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana que viene de la mano de la LO 1/2006, no varía sustancialmente el contenido de lo señalado *ut supra* –pues como hemos visto se da una correspondencia total entre la redacción originaria y la actual– en las materias relacionadas con el medio ambiente, más allá de la competencia en materia de aguas, según el artículo 17 EAV –cuestión abordada en el anterior epígrafe– y la referencia al desarrollo sostenible, que recoge el artículo 19–cuestión a la que hemos hecho alusión anteriormente al hablar de las reformas estatutarias–; en dichos artículos, el Estatuto valenciano está dentro de las pautas marcadas por las nuevas reformas estatutarias, por lo que está en sintonía con gran parte del resto de CCAA. Ambas se encuentran en el Título II de los Derechos de los Valencianos y Valencianas, elemento este que no exime a tales disposiciones estatutarias de una importante incidencia sobre el ejercicio de las potestades de los poderes públicos valencianos en materia ambiental, aun y cuando no estamos ante atribuciones competenciales.

### 3. LA OSCILANTE Y CASUÍSTICA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

La jurisprudencia constitucional en materia de competencias ambientales no ha marcado una línea de interpretación clara que determine de manera contundente y unívoca el reparto de atribuciones entre el Estado y las CCAA. Por el contrario, ha mostrado una falta de criterio importante, al resolver de manera casuística y pendular los conflictos que a lo largo de la historia de nuestra democracia se le han presentado. Aun y con ello, como punto de partida, hemos de marcar una distinción en dos períodos diferenciados de forma más o menos precisa que basculan en torno a dos sentencias de gran calado en el panorama doctrinal:

- el primer período, que alcanza el momento cumbre con la STC 149/1991, evidencia un cierto temor hacia la ampliación excesiva del ámbito competencial autonómico, por lo que tiende a mostrar una visión expansiva del concepto de «legislación básica» a fin, suponemos, de garantizar el papel preeminente del Estado en la materia;
- el segundo período, que muestra una cierta inclinación hacia una mayor sensibilidad autonómica, viene de la mano de la STC 102/1995 y llegaría hasta nuestros días.

### 3.1. La extensión del ámbito competencial estatal en materia ambiental: la STC 149/1991 como culmen del proceso

La jurisprudencia del Constitucional mostró cierto rechazo a la ampliación de competencias autonómicas y trató de evitarlo ampliando los márgenes prefijados o sobreentendidos de las competencias estatales. El colofón a esta tendencia<sup>81</sup> viene de la mano de la sentencia relativa a la Ley de Costas que en su FJ 1.º señala que «la obligada interpretación de los Estatutos de Autonomía conforme a la Constitución fuerza a entender, sin embargo, que en la materia de medio ambiente el deber estatal de dejar un margen de desarrollo de la legislación básica es menor que en otros ámbitos», declarando pues la constitucionalidad de la norma que se juzgaba a pesar del grado de detalle que presentaba, al entender que ni explícita ni implícitamente se admite a la luz de los preceptos constitucionales «que el desarrollo legislativo pueda ser asumido, como competencia propia, por las Comunidades Autónomas», siendo posible competencia de éstas, en cualquier caso, el establecimiento de normas adicionales de protección. Es por ello que la STC llega a señalar que se debe entender que «había de ser el Estado el que estableciese toda la normativa que considerase indispensable para la protección del medio ambiente», elemento de la sentencia que otorga al Estado un elevado grado de discrecionalidad en el ejercicio de la competencia en materia ambiental.

Las razones que se hallan detrás del pronunciamiento del Tribunal pueden ser de diversa índole y no necesariamente vienen matizadas por un fuerte sentimiento ambiental o por una concepción sistémica en la protección del medio. A nuestro parecer, se trata de limitar a las CCAA en una muestra de temor hacia una federalización del modelo de Estado que a la luz de la Constitución de 1978 y sus posteriores desarrollos se estaba gestando. Tal hecho nos muestra desde el primer momento la politización de las políticas ambientales más allá del uso de las mismas para la finalidad de protección, mejora, restauración y defensa encomendada a los poderes públicos en el 45.2 CE.

<sup>81</sup> La primera STC en este sentido fue la 64/1982, de 4 de noviembre, que señala que el Estado debe fijar las normas que «impongan un encuadramiento de una política global en materia de medio ambiente», pero es la STC 170/1989 la que identifica por primera vez «legislación básica del Estado» con una regulación de mínimos a respetar en todo caso.

Por todo ello, seguimos a FERNÁNDEZ SALMERÓN y SORO MATEO cuando señalan que, a su entender, «la formulación constitucional que atribuye al Estado la competencia sobre la legislación básica ambiental hace por sí inviable la interpretación del TC en la STC 149/1991, y ello sencillamente porque el término legislación básica encierra en nuestro sistema constitucional un límite implícito a la facultad normadora del Estado y constituye un binomio inseparable con la función de desarrollo por parte de las Comunidades Autónomas. De este modo, es voluntad constituyente inequívoca la de que –fruto de la articulación de los elementos de ese binomio, ambos recíprocamente limitados– quede abierta la posibilidad de declarar la incompetibilidad constitucional de una norma básica por invasión de las legítimas competencias normativas autonómicas, posibilidad que cerró súbitamente la STC 149/1991».<sup>82</sup> De otra forma, convertiríamos a las CCAA en meras ejecutoras de una normativa elaborada al completo por los órganos centrales del Estado, vaciando de sentido el poder político autonómico atribuido por el bloque de constitucionalidad a dichas CCAA.

### 3.2. Remodelación de los criterios del Alto Tribunal: un mayor acercamiento a las sensibilidades autonómicas de la mano de la STC 102/1995

El fuerte carácter centralizador y potenciador del papel de la Administración central del Estado se ve matizado e incluso menguado gracias a la Sentencia relativa a la posible inconstitucionalidad de la Ley 4/1989, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres, a partir de la cual se inicia un camino que podemos denominar de regreso o de retorno de atribuciones competenciales a las CCAA. Este camino era necesario dentro de la concepción del Estado de las Autonomías como modelo a medio camino entre el Estado Federal y Unitario, razón por la cual, además, este retorno de atribuciones a las CCAA en el desarrollo de las políticas ambientales tiene también un límite que pasa por no invadir el ámbito atribuido en exclusiva para el Estado. El problema aquí está en determinar cuál es ese núcleo central intocable para las CCAA y que delimitaría unos contornos más definidos.

En la citada sentencia, el TC se retracta expresamente y señala que «frente a lo afirmado en la STC 149/1991, de la cual hemos de apartarnos en este punto», la legislación básica estatal no puede llegar hasta tal grado de detalle que no permita desarrollo legislativo alguno por parte de las CCAA con competencia en materia de medio ambiente, hecho éste que supondría un vaciado de contenido de la misma. Este es el reconocimiento expreso que habilita a las CCAA para desarrollar la legislación básica estatal, de forma que amplía el margen de acción de las mismas más allá de la ejecución y de las medidas adicionales de protección.

<sup>82</sup> FERNÁNDEZ SALMERÓN, M y SORO MATEO, B., *op. cit.*, p. 75.

Aun y con ello, señala que lo básico, no viene marcado por «lo genérico o lo detallado, lo abstracto o lo concreto de cada norma, sino su propia condición de tal»; es decir, que debido a su concepción de básico, tiene a su vez carácter mínimo para todo el territorio nacional. Esto supone que el Estado determinaría el núcleo duro y dejaría margen para su complemento y desarrollo por parte de las CCAA, sin romper con ese mínimo que es común para todo el territorio nacional.<sup>83</sup> En consecuencia, las normas autonómicas predicarán el respeto a esos principios generales en el desarrollo de sus políticas ambientales, para ajustarse a las peculiaridades de la Comunidad Autónoma sin divergir de manera excesiva de lo establecido en el resto del territorio español, ni rebajar los niveles de protección.

La reducción del ámbito de lo básico implica de alguna forma la distinción entre desarrollo normativo de las bases y establecimiento de normas adicionales de protección, elemento éste que debería ayudar en la determinación de las competencias atribuibles en cada caso a las Comunidades Autónomas. Este hecho es reconocido por el TC pero, sin embargo, la sentencia no ayuda al establecimiento de los criterios que ayuden para discernir ambos conceptos en tanto que simplifica aludiendo a la uniformidad del techo competencial alcanzado por las CCAA en base a la LO 9/1992 y la posterior reforma estatutaria.

En el mismo sentido, podemos destacar la STC 9/2001, de 18 de enero, que parte de un recurso promovido por el Presidente del Gobierno en relación a diversos aspectos de la Ley del Parlamento de Galicia 6/1993, de 11 de mayo, de Pesca de Galicia; la STC 81/2005, de 21 de abril, a partir de un recurso interpuesto por el Parlamento de Andalucía frente a varias disposiciones de la Ley 3/1999, de 11 de enero, por la que se crea el Parque Nacional de Sierra Nevada; o la STC 194/2004, de 10 de noviembre, relativa a la Ley 41/1997, de 5 de noviembre, por la que se modifica la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de conservación de espacios naturales y protección de la flora y fauna silvestres.<sup>84</sup>

Centrándonos en la última de las SSTC citadas –dado que al igual que la STC 102/1995 tiene por objeto el reparto competencial entre el Estado y las CCAA en materia de medio ambiente y parques naturales–, la ley recurrida establecía la cogestión de los parques nacionales, lo que para los recurrentes supone una usurpación de las competencias autonómicas de gestión de dichos parques.<sup>85</sup> Así, en el FJ 6.º, el TC

<sup>83</sup> FJ 9.º de la STC 102/1995, de 26 de junio.

<sup>84</sup> La sentencia refiere a los recursos de inconstitucionalidad acumulados números. 460/98, presentado por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, 469/98, presentado por Las Cortes de Aragón, y 483/98, presentado por la Diputación General de Aragón, por considerar que determinados preceptos de la citada ley vulneran las competencias que ambas CCAA tienen asumidas estatutariamente en materia de medio ambiente y espacios naturales protegidos.

<sup>85</sup> Derivadas de sus habilitaciones estatutarias en materia de «medio ambiente» y de «espacios naturales protegidos» (arts. 13.7 y 15.1.7 del EA Andalucía y arts. 35.1.5 y 37.3 del EA Aragón) y de sus competencias de organización de sus propios servicios (artículos 41.4 EA Andalucía y 39.2 EA Aragón).

señala que el sistema de cogestión «resultará conforme con el sistema de distribución competencial si pudiera reputarse de básico, de acuerdo con lo que al respecto dijimos en la STC 102/1995, FJ 8 o, alternativamente, si respondiera a los criterios constitucionales que caracterizan, según nuestra doctrina, a las potestades de coordinación del Estado o al principio de cooperación entre Administraciones públicas en que, como reiteradamente hemos sostenido, se apoya nuestro sistema constitucional de distribución territorial del poder». De esta forma, el TC desgranará cada uno de los tres elementos citados para acabar considerando que el sistema de cogestión vulnera el reparto de competencias establecido en el bloque de constitucionalidad.

Así pues, en primer lugar, aprovecha el Tribunal para repetir lo que debe considerarse «lo básico» puesto que esto tienen como finalidad esencial «la de excluir la incertidumbre jurídica que supondría que el Estado pueda oponer como norma básica a las Comunidades Autónomas, sin previa advertencia, cualquier clase de precepto, legal o reglamentario, al margen de cual sea su rango y estructura (SSTC 80/1988 y 227/1988). Por ello, ya se consideró tempranamente que dado el carácter fundamental y general de las normas básicas, el instrumento para establecerlas con posterioridad a la Constitución es la Ley (STC 1/1982, FJ 1).», de tal forma que la intervención ejecutiva que el Estado puede desempeñar con carácter básico debe ser puntual y concreta, y con carácter excepcional. Manteniéndose con esto en la línea jurisprudencial marcada por la STC 102/1995. Finalmente, dará el TC por descartar la naturaleza del sistema de cogestión como elemento «básico» competencia del Estado.

Además, en segundo lugar, el TC se pronuncia en relación a la potestad de coordinación estatal que pudiese fundamental el sistema de cogestión, partiendo de recordar que tal potestad es una facultad estrechamente relacionada con las competencias normativas (por lo que el titular de estas últimas ostenta aquella otra como complemento inherente), que conlleva un cierto poder de dirección y que no otorga a su titular competencias que no ostente y, por tanto, no otorga facultades de gestión complementarias. Así pues, considera en el FJ 8.º que «la coordinación no supone una sustracción o menoscabo de las competencias de las entidades sometidas a la misma: antes bien, presupone lógicamente la titularidad de las competencias en favor de la entidad coordinada (STC 27/1987), por lo que no puede servir de instrumento para asumir competencias autonómicas, ni siquiera respecto de una parte del objeto material sobre el que recaen (STC 227/1988, de 29 de noviembre, FJ 20 e)». Así pues, el TC da por descartar que el sistema de cogestión puedan incardinarse dentro de los fundamentos de la coordinación estatal.

Junto a ello, en tercer y último lugar, alude también al principio de cooperación recordando que este puede materializarse por vía de técnicas muy diversas entre las que se encuentra la creación de órganos que incluyan a representantes de distintas Administraciones que acudan a cooperar de manera voluntaria para salvaguardar las competencias de las respectivas administraciones afectadas, de tal forma que tampoco cabría dentro de este principio el sistema de cogestión puesto que los entes autonómicos recurrentes no se muestran favorables a cooperar en la materia.



Por último, y aunque no vayamos a entrar a estudiarlas, queremos destacar aquí otras SSTC que resultan importantes para posteriores estudios y que inciden de alguna forma sobre el reparto competencial en materia ambiental, como son la STC 102/2005, de 20 de abril, a partir de una cuestión de inconstitucionalidad planteada por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo sobre los apartados 1 y 2 del art. 70 de la Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de puertos del Estado y de la marina mercante, por posible vulneración del art. 31.3 de la Constitución; la STC 179/2006, de 13 de junio, que viene a partir de una cuestión de constitucionalidad planteada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura sobre la Ley de la Asamblea de Extremadura 7/1997, de medidas fiscales sobre la producción y transporte de energía que incidan sobre el medio ambiente, que finalmente fue declarada nula la ley autonómica por doble imposición sobre bienes patrimoniales; y la STC 289/2000, de 30 de noviembre, con relación al impuesto balear sobre instalaciones que afectan al medio ambiente, cuyo fallo fue en el mismo sentido.

En cualquier caso, la STC 102/1995 abre una vía hacia la mayor presencia de las Autonomías en la regulación y desarrollo de las políticas ambientales, tal y como evidencian las sentencias posteriores a las que hemos aludido hasta el momento. Si bien todo esto es acorde con los fundamentos del modelo de Estado asumido constitucionalmente, no podemos dejar de tener en cuenta que, en cualquiera de los casos, el poder originario de mando emana de la nación española como unidad política (elemento este que le diferencia esencialmente del Estado Federal), por lo que una radicalización de ésta tendencia podría atentar contra las bases constitucionales del Estado establecidas en la CE de 1978.<sup>86</sup> La cuestión que nos planteamos pues es ¿dónde se encuentra la virtud del punto medio? ¿cómo podemos hallarla? ¿Estamos en el camino adecuado?

25

71

### 3.3. El reparto competencial en materia del medio ambiente en el bloque de constitucionalidad: un intento de cierre del sistema

Como bien señalábamos en el apartado anterior, y tal y como se desprende del contenido del presente trabajo, el Alto Tribunal se ha mostrado incapaz de establecer una línea jurisprudencial clara y única que sirva para vislumbrar un claro reparto de las atribuciones que tanto Estado como CCAA tienen en materia ambiental a raíz de la CE y los EEAA. El TC, en este caso, ha fallado en su configuración como elemento de cierre del sistema en tanto que único intérprete legítimo de las disposiciones constitucionales.

<sup>86</sup> Véase la lealtad constitucional, la unidad, o la igualdad y equilibrio interterritorial, entre otros principios rectores del Estado que podrían verse afectados.

Esto, junto a la imperfecta descripción del concepto de medio ambiente y del ámbito competencial que este supone –si bien es cierto que anteriormente hemos señalado la concepción residual del título relativo al medio ambiente para con el resto de título específicos establecidos en materias afines–, ha dado lugar a un reparto impreciso de las competencias ambientales, de tal forma que se acaba por atender caso a caso a la solución de las controversias, sin seguir unos principios aplicables en cualquier conflicto entre Estado y CCAA, o entre varias CCAA.

En cualquier caso cabe señalar que actualmente, y atendiendo a lo establecido en el bloque de constitucionalidad «no puede decirse, pues, que la delimitación de competencias en este campo esté totalmente resuelta y que se dispone de reglas generales extrapolables a cualquier supuesto conflictivo que pueda plantearse [...] las únicas reglas que cabe extraer respecto de la competencia estatal para dictar la legislación básica es que puede tener un mayor alcance que en otros campos, siendo posible encontrar, incluso, regulaciones detalladas. Lo que no puede hacer la Administración estatal es, con base en esta competencia, anular las competencias autonómicas, ni las de desarrollo de la legislación básica ni las que se basan en títulos materiales diferentes».<sup>87</sup>

Hasta aquí pues, lo único que queda claro es que se trata de una materia concurrente en la que el Estado y las CCAA, junto a la Unión Europea y las entidades locales –que en el punto de desarrollo del presente trabajo en el que nos encontramos, resultan ajenos a nuestros intereses, pero que no hemos de dejar de tener en cuenta en ningún caso–, tienen alguna competencia asumida, hecho este que genera la presencia de una multitud superpuesta de políticas destinadas a un mismo fin y que, en gran parte de los casos, vienen a colisionar y a chocar entre sí provocando importantes problemas de ineficacia e ineficiencia de las mismas. En cualquier caso, ninguno de los entes con atribuciones competenciales puede desarrollar medidas que coarten e imposibiliten el desarrollo de las atribuciones que el resto de entes territoriales tienen asumidas, pero ¿cómo podemos configurar todo ello sin una clara definición constitucional y con un TC incapaz de establecer criterios mínimos de ordenación en la materia aplicables más allá del caso concreto?

A continuación, pasaremos a analizar pormenorizadamente todos y cada uno de los problemas más importantes que la presencia de varias Administraciones competentes en materia ambiental, sin una clara delimitación de sus ámbitos de actuación, puede generar.

<sup>87</sup> REVUELTA PÉREZ, INMACULADA, «Medio Ambiente» en BAÑO LEÓN, J.M. (Dir.), *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana*, Thomson-Civitas, 2007, p. 928-935.

**CAPÍTULO 2**  
**LOS PROBLEMAS DERIVADOS**  
**DE LA IMPRECISIÓN EN LA DIVISIÓN**  
**DE COMPETENCIAS. ESPECIAL REFERENCIA**  
**AL SOLAPAMIENTO DE LA ACTUACIÓN**  
**POR PARTE DE VARIOS ENTES PÚBLICOS**



## 1. BREVE REFERENCIA A LOS CONDICIONANTES PREVIOS AL ESTABLECIMIENTO DE POLÍTICAS AMBIENTALES POR PARTE DE LOS PODERES PÚBLICOS EN ESPAÑA

Hace ya casi veinte años PADUA reflexionaba en torno a la indiscutible consideración de la cuestión ecológica como un problema político, resultando menos evidente «el hecho de que la cuestión política sea, en gran medida, un problema ecológico».<sup>88</sup> Esta reflexión evidenciaba que si bien es cierto que solventar dichos problemas ecológicos pasa por una voluntad política para establecer medidas tendentes a la protección del entorno, no lo es menos que el objeto por el cual se protegía desde los poderes públicos el medio ambiente escapaba en inicio de cuestiones meramente filantrópicas o de respeto a dicho medio en el que el hombre se desenvuelve, para responder a cuestiones relacionadas con el dominio de mayores cotas de poder o la satisfacción de otros intereses, mayoritariamente económicos, que chocaban con la protección del medio.

La paradoja planteada, vista desde la distancia que permite el paso de los años, apunta sin lugar a duda hacia la necesidad de la acción política (que precisa ir de la mano de la progresiva toma de conciencia social en torno a los problemas ambientales y su impronta sobre la calidad de vida de los seres humanos) encaminada a resolver las cuestiones que se plantean en el terreno ambiental, mayoritariamente consecuencia de la acción del propio hombre, como condición *sine qua non* para la conservación del planeta. Ahora bien, esto no puede hacerse al margen de una multitud de factores que se hallan en origen relacionados con el medio como escenario en el que se desenvuelven y de la confrontación de intereses a la que inevitablemente se verán abocadas las políticas ambientales —especialmente en relación a las cuestiones de progreso y desarrollo económico—, siendo este pues el especial y extraño *via crucis* al que se tienen que ver sometidas. La evolución de esta relación entre la protección del medio y el resto de intereses en juego que pueden verse afectados, ha mostrado una tendencia hacia la protección del primero por encima de otras cuestiones, sin dejar en ningún momento de lado la perspectiva antropocéntrica ni el origen de las preocupaciones por el medio en relación con cuestiones del desarrollo social y económico.

<sup>88</sup> PADUA, J.A., Espacio público, intereses privados y política ambiental, *Nueva Sociedad*, núm. 122, noviembre-diciembre 1992, pp. 156-163.

Así pues, los poderes públicos se implican a través de la puesta en marcha de políticas ambientales, como desarrollo de los títulos competenciales correspondientes, entendiendo dichas políticas como aquellas que pasan por el establecimiento de objetivos y medidas destinadas a regular la interacción de la sociedad con el medio ambiente, incluyendo en dicho concepto la conservación, protección y reparación de todos los elementos que lo componen, manteniéndolo siempre en equilibrio con el resto de principios rectores del ordenamiento jurídico, entre los que se encuentra el desarrollo económico.<sup>89</sup>

Todo ello evidencia la existencia de una red de relaciones específicas del medio con los sistemas que en él se desenvuelven y que hacen que el desarrollo de las políticas destinadas a su protección y, por ende, la normativa desarrollada, se vean ampliamente condicionadas y limitadas. En este sentido, no podemos dejar de lado una serie de características intrínsecas a los problemas ambientales, y derivadas de esa particular situación, que condicionan el tipo de política pública a desarrollar y a los actores implicados,<sup>90</sup> los cuales procedemos a exponer a continuación de manera sintética.

## 1.1. La elevada complejidad

Este rasgo, aglutinador de todos los demás, viene a evidenciar que el medio ambiente es una materia con largos tentáculos que se extienden más allá del propio título competencial y de las fronteras estatales dentro de las que se trata de regular en pro de su protección, conservación o restauración, precisando del continuo apoyo de la investigación científica en la materia.

En inicio, el problema ambiental se planteó como abordable desde varias perspectivas, entre las que destacaban el conocimiento científico natural y el técnico, así como la perspectiva económica y la jurídica, siempre desde una posición sectorial y fragmentada. Sin embargo, en la actualidad se hace patente que es difícil prevenir y/o solventar los problemas ambientales, dada su magnitud, atendiendo a una sola de dichas posturas, precisándose de una simbiosis y una

<sup>89</sup> En este sentido JAQUENOD señala que el Derecho ambiental –que da origen, junto a los planes y programas, a las políticas en dicha materia– debe entenderse como -general y específico, que lleva intrínseco los caracteres de simpleza y complejidad, no sólo en la elaboración e interpretación de las normas ambientales sino, paralelamente, en el momento de su aplicación concreta [...] En definitiva, el Derecho ambiental vivirá en la plenitud de su extensión cuando se difunda en todos los demás. Cuando desde cada disciplina jurídica se haya asumido el vínculo directo y las conexiones indirectas con la variable ambiental- en JAQUENOD, S., *Derecho ambiental*, Dykinson, Madrid, 2004, pp. 195-196.

<sup>90</sup> ARIAS MALDONADO, M. y VALENCIA SÁIZ, A. aluden a la elevada complejidad, la dimensión técnica, la dimensión social y la transnacionalidad en «Claves de la emergente política medioambiental española: sostenibilidad, gobernanza y europeización», *GAPP* núms. 28-29, septiembre 2003-abril 2004, pp. 24 y 25.

interdependencia entre las distintas visiones para abordar el problema de manera completa; resulta pues necesaria una visión holística o de sistema.<sup>91</sup> No en vano, el propio Alto Tribunal español alude al medio ambiente como «el conjunto de circunstancias físicas, culturales, económicas y sociales que rodean a las personas ofreciéndoles un conjunto de posibilidades para hacer su vida».<sup>92</sup>

Esto nos lleva a la necesidad de que nuestra percepción del medio trascienda más allá de la mera suma de sus elementos, pues también debe tener en cuenta tanto el componente social como el político y el económico, estableciéndose un entramado de relaciones sistémicas inevitables<sup>93</sup> que no pueden perderse de vista en el desarrollo de las medidas ambientales, dado que el fin último de estas se halla en la consecución de un medio adecuado para el normal desarrollo de la vida humana en unas condiciones adecuadas. El problema, pues, lo encontramos a la hora de conjugar todos esos elementos y de regularlos positivamente de manera eficaz.

## 1.2. La dimensión técnica

La política ambiental es una de las políticas públicas con mayor dependencia para con el conocimiento experto en tanto en cuanto buscan solución para problemas enraizados en procesos sociales y naturales de manera simultánea. Es por ello que consideramos que los datos científicos sobre la biosfera serán la base para el establecimiento de patrones legales que limiten el grado de agresión ambiental permitido en pro del normal desarrollo del resto de actividad económica y social, buscando siempre el equilibrio con la preservación del medio para el mantenimiento de unos estándares de calidad de vida, y en función de los cuales se pueda determinar si una actuación es legítima o no lo es. En definitiva, son los

<sup>91</sup> «La complejidad de un sistema no está solamente determinada por la heterogeneidad de los elementos (o subsistemas) que lo componen [...] Además de la heterogeneidad la característica determinante de un sistema complejo es la interdefinibilidad y mutua dependencia de las funciones que cumplen dichos elementos dentro del sistema total. Esta característica excluye la posibilidad de obtener un análisis de un sistema complejo por la simple adición de estudios sectoriales correspondientes a cada uno de sus elementos» en GARCÍA, R., «Interdisciplinariedad y sistemas complejos» en LEFF, E. (comp.), *Ciencias Sociales y Formación Ambiental*, Ed. Gedisa, UNAM, Barcelona, 1994.

<sup>92</sup> FJ 4.º STC 102/1995, de 26 de junio.

<sup>93</sup> Respecto de la complejidad ambiental se afirma que «aparece como potencialidad desde la potencia de lo real y la movilización del deseo que trasciende el mundo totalitario. El ambiente es el otro complejo en el orden de lo real y lo simbólico, que transgrede la realidad unidimensional y su globalidad homogeneizante, para dar curso al porvenir de un futuro sustentable, jalado por la relación con lo otro y abierto a un proceso infinito de creación y diversificación [...] La política ambiental es convivencia en el disenso». Para más información: LEFF, E., «Pensar la complejidad ambiental» en LEFF, E. (coord.), *La complejidad ambiental*, siglo XXI editores, México, 2003 (2.ª ed.), p. 29.

datos los que han de orientar las políticas a implementar así como las correcciones a desarrollar sobre aquéllas que ya están en marcha, en función de los avances científico-técnicos.

Por su parte, la UE, sabedora de la importancia del conocimiento científico para la correcta elaboración de las políticas públicas ambientales por parte de sus Estados miembros, cuenta con la Agencia Europea de Medio Ambiente (en adelante AEMA)<sup>94</sup> como organismo encargado de facilitar información oportuna, específica, relevante, sólida, independiente y comparable a los responsables para desarrollar, aprobar, ejecutar y evaluar las políticas ambientales tanto a nivel comunitario, como estatal y regional.

A nivel nacional también hay organismos con funciones similares para distintos sectores como puedan ser, a modo de ejemplo, el Centro de Investigaciones Energéticas, Medioambientales y Tecnológicas (CIEMAT); el Observatorio de la Sostenibilidad en España; la Red de Autoridades Ambientales, la Oficina Española de Cambio Climático; el Observatorio Nacional de la Sequía y el Observatorio del Regadío Español; la Agencia Estatal de Meteorología (AEMET); el Instituto Geológico y Minero de España; o el Instituto Español de Oceanografía, entre otros.

### 1.3. La dimensión social

Los problemas ambientales, y por ende las políticas destinadas a solventarlos, no pueden ser definidos al margen del contexto social y político en el que se hallan inmersos. No podemos dejar de tener en cuenta que los problemas ecológicos derivan de la relación del ser humano con la naturaleza, y la actitud transformadora del primero para con el segundo desde una perspectiva antropocéntrica y utilitarista.

La dimensión socio-política del ambiente pasa por asumir que tanto éste como el daño ambiental «antes de ser reconocidos como tales atraviesan un proceso de valoración, de filtración y de construcción social».<sup>95</sup> Esta aseveración pasa por entender que el tema cobre relevancia a finales de los 60 cuando los Jefes de Estado y de Gobierno de la comunidad internacional llevaron a sus agendas políticas el tema; antes de ello es visto como un tema inexistente y, por tanto, el medio ambiente como objeto de acción por parte de los poderes públicos parte de un constructo social.

También es cierto que el grado de importancia y atención que se preste marcará la presencia de mayores o menores investigaciones sobre el tema y, por tanto, la posibilidad de avanzar en la senda de la protección ambiental. Sociedad, política, ciencia, y medio ambiente forman pues un círculo de retroalimentación.

<sup>94</sup> Creada en 1990, en la actualidad cuenta con 32 países miembros (los 25 Estados miembros, más Noruega, Islandia y Liechtenstein).

<sup>95</sup> LEZEMA, J.L., *La construcción social y política del medio ambiente*, El Colegio de México, México D. F., 2004, p. 9.



## 1.4. La transnacionalidad de los problemas ambientales

El medio ambiente es una realidad global que precisa de respuesta a escala mundial. En este sentido, MAYNTZ alude a la globalización ecológica como algo que «abarca mucho más que la expansión transnacional de los problemas ambientales; la “globalización ecológica” incluiría toda clase de externalidades negativas producidas en una nación, que se extienden más allá de las fronteras nacionales. Tales externalidades negativas van desde el aumento del hueco del ozono, el calentamiento del globo terráqueo y la extinción de ciertas especies de flora y fauna, hasta la expansión de nuevas y viejas epidemias, y el creciente flujo de refugiados y personas en busca de asilo».<sup>96</sup>

En la política ambiental, el espacio real no puede verse limitado por fronteras, aunque así lo haga el espacio legal que debe tener en cuenta ese carácter transnacional del sistema en el que se enmarca el problema ambiental que trata de solucionar. En base a ello, hay quienes han discutido la capacidad de las prácticas administrativas tradicionales para hacer frente de manera eficaz las cuestiones ambientales por escapar a la lógica estatal clásica.<sup>97</sup> Por nuestra parte, el punto de partida es el correcto dado que lo ideal sería poder tratar estas medidas a escala mundial desde una remodelación de la estructura administrativa tradicional, sin embargo las reservas estatales referentes al principio de soberanía y al autogobierno hacen inviable esta solución.<sup>98</sup> Es por ello que la seguridad ambiental precisa de medidas basadas en la cooperación internacional<sup>99</sup> a través de un sistema

<sup>96</sup> MAYNTZ, R., «Los Estados nacionales y la gobernanza global», revista del CLAD Reforma y Democracia núm. 24 octubre 2002, Caracas, p. 29.

<sup>97</sup> ARIAS MALDONADO, M. y VALENCIA SÁIZ, A., presentan una posición con la que estamos de acuerdo pues señalan que «lo que se trata es de operar en la organización administrativa los cambios necesarios para producirla (la racionalidad ecológica), no de suprimir la gestión administrativa del medio ambiente», *op. cit.*, pp. 25 y ss.

<sup>98</sup> La UE es la excepción que confirma la regla, pues ha establecido una política ambiental, recogida en los tratados a partir del Acta Única, que es de carácter compartido entre la Comunidad y los Estados miembro. De hecho, la Unión Europea se ha posicionada como punta de lanza por la defensa del medio ambiente y la lucha contra el cambio climático, lo que se ha reflejado en un complejo entramado de actividades de todo tipo –normativa, financieras, de cooperación, de investigación, etc.–, en las que se ha implicado y trata de implicar a los ciudadanos para que sean consecuentes con los efectos que sus actividades tienen sobre la disponibilidad del medio en unas condiciones óptimas.

<sup>99</sup> Con esto se intenta evitar la aparición de figuras perjudiciales para el sistema. A modo de ejemplo cabe citar la deslocalización de las empresas hacia países con una regulación ambiental más permisiva y menos restrictiva de la contaminación o el país *free rider* o gorrón, visto como aquel que se beneficia de los esfuerzos que realizan el resto de los Estados para limitar sus agresiones al medio –con el coste económico que ello conlleva– sin establecer ninguna medida de protección ambiental de carácter asimilable. Sin ánimo de incidir más sobre la materia, cabe apuntar que ambos son problemas que se han planteado a raíz del establecimiento de los mecanismos de flexibilidad que preconizaba el Protocolo de Kyoto y la Directiva 2003/87/CE que ponía en *vigor* uno de ellos, el comercio de derecho de emisión, en el territorio de la Unión Europea.

basado en la «glocalización»,<sup>100</sup> o lo que es lo mismo: pensar globalmente y actuar localmente, aplicando los parámetros generales a las particularidades propias de cada región como medio más eficaz y eficiente de respuesta.

### 1.5. La hipertrofia legislativa

Como señalábamos anteriormente, aunque para simplificar y tratar de facilitar la regulación protectora del ambiente este tiende a parcializarse y sectorizarse, nunca debe perderse la visión de conjunto, el carácter sistémico del concepto. El medio ambiente es un todo y como tal, no podemos permitir que en la atención a uno de sus elementos dejemos de lado a los demás, así como las relaciones con el entorno en el que se desenvuelve.

Es por ello que cuando hacemos referencia a la legislación ambiental, estamos haciendo referencia a una amalgama heterogénea formada por una ingente cantidad de normativa, que va desde la que está encaminada a reparar los daños, hasta la que está dirigida a prevenirlos, pasando por aquellas dirigidas al establecimiento de parámetros o estándares de calidad ambiental y la presencia del principio ambiental en el resto de políticas públicas. Además, hemos de recordar que proviene de una pluralidad de entes con competencia en la materia –en el caso español, como es sabido, se superponen cuatro entes: UE, Estado, CCAA y municipios– que concurren y establecen multitud de instrumentos sectoriales destinados al mismo fin dentro de sus fronteras –a pesar de la consabida transnacionalidad del problema–, que dan por entorpecerse, ya no sólo por su superposición, sino por la cantidad de normativa aplicable, a la vez, sobre el mismo sujeto, para la misma causa, y que el ente competente debe asumir. Difícil entramando pues es el que se presenta.

### 1.6. La transversalidad

En la actualidad, queda patente que medio ambiente, economía y sociedad deben hallarse integrados para lograr una respuesta efectiva y completa a los problemas ambientales. La asunción de la multidimensionalidad ambiental favorece la incorporación transversal de las consideraciones ambientales en el conjunto de las políticas públicas,<sup>101</sup> aunque con ello no se facilite tal incorporación y mucho menos en un Estado descentralizado como España, donde una pluralidad de entes territoriales tienen capacidad para actuar en materia ambiental, al igual que asumen la

<sup>100</sup> BECK, U., *¿Qué es la globalización?*, Paidós, Barcelona, 2003.

<sup>101</sup> ALDA FERNÁNDEZ, M. y RAMOS GALLARÍN J.A., «Relaciones intergubernamentales y políticas públicas: el caso de la política de medio ambiente» en LÓPEZ NIETO, L. (coord.), *Relaciones intergubernamentales en la España democrática: interdependencia, autonomía, conflicto y cooperación*, Dykinson, Madrid, 2006, p. 242.

competencia en otros ámbitos que afectan al ambiente o se ven afectados por la política ambiental, debido a la concepción transversal –vertical y horizontal– de las cuestiones relacionadas con el medio.

Es por ello que, por lo que aquí respecta e interesa, se tratará este rasgo desde una compleja perspectiva orientada hacia el análisis de cómo afecta dicha horizontalidad ambiental a la presencia de varias Administraciones con distintos límites competenciales tanto en la materia ambiental como en los títulos colindantes.

## 1.7. La pluralidad de entes competentes en materia ambiental

Tal y como veíamos en el capítulo anterior, en los Estado descentralizados se produce un reparto competencial del título ambiental. En el caso del Estado autonómico español se presenta como una competencia compartida cuyos contornos no quedan claramente establecidos por la conjunción formada por la Constitución de 1978, los 17 EEAA y la jurisprudencia constitucional, quedando pues un escenario plagado de imprecisiones y en el que se debe acudir al caso concreto para discernir el ente competencial, sin que se vislumbre criterios fehacientes aplicables a todos los conflictos.

Ahora bien, más allá de la resolución caso a caso por parte de un Alto Tribunal colapsado por la cantidad desmedida de casos pendientes de resolver que se acumulan en las dependencias de la sede, nos encontramos con casos en los que se da una actuación simultánea del Estado y las CCAA sobre un mismo ámbito específico de tal forma que ambas actuaciones dan por superponerse, pudiendo llegar a entorpecer la correcta aplicación de ambas medidas de forma que ninguno de los dos entes alcanza el objetivo ambiental marcado. Es por ello que nos planteamos si, cuando la Administración estatal y la autonómica actúan así, lo hacen motivados por el afán de preservar y proteger un recursos escaso y agotable como es el planeta en el que vivimos, o más bien lo hacen guiados por una ambición por copar mayores cotas de poder y de competencia.

Si bien es difícil discernir qué ente es el que está usurpando la competencia en los casos en los que la claridad legal brilla por su ausencia, lo es más si cabe averiguar cuál es la motivación para ello. Sin embargo, y a sabiendas de la dificultad, por lo que aquí respecta, nuestro estudio tratará de arrojar luz más adelante sobre las cuestiones apuntadas.

A continuación procederemos a un análisis más pormenorizado de la transversalidad y la pluralidad de entes con competencia en materia de medio ambiente, estudio que nos llevará también a ahondar en las cuestiones relativas a la cantidad ingente de regulación ambiental, por ser los aspectos que resultan de mayor interés para el objeto de nuestra investigación, que pasa por la observación de la adecuación, eficacia y eficiencia del sistema coordinado (o no) de políticas ambientales en el Estado autonómico español.

## 2. LA TRANSVERSALIDAD DE LO AMBIENTAL.

### UNA APROXIMACIÓN A SU VIS POSITIVA Y A SU VIS NEGATIVA

Tal y como apunta SERRA, «las administraciones públicas se organizan sobre la base de estructuras fuertemente formalizadas, verticales y definidas por sistemas técnicos especializados [...] No obstante, cada vez más a menudo aparecen objetivos políticos y sociales, referencias territoriales o segmentos de población que fuerzan al sector público a adoptar visiones, ópticas de trabajo o referencias estructurales en su intervención que no se ajustan a las divisiones clásicas de la organización y que requieren nuevas respuestas».<sup>102</sup> En este grupo de nuevos retos –si lo de nuevos todavía es admisible– se encuentran las cuestiones ambientales.

A la hora de desarrollar las políticas públicas, uno de los aspectos que determina y condiciona sobremanera la acción de los poderes públicos es la obligación de integración de la perspectiva ambiental. De ahí que para conseguir una protección adecuada del medio ambiente en un Estado altamente descentralizado como el español, no podemos limitarnos a dar una cierta cobertura a cada uno de los sectores que se entiende que forman parte de un concepto omnicomprendivo del ambiente y encargar a un único órgano su protección, sino que más bien se precisa combinar la integración de dicha finalidad en toda actividad –ya sea de carácter público o privado– que pueda incidir sobre el mismo y la inclusión de los entes territoriales con capacidad operativa sobre la materia.

Esto nos lleva a señalar de nuevo algo a lo que ya hemos hecho alusión anteriormente, y es que el hecho de integrar la perspectiva ambiental en el desarrollo del resto de políticas públicas, más allá de su establecimiento a nivel comunitario a partir del conocido como «proceso del Cardiff»,<sup>103</sup> viene de la mano de su propia ubicación constitucional en el capítulo referente a los Principios Rectores de la Política Social y Económica puesto que según el artículo 53 CE nos hallamos ante un principio que ha de orientar la legislación, la actividad judicial y la actuación de los poderes públicos, «y que para realizarlo de manera material precisa de la *interpositio legislatoris*, lo que resultará imprescindible para poder ser alegado ante los tribunales. Es pues una norma que ordena la producción de normas y la cual puede derivar en inconstitucionalidad en caso de omisión por parte del

<sup>102</sup> SERRA, A., «La gestión transversal: expectativas y resultados», *IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Madrid, 2-5 noviembre 2004.

<sup>103</sup> La integración de la perspectiva ambiental viene a nivel comunitario encuentra sus orígenes en el Acta Única, pero será a raíz de la Comunicación «Una Estrategia para la integración del medio ambiente en la políticas de la Unión Europea» del Consejo Europeo de 27 de mayo de 1998 cuando, lo que se conoce con el nombre de proceso de Cardiff, pasará a convertirse en una prioridad de la acción ambiental de la UE que llevará a la revisión de las políticas comunitarias, a la inclusión de la dimensión ambiental en todas las iniciativas de las instituciones comunitarias y al establecimiento de una serie de mecanismos orientados a la inclusión de la faz ambiental en las políticas públicas estatales.

legislador». <sup>104</sup> Al señalar esto, lo que queremos destacar es que de manera previa a la inclusión de este rasgo en los tratados comunitarios, el legislador español debía de tener en cuenta la protección y conservación ambiental –siempre orientada a la consecución de un bienestar y una calidad de vida– como un principio orientador de su actividad, y aunque este hecho no «obligaba» a los poderes públicos a la inclusión legal de la perspectiva ambiental en el resto del ordenamiento, podemos considerar que se trata de una vinculación a medio camino entre dicha obligación y la omisión total de las referencias al medio ambiente como elemento a tener en cuenta en el desarrollo de las políticas públicas. Esto, desde nuestra perspectiva, es un rasgo significativo de la CE, así como de las constituciones de los años 70, que la sitúa en una posición avanzada de cara a una protección ambiental más eficaz.

En este sentido, en nuestro país, el rasgo de la materia ambiental al que aludimos aparece también recogido en la jurisprudencia constitucional, de tal forma que en el FJ 7.º de la STC 102/1995 el Alto Tribunal señala que «el carácter complejo y polifacético propio de las cuestiones relativas al medio ambiente hace que éstas afecten a los más variados sectores del ordenamiento jurídico (STC 64/1982). Ello explica que la competencia estatal sobre esta materia converja o concorra poliédricamente con otras muchas autonómicas (...). No se da una oposición lineal y unívoca sino polisémica y metafóricamente transversal, pues un sólo título competencial incide en muchos otros, muy variados y percute en ellos». Si bien el TC emplea términos neutros como «incide» y «percute», nosotros apostaremos por ver como «condiciona» y «limita» el desarrollo de otros principios y títulos competencias relacionados que, de alguna forma, dejábamos apuntados en el capítulo anterior cuando hacíamos referencia a los títulos colindantes a la materia ambiental.

El medio ambiente es el escenario en el que se desarrollan todas las actividades sociales, culturales y económicas, por lo que su correcta protección y preservación parte del respeto que tales actividades han de presentar a tal fin. El carácter ambientalista que impregna gran parte del ordenamiento jurídico no debe ser visto como una moda pasajera ni como una respuesta complaciente para con los poderes públicos, sino como parte del compromiso real y de la vinculación de todas las políticas públicas que inciden en el medio para con la conservación del mismo. En este sentido, para la ecologización de las políticas públicas en España tiene vital importancia la Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente, <sup>105</sup> cuyo objetivo pasa por promover un desarrollo sostenible, conseguir un elevado nivel de protección del entorno y contribuir a la integración de los aspectos ambientales

<sup>104</sup> MARCO MARCO, J. y PÉREZ GABALDÓN, M., *op. cit.*, p. 186.

<sup>105</sup> Dicha ley supone la incorporación al ordenamiento jurídico español de la Directiva 2001/42/CE del Parlamento Europeo y el Consejo, de 27 de junio.

en la preparación y adopción de planes y programas, a través de la evaluación de aquellos que puedan tener efectos significativos sobre el medio.<sup>106</sup>

La integración de la perspectiva ambiental en el resto de políticas públicas, y por ende en el resto del ordenamiento jurídico que regula aspectos que puedan incidir sobre el medio, no es un proceso sencillo en tanto en cuanto los intereses ambientales chocan con la consecución de otros derechos o principios del ordenamiento. La consideración del medio ambiente como principio orientador de la actividad pública no debe considerarse de manera absoluta e incondicionada pues colisiona con otros principios del mismo rango, principalmente: el derecho a la propiedad privada (artículo 33 CE), la libertad de empresa (artículo 38 CE), el desarrollo económico (artículo 40 CE), la subordinación de la riqueza al interés general e iniciativa pública económica (artículo 128 CE), y la modernización y desarrollo de los sectores económicos (artículo 130 CE). En tales casos se precisa de una ponderación de los intereses en juego, de la cual se debe encargar el legislador, en primer lugar, y los tribunales, en segundo lugar.

El elemento que mayores controversias genera en su relación con el medio es el desarrollo económico, que desde la óptica de la sociedad industrial y global se veía como ilimitado e ilimitable hasta la década de los 70 del pasado siglo. Si

<sup>106</sup> El ámbito de aplicación de la citada ley, atendiendo a su artículo 3, es:

- 1. Serán objeto de evaluación ambiental, de acuerdo con esta ley, los planes y programas, así como sus modificaciones, que puedan tener efectos significativos sobre el medio ambiente y que cumplan los dos requisitos siguientes:
  - a) Que se elaboren o aprueben por una Administración pública.
  - b) Que su elaboración y aprobación venga exigida por una disposición legal o reglamentaria o por acuerdo del Consejo de Ministros o del Consejo de Gobierno de una comunidad autónoma.
2. Se entenderá que tienen efectos significativos sobre el medio ambiente aquellos planes y programas que tengan cabida en alguna de las siguientes categorías:
  - a) Los que establezcan el marco para la futura autorización de proyectos legalmente sometidos a evaluación de impacto ambiental en las siguientes materias: agricultura, ganadería, silvicultura, acuicultura, pesca, energía, minería, industria, transporte, gestión de residuos, gestión de recursos hídricos, ocupación del dominio público marítimo terrestre, telecomunicaciones, turismo, ordenación del territorio urbano y rural, o del uso del suelo.
  - b) Los que requieran una evaluación conforme a la normativa reguladora de la Red Ecológica Europea Natura 2000, regulada en la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de conservación de los espacios naturales y de la flora y la fauna silvestres.
3. En los términos previstos en el artículo 4, se someterán, asimismo, a evaluación ambiental cuando se prevea que puedan tener efectos significativos en el medio ambiente:
  - a) Los planes y programas que establezcan el uso de zonas de reducido ámbito territorial.
  - b) Las modificaciones menores de planes y programas.
  - c) Los planes y programas distintos a los previstos en el apartado 2.a.
4. Esta Ley no será de aplicación a los siguientes planes y programas:
  - a) Los que tengan como único objeto la defensa nacional o la protección civil en casos de emergencia.
  - b) Los de tipo financiero o presupuestario.»

bien es cierto que constitucionalmente aparecen recogidos una serie de principios orientados al desarrollo económico a los que hacíamos alusión anteriormente, la protección ambiental se ha posicionado como uno de los diques contra el capitalismo salvaje y el desarrollo insostenible. Desde que se formulara el concepto de desarrollo sostenible a finales de los 80 en el Informe Brundlandt, mucho se ha especulado en torno a la compatibilización de dos de los objetivos primordiales en la agenda no sólo de la comunidad internacional, sino de la mayoría de los Estados que la conforman.

En este sentido, nuestro Tribunal Supremo ha aludido en numerosas ocasiones a la necesidad de hallar ese equilibrio, mostrando sin embargo una línea jurisprudencial nada clara al respecto,<sup>107</sup> de tal forma que si los poderes públicos no atinan a hallar unos criterios para establecer ese equilibrio, tampoco la vía jurisprudencial les ha facilitado el trabajo. En cualquier caso, si bien es cierto que el grado de importancia o peso que se debe dar a la protección ambiental no es la misma en todos los casos, no lo es menos que la falta de criterios orientativos tampoco sitúa a las Administraciones Públicas en un punto de partida óptimo, y es por ello que el factor ambiental pasa a ser considerado en muchas situaciones como un factor de retardo de las políticas públicas.<sup>108</sup>

En cualquier caso, el TC también apunta hacia la necesaria armonización entre medio ambiente y desarrollo sin articular los mecanismos específicos por los cuales se puede alcanzar de manera óptima. Así, en la STC 64/1982, de 4 de noviembre, se establece que «no puede considerarse como objetivo primordial y excluyente la explotación al máximo de los recursos naturales, el aumento de la producción a toda costa, sino que se ha de armonizar la utilización racional de esos recursos con la protección de la naturaleza, todo ello para el mejor desarrollo de la persona y para asegurar una mejor calidad de vida»,<sup>109</sup> aludiendo al interés general –de una forma, a nuestro parecer, un tanto vaga– como concepto o elemento que guíe a los poderes públicos para encontrar la relación más beneficiosa para los ciudadanos de ambos elementos sustanciales al señalar que: «con arreglo al artículo 128.1 CE toda la riqueza del país en sus distintas formas y fuese cual fuese su titularidad está subordinada al interés general. En una de sus aplicaciones, este precepto supone

<sup>107</sup> «Por un lado, hay sentencias que priman la defensa ambiental, como la de 26 de Abril de 1989, que da validez a los acuerdos adoptados por el Ayuntamiento de Xeresa (Valencia) por los que se suspendía la actividad de una empresa que sustituía cultivos, en base a que esta práctica ponía en peligro los recursos naturales característicos de la zona, con lo que venía a limitar el derecho de propiedad. Por otro lado, sin embargo, hay sentencias que priman los derechos individuales frente al interés colectivo que supone la protección ambiental, como muestra la Sentencia de 23 de enero de 1991, pues el TS aceptó la demanda de una inmobiliaria contra la Consejería de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente de Madrid que rechazaba un Plan Parcial de ordenación urbana de El Escorial» en MARCO MARCO, J. y PÉREZ GABALDÓN, M., *op cit.*, p. 184.

<sup>108</sup> LOPERENA ROTA, D., *Los principios del Derecho Ambiental*, Civitas, Madrid, 1998, p. 91.

<sup>109</sup> FJ 2.º, STC 64/1982, de 4 de noviembre.

que no pueden substraerse a la riqueza del país recursos económicos que el Estado considere de interés general, aduciendo otras finalidades, como la protección del medio ambiente. Se trata de nuevo de armonizar la protección del medio ambiente con la explotación de los recursos económicos». <sup>110</sup>

En este sentido, AGUDO GONZÁLEZ <sup>111</sup> señala que el método de ponderación de los intereses empleado por el TC en cada caso consta de tres fases:

1. La investigación e identificación de los valores, derechos, intereses y bienes jurídicos que se hallan encontrados en conflicto puntual.
2. Se otorga un valor, peso o importancia a cada uno de esos valores, derechos, intereses y bienes jurídicos en juego, atendiendo a las particulares circunstancias del caso.
3. Se decide sobre la prevalencia de uno de ellos sobre el resto, de forma que esta prevalencia no es total pues no estamos ante un juego de suma cero, sino que debe equilibrarse de tal forma que no se vea anulado por completo uno de esos derechos, bienes jurídicos, intereses o valores que entraron en conflicto.

Así se obtendrá una decisión motivada de la preferente aplicación prioritaria de uno de ellos, de tal forma que en el caso de la relación entre el ambiente y el desarrollo económico se deben tener en cuenta el nivel adecuado de protección, su influencia sobre el desarrollo de la persona, la calidad de vida y la dignidad de la persona, y la repercusión de la actividad económica concreta sobre aspectos como el empleo, el desarrollo económico de la zona, etc.

De lo hasta aquí señalado se desprende en síntesis lo siguiente:

- a) Resulta positivo para la adecuada protección del medio ambiente la inclusión de la perspectiva ambiental en todas aquellas materias cuya proyección fáctica tiene lugar en el medio o repercute en éste, aunque sólo sea por ser este el lugar en el cual se desarrollan y materializan. Véanse áreas cuyo desarrollo ejerce una importante actividad transformadora del medio como puedan ser el urbanismo, la industria, la agricultura o el comercio, entre muchas otras.
- b) La inclusión de esa perspectiva ambiental en el resto de políticas públicas dificulta e incluso retrasa su elaboración e implementación. Además, la dependencia del conocimiento científico conlleva la posible falibilidad de

<sup>110</sup> FJ 6.º, STC 64/1982, de 4 de noviembre.

<sup>111</sup> AGUDO GONZÁLEZ, JORGE, «Nivel elevado de protección, ponderación y prevalencia de los intereses ambientales. Estudio jurisprudencial», *Revista de derecho urbanístico y medio ambiente*, núm. 201-202, 2003, p. 504.



las previsiones, tanto de los efectos que cualquier actividad puede generar sobre el medio como de los instrumentos necesarios para la protección en relación a dicha actividad. Esto genera cierta inseguridad jurídica ante el posible cambio de los estándares de calidad, los requisitos ambientales exigidos para el desarrollo de determinadas acciones, etc., si bien al señalar esto no nos estamos posicionando de manera contraria a la necesidad de incluir los avances científicos con miras a la protección del medio en las políticas públicas.

El interés del desarrollo de este principio pasa por ver su posterior incidencia en los problemas competenciales de los que se deriva parte de la ineficacia de las políticas ambientales que, reiteramos, no se reducen a lo que se establece propiamente como tal sino que extienden su proyección en otros ámbitos a través de la inclusión de la perspectiva ambiental en otras políticas públicas.

### 3. LA PLURALIDAD DE ENTES TERRITORIALES CON COMPETENCIA EN MATERIA AMBIENTAL: UNA FUENTE INCESANTE DE PROBLEMAS

#### 3.1. La concurrencia de Administraciones competentes

La materia ambiental cuenta con cuatro entes territoriales con capacidad decisoria y/o ejecutoria: UE, Estado, CCAA y municipios. La citada transversalidad vertical ambiental supone que la implementación de acciones y proyectos ambientales conciernen a varios niveles gubernamentales, de forma que en un supuesto óptimo de corrección en el ejercicio de las competencias cada uno de los entes actuaría única y exclusivamente en el ámbito de sus funciones, de manera coordinada y conjunta, para lograr el objetivo común de protección del medio ambiente, desde la perspectiva antropocéntrica sobre la que se crea constitucionalmente el principio del artículo 45 CE.

De manera breve, y sin entrar en más detalles dado que el aspecto más relevante respecto de la concurrencia de entes fue tratado en el primer capítulo, procederemos a dar unas pinceladas sobre dicho panorama.

En este orden jerárquico, tenemos que partir de la obviedad que supone el hecho de que en España la mayor parte de la regulación ambiental procede de la transposición de Directivas comunitarias. Cuando entramos a formar parte de las Comunidades Europeas,<sup>112</sup> éstas ya contaban con un amplio abanico de normas relativas a la protección ambiental, gracias a las cuales los entonces diez Estados miembros tenían un nivel más elevado de preocupación, protección y

<sup>112</sup> España, junto a Portugal, entró a formar parte de la Comunidad Europea en 1986.

conservación del medio. Desde un principio, en el Acta de Adhesión, España se comprometió a asumir todo el acervo comunitario sin establecer un período para su adaptación, de ahí que en la segunda mitad de los 80 y principios de los 90 del siglo pasado, el legislador estatal se apresurase a hacer una transposición bastante deficiente de las Directivas –también condicionada por la escasa contribución por parte de las Comunidades Autónomas–<sup>113</sup> buscando evitar las sanciones por parte del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas que, aun y con todo, fueron y siguen siendo numerosas contra el Reino de España.

La concepción del Estado español como descentralizado conlleva la coexistencia de la Administración central con diferentes niveles de gobierno a escala regional con los que tiene que contar a la hora de desarrollar una serie de políticas en las que la competencia no es de su exclusividad, resultando esta realidad el origen de la mayor parte de tensiones entre el Estado y las Comunidades Autónomas si dejamos de lado la financiación de estas últimas –sin perder de vista que ella va orientada a posibilitar el ejercicio de las competencias que vía estatutaria tienen atribuidas, a excepción de las Comunidades Navarra y Vasca que gracias al convenio y al concierto, respectivamente, pueden autofinanciarse–. Así pues, resulta evidente que «la interdependencia vertical y horizontal entre los distintos niveles de gobierno exigen crecientes esfuerzos para alcanzar el consenso y tienden a dificultar las decisiones y su puesta en práctica efectiva.»<sup>114</sup>

<sup>113</sup> Si bien los reglamentos tienen efecto directo y pasan a formar parte del ordenamiento jurídico español o portugués desde su publicación oficial, las directivas precisan de una transposición al derecho interno de los estados. En este sentido, la duda que puede surgir deriva de la transposición que el legislador haga de la misma, dado que si bien España cuenta con un importante historial de sanciones del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas por hacerla de forma tardía o errónea en todos los ámbitos y especialmente en el ambiental, en los últimos años ha tratado de introducir el contenido de las directivas al ordenamiento interno en plazo.

Esta adecuación a los plazos establecidos nos lleva a plantearnos si bien hay un mayor interés hacia la introducción de normas de protección del ambiente o si, por el contrario, se trata de una respuesta generada por el temor a nuevas sanciones. Para tratar de discernir deberíamos atender a cómo ha sido dicha transposición y eso parece escapar del ámbito de nuestro estudio, pero para sirva un botón. En España, la Ley de Responsabilidad Ambiental 26/2007, que es consecuencia de la directiva 2004/35 CE de 21 de abril, es un ejemplo de cómo el legislativo actúa de forma precipitada, copiando extractos literales de la directiva y sin precisar en muchos casos ni adaptar a la realidad española el contenido de la citada directiva, probablemente por miedo a la sanción del TJCE (no olvidemos que la transposición se realizó *in extremis*) y no se es consecuente con el beneficio que para el ambiente puede tener una buena aplicación que, por ende, pasa por una mejor transposición al derecho interno.

<sup>114</sup> MORATA, F. y KENNETH, H., Gestión pública y redes de políticas públicas: la gobernación del medio ambiente en Cataluña», *Institut de Ciències Polítiques i Socials*, Barcelona, 2000, p. 4. En <[http://huespedes.cica.es/aliens/gimadus/00/Instrumentos\\_Tutela\\_Ambiental.htm](http://huespedes.cica.es/aliens/gimadus/00/Instrumentos_Tutela_Ambiental.htm)>.

Tal y como desarrollábamos en el capítulo anterior, el medio ambiente<sup>115</sup> es una de las cuestiones que más conflictos ha planteado en la relación entre el Estado y las CCAA. Esto es debido a que la indefinición de los límites precisos hasta donde pueden extenderse las actuaciones de cada uno de estos entes en el normal desarrollo de la competencia que tienen legalmente atribuidas perjudica más si cabe la consecución de acuerdos y la puesta en marcha de las políticas ambientales tanto a nivel estatal como autonómico. Realidad esta que se ve agravada por la continua demanda de mayores cotas de poder por parte de los entes regionales que tratan de sortear los límites difusos para extender su ámbito competencial todo lo posible, en aras a la consecución de mayores atribuciones para su autogobierno, frente a un Estado que actúa en sentido contrario a las CCAA tratando de imponer a través de la expansión de la legislación básica restricciones a la expansión de las competencias autonómicas.

En este tira y afloja continuo entre Estado y Comunidades Autónomas, que como veíamos se ve matizado por la presencia de la Unión Europea, entran también los municipios. Estos, a través de lo establecido en la LBRL participan en la gestión de los asuntos que afectan a los entes locales de forma que están abocados a hacerse cargo de la ejecución de la mayoría de las competencias de ejecución que CE y EEAA reconocen a las CCAA o, al menos, «a participar de forma decisiva en las mismas».<sup>116</sup>

A esta superposición de Administraciones implicadas, hemos de añadir a colación de la integración de las consideraciones ambientales en el resto de áreas competenciales que pueden afectar o verse afectadas por el medio, las competencias en la materia se hallan tradicionalmente repartidas entre un nutrido número de departamentos (ya sean Ministerios, Consejerías o Concejalías Delegadas), generándose así una descoordinación a nivel tanto inter-administrativo como intra-administrativo. Dicha dispersión no se ve paliada por la presencia de departamentos ambientales debido precisamente al carácter transversal de la materia.

Con carácter recordatorio, y a modo de esquema, mostramos el siguiente cuadro sobre la competencia en materia ambiental de cada ente territorial:

<sup>115</sup> No podemos dejar de tener en cuenta que aunque empleemos un concepto omnicomprensivo de medio ambiente para concebirlo con un carácter sistémico en el que, debido a la interacción entre sus partes y elementos, la regulación de una de sus partes no puede ser ajena al resto, el título competencial en materia de medio ambiente adopta un carácter residual. Esto es, partiendo siempre de la visión de conjunto, aquellos elementos que forman parte del medio pero que no tienen un título competencial específico constitucionalizado, se rigen por lo establecido en la CE respecto del medio ambiente en sentido general.

<sup>116</sup> LÓPEZ BUSTOS, F.L., *La organización administrativa del medio ambiente*, Civitas, Madrid, 1992, p. 95.

Tabla 1. El reparto competencial en materia de medio ambiente en España

Administración	Base jurídica	Área competencial
UNIÓN EUROPEA	Título XX Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea	– Competencia compartida con el Estado, que es el único responsable ante la UE.
ESTADO	Artículo 149.1.23.º CE	– Legislación básica. – Ejecución (en determinados casos).
COMUNIDADES AUTÓNOMAS	Artículo 148.1.9.º CE Artículo 149.1.23.º CE EEAA	– Normas adicionales de protección. – Desarrollo legislativo. – Ejecución y gestión.
MUNICIPIO	LBRL Leyes autonómicas Ordenanzas municipales	– Ejecución en el ámbito municipal.

Fuente: elaboración propia.

### 3.2. Los instrumentos para la protección, preservación, conservación y restauración del medio

La protección de un elemento de carácter sistémico y complejo depende sobremanera de los conocimientos y avances científicos en la materia, tal y como señalábamos al inicio del presente capítulo. Además, ello se ve plasmado en una respuesta multidimensional ante las cuestiones ambientales, en tanto en cuanto el problema no puede ser abordado mediante el recurso a un único tipo de medidas. El problema vendrá de la conjunción que las Administraciones competentes hagan de los recursos de los que se dispone para afrontar la necesidad de proteger, conservar y restaurar el medio y cada uno de sus elementos, pues estos son de la más diversa índole y no siempre resultarán compatibles.

La evaluación que se haga *a posteriori* de los efectos de las medidas emprendidas y de los resultados obtenidos en relación a los que, en base al conocimiento técnico y científico presente, se esperaban, será el baremo que emplearán los distintos entes competentes para la permanencia o no de los instrumentos instaurados en pro de la defensa ambiental. No podemos olvidar, en cualquier caso, que estos, debido al carácter mutable del bien jurídico protegido, no permanecen invariables y deben ir adaptándose tanto a los cambios en el mismo como a los descubrimientos y avances logrados en el terreno de la investigación.

Los instrumentos<sup>117</sup> pueden clasificarse *grosso modo* de la siguiente manera, sin perjuicio de la existencia de clasificaciones alternativas:

### 3.2.1. Los instrumentos legales y el abuso de las normas programáticas

Dentro de nuestra tradición jurídica basada en el derecho escrito, hemos de partir de una obviedad: «el Derecho ambiental es, pues, el fundamento y la causa motora de nuestra estrategia ambiental».<sup>118</sup> Esto es, no es sino a través de los medios legales que se regula la incorporación del resto de instrumentos al ordenamiento jurídico, de tal forma que el génesis de la política y del camino a seguir en la protección ambiental se halla en las leyes. Así, se observa que el Derecho ambiental avanza más por la dimensión innovadora de los instrumentos de tutela que por el conocimiento y ordenación de su objeto jurídico indeterminado, lo que conlleva que el estudio de los instrumentos se haya convertido en el núcleo de su cuerpo normativo.<sup>119</sup>

En primer lugar, como señalábamos anteriormente, hemos de tener en cuenta que el Derecho ambiental español ha sufrido un crecimiento importante gracias al impulso constitucional y comunitario, de forma que en los últimos treinta años se han promulgado una ingente cantidad de normas de carácter sectorial (destinadas a la protección de algún recurso determinado, a la regulación de determinados problemas ambientales, al control de determinados agentes contaminantes, etc.), pero también de carácter horizontal o transversal. Estamos ante una nueva rama del Derecho que ha tomado sustantividad propia caracterizada, según LOZANO CUTANDA por los siguientes rasgos:<sup>120</sup>

- a) es un sector del ordenamiento jurídico en creciente expansión y con uno de los mayores índices de producción normativa;
- b) es una rama del ordenamiento ya consolidada y dotada de principios jurídicos propios surgidos del derecho internacional y comunitario, como son: el principio de desarrollo sostenible, los principios de acción preventiva y de cautela, el principio de «quien contamina paga», o el principio de corrección

<sup>117</sup> Para una visión general actualizada más profunda de cada uno de los instrumentos que nosotros agrupamos a continuación, recomendamos al lector:

– LASAGABASTER HERRARTE (Dir.), *Derecho Ambiental. Parte Especial*, Varios Tomos, LETE argitaletxea, Bilbao, 2007.

– ESTEVE PARDO, J., *Derecho del medio ambiente*, Marcial Pons, Madrid, 2008.

– LOZANO CUTANDA, B., *Derecho ambiental administrativo*, La Ley, Madrid, 2010.

<sup>118</sup> LOSTE MADDOZ, J. A., Mecanismos legales para la protección del medio ambiente, ICE Desarrollo Sostenible, núm. 800 junio-julio 2002, p. 149.

<sup>119</sup> PÉREZ MORENO, A., Instrumentos de tutela ambiental, Medio ambiente & Derecho. *Revista electrónica de derecho ambiental*, núm. 0 noviembre de 2006.

En <[http://huespedes.cica.es/aliens/gimadus/00/Instrumentos\\_Tutela\\_Ambiental.htm](http://huespedes.cica.es/aliens/gimadus/00/Instrumentos_Tutela_Ambiental.htm)>.

<sup>120</sup> LOZANO CUTANDA, B., *Derecho ambiental administrativo*, La Ley, Madrid, 2010, pp. 48-52.

de los atentados contra el medio en la fuente misma. Para hacerlos cumplir, cuenta con instituciones y procedimientos singulares;

- c) es una rama que incide en las ramas clásicas del Derecho, pues se trata de una cuestión transversal que precisa de la integración de las exigencias ambientales en el resto de políticas públicas;
- d) es la rama del Derecho que más está incidiendo actualmente en la conformación de la sociedad y la economía, debido al objetivo de alcanzar un desarrollo sostenible;
- e) es un sector del ordenamiento que tiene una gran complejidad, debido al entramado de normas sectoriales y horizontales que lo componen, procedentes todas esas normas de instancias legislativas distintas. Es por ello que la armonización, al menos por sectores ambientales, es uno de los principales retos y, de hecho, las CCAA ya se han lanzado a ello a través de las normas integradoras de varias técnicas procedimentales similares de protección ambiental. De hecho, País Vasco y Andalucía fueron pioneras en «codificar» el derecho ambiental en sus respectivos territorios.<sup>121</sup>

En segundo lugar, hemos de señalar, a colación de lo apuntado hasta el momento, que contamos con una pluralidad de entes con capacidad para desarrollar normas destinadas a la protección del ambiente. En cualquier caso, las medidas irán principalmente orientadas a:

- Prevenir los daños ambientales y conservar el medio.
- Establecer medios para la restauración o reparación de los daños ambientales.
- Limitar o controlar los elementos dañinos del medio que se consideran necesarios para el normal desarrollo del resto de sectores, véase el industrial, el agrario, el comercial, etc. De esta forma, se tiene a establecer unos máximos de concentración de los elementos contaminantes en los recursos naturales.
- Incentivar la presencia de la investigación y la introducción de nuevas tecnologías y elementos menos agresivos con el medio, como puede ser el caso del fuerte impulso a las energías renovables.<sup>122</sup>
- Establecer, mediante elementos técnicos, unos estándares de calidad del medio y de los elementos que lo componen, en relación a la protección de la calidad de vida.

<sup>121</sup> El País Vasco lo hizo a través de la Ley 3/1998, de 27 de febrero, general de protección del medioambiente del País Vasco, incluyendo en esta las prescripciones y principios básicos del derecho ambiental en la citada Comunidad Autónoma; mientras Andalucía hizo lo propio con la Ley 7/2007, de 9 de julio, de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental.

<sup>122</sup> La Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible del gobierno central incluye preceptos relativos a la ecologización de las medidas de respuesta a la crisis económica.

En tercer y último lugar, no queremos dejar de llamar la atención sobre la actual proliferación de una serie de regulaciones u orientaciones de carácter plurianual y formulación programática –entendidas como aquellas que contemplan una ingente cantidad de buenos propósitos con un carácter vago e inconcreto bajo fórmulas como «implementaremos», «impulsaremos» o «favoreceremos»–, cuyo valor para la protección ambiental, desde nuestra perspectiva, es más que dudoso si el posterior desarrollo de los mismos no es el adecuado.

En este sentido, queremos destacar especialmente la presencia de:

- a) Los planes y programas.
- b) Las estrategias temáticas.

Entendemos, siguiendo a LÓPEZ CUTANDA que estos pueden configurarse como «directrices de carácter político, carentes de valor vinculante, en las que se definen unos objetivos de política ambiental que sirven para orientar la futura actividad normativa y administrativa de los poderes públicos, o bien, lo que suele ser frecuente en la actualidad, como instrumentos de naturaleza normativa y, por tanto, con fuerza vinculante. Que los planes revistan una u otra naturaleza depende [...] del propio contenido del plan».<sup>123</sup> Si bien es cierto que hay determinados planes que pueden revestir esa naturaleza normativa,<sup>124</sup> la inmensa mayoría de los existentes revisten un carácter ciertamente político y «se concretan a describir, con mayor o menor ambigüedad, las situaciones existentes, a proponer, con bastante falta de concreción, determinadas líneas de actuación, inversiones a realizar, modificaciones del sistema normativo a adoptar, etc.»<sup>125</sup>

Es inevitable señalar que, como punto de partida, la planificación ambiental presenta una serie de beneficios obvios como técnica de protección ambiental, dado que estamos ante una actividad que permite articular la protección ambiental con otros intereses públicos y privados que se materializan sobre el mismo territorio y los recursos naturales, que además garantiza una cierta estabilidad de las actuaciones públicas en defensa del medio ambiente.

Ahora bien, aunque no dudamos de la utilidad de una guía orientativa que haga un análisis realista de la situación, valore las necesidades y plantee unos objetivos, no es menos cierto, a nuestro parecer, que las vías que estos planes y programas establecen para la consecución de los mismos resultan de todo punto insuficientes debido principalmente a la vaguedad con la que dichas vías de acción aparecen formuladas. Se precisa que estos planes y programas resulten eficaces,

<sup>123</sup> LOZANO CUTANDA, B., *Derecho ambiental administrativo*, La Ley, Madrid, 2010, p. 558.

<sup>124</sup> A partir de la STC 102/1995, el Alto Tribunal da luz verde a los planes de carácter normativo en materia de ordenación de recursos naturales.

<sup>125</sup> MARTÍN RETORTILLO, S., Reflexiones sobre la regulación constitucional de la planificación económica, *Revista de Administración Pública*, núm. 117, septiembre-diciembre 1988, p. 50.

eficientes y socialmente viables, pues en caso contrario quedarán en papel mojado, como meros buenos deseos. El problema para lograrlo parte de su carácter excesivamente abierto pues a duras penas se pueden desdibujar cuales serán los cauces por los que el legislador puede descenderlos al terreno de la práctica y materializarlos en políticas y regulaciones destinadas a cumplir los objetivos para los que se creó el plan o el programa en cuestión.<sup>126</sup>

En ambos casos –planes o programas y estrategias–, asistimos a la yuxtaposición de esta «regulación» que pretende servir de guía para el futuro desarrollo de la política en cuestión en todo el territorio nacional y su correspondiente plan, programa o estrategia en cada una de las CCAA, que viene a ser una copia de la establecida por el legislador estatal. Además, vemos también como algunos municipios se están lanzando también a desarrollar sus propias estrategias, sus planes y sus programas que, aun y cuando se limitan al ámbito de la ciudad y también hacen uso de ese lenguaje poco concreto, pueden mostrar un mayor grado de concreción debido a la limitación de su capacidad de acción en materia ambiental.<sup>127</sup>

### 3.2.2. Los instrumentos económicos<sup>128</sup>

Desde el punto de vista de la defensa y restauración del medio, los distintos poderes públicos cuentan con una cantidad de instrumentos y técnicas que inciden o se derivan de otros ámbitos competenciales, principalmente incidentes en el ámbito económico, dado que la correcta protección pasa por contemplar no sólo el ángulo espacial, sino por, y principalmente, intervenir en el proceso

<sup>126</sup> En la actualidad destaca la proliferación de estrategias regionales de lucha contra el cambio climático, en sintonía con la Estrategia Española de Cambio Climático y Energía Limpia cuyo estudio nos reafirma en lo señalado, pues sólo consisten en una serie de líneas de actuación que posteriormente deberán ser materializadas por el legislador. Si bien es cierto que es lo mismo que se aduce de la formulación de políticas, el tiempo se ha mostrado más benevolente para con estas al haberse constatado la materialización de las medidas preconizadas en las mismas. En cualquier caso, este tipo de normas programáticas dan manga ancha para el desarrollo de esas voluntades de acción en las líneas establecidas, por lo que por el momento –al menos en el caso de las últimas estrategias– es pronto para juzgar y evaluar la adecuación a los objetivos en relación a los costes de su desarrollo, así como su necesidad social.

<sup>127</sup> Véase a modo de ejemplo la Estrategia de Valencia 2020 contra el cambio climático que fue presentada el 4 de junio de 2010.

<sup>128</sup> Sobre estos, JACOBS alude a cuatro tipos de instrumentos:

- los mecanismos voluntarios, que son las vistos como aquellas acciones no inducidas que emprenden individuos, grupos y empresas con vistas a la protección del medio, que vienen a reforzar al resto de instrumentos,
- la regulación, que da lugar a la mayor parte de las medidas,
- el gasto público,
- los incentivos económicos.

En JACOBS, M., *La economía verde. Medio ambiente, desarrollo sostenible y la política del futuro*, FUHEM, Barcelona, 1996, pp. 229 y ss.



productivo.<sup>129</sup> A través de ello, lo que se trata de hacer es velar por el ahorro y buen aprovechamiento de las materias primas y de la energía, por el uso de tecnologías menos contaminantes, y por la prevención y el adecuado tratamiento de los residuos. De entre los instrumentos con los que se interviene en el proceso productivo, podemos destacar que la Administración se ha servido de la actividad de control previo de las actividades potencialmente dañinas para el medio ambiente, como son la autorización administrativa y la comunicación previa al inicio de la actividad, como medio para tratar de lograr un equilibrio entre la consecución de los principios de protección ambiental y desarrollo económico consagrados en la CE de 1978.

Estos instrumentos tienden a mostrar un carácter restrictivo y limitador de las actividades a desarrollar para, con ello, preservar y proteger el medio,<sup>130</sup> o a incentivar la introducción de nuevas tecnologías o elementos más respetuosos con el medio. No en vano, y debido tanto a la tensa relación economía-ambiente a la que hemos aludido con anterioridad como a la mayor facilidad de su implantación, son los instrumentos más desarrollados en todos los niveles de gobierno por el ordenamiento jurídico.

De manera un tanto genérica, podríamos señalar que los instrumentos económicos pueden englobarse en las siguientes áreas:

a) Las ayudas económicas de los poderes públicos.

Son aquellas ventajas económicas que la Administración otorga para incentivar que los individuos actúen en un determinado sentido, ya sean de manera directa –a través del desembolso directo de dinero del erario público– o indirecta –a través de deducciones u otras ventajas que redunden en unos ingresos menores para las arcas públicas–, de tal forma que estas últimas no tendrían cabida *stricto sensu* en la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones.

Por lo que respecta a las ayudas directas, más allá de los problemas de incompatibilidad que puedan establecerse en relación con el sistema de libre competencia de la UE –pues las ayudas públicas para la protección del medio han venido a ser aceptadas por la Comisión Europea por no cumplir los requisitos del art. 107 TFUE o por poder acogerse a una de las exenciones previstas en el mismo– y con el principio de «quien contamina paga», las subvenciones ambientales en España corren en la actualidad vinculadas a fondos europeo (principalmente el Fondo de Cohesión y el Programa Life) contando para los proyectos que produzcan beneficios ambientales con la cofinanciación de los organismos estatales y autonómicos.

<sup>129</sup> ORTEGA ÁLVAREZ, La organización administrativa del medio ambiente, *Seminario sobre ordenación del territorio y legislación sectorial: problemas de articulación*, Universidad de Castilla-La Mancha, Cuenca, 1990.

<sup>130</sup> Véase al respecto la importancia de los estudios de impacto ambiental, la evaluación de impacto ambiental o la licencia de actividades clasificadas, entre otras.

- b) La valoración del factor ambiental en el otorgamiento de subvenciones y en la contratación pública.

La integración de los aspectos ambientales en la contratación pública en España viene como consecuencia de la introducción de las directrices comunitarias en el ordenamiento jurídico nacional. Así, la Ley 31/2007, de 1 de julio, de Prevención y Control Integrados, incluye una serie de criterios ambientales para los procedimientos de contratación de los organismos de derecho público o empresas públicas y otras entidades sometidas a la citada ley para los sectores de transporte, energía, agua y servicio postal. Junto a ello, el Plan de Contratación Pública Verde de la AGE busca dicha conexión entre la implantación de prácticas respetuosas con el medio y el sistema de contratación pública.

- c) Los impuestos ecológicos y otros incentivos fiscales de carácter ambiental. Esta cuestión será tratada a continuación.

### 3.2.3. Los instrumentos fiscales y tributarios

Este tipo de instrumentos,<sup>131</sup> derivados de los de carácter económico, pivotan en torno a tres elementos principales:

- Las exenciones tributarias por cuestiones ambientales, como pueden ser las deducciones de las que se benefician las empresas por la introducción de nuevas tecnologías menos contaminantes.<sup>132</sup>
- La aparición de impuestos o tasas de carácter plenamente ambiental, que se dan a escala autonómica o local (recuerde el lector la famosa eco-tasa balear y su corta vigencia a causa del motivo oculto bajo su aparición).
- La afectación para cuestiones ambientales parte de la recaudación proveniente del impuesto sobre determinados bienes o materias cuya producción o consumo ejerce un efecto negativo sobre el medio, como pueda ser el Impuesto sobre hidrocarburos.

<sup>131</sup> Para el estudio de los instrumentos ambientales fiscales y tributarios, recomendamos BECKER, F., CAZORLA, L.M. y MARTÍNEZ-SIMANCAS, J. (Dirs.), *Tratado de Tributación Medioambiental*, Vol. I y II, Thomson-Aranzadi, Pamplona, 2008.

<sup>132</sup> Por lo que respecta al Texto Refundido de la Ley del Impuesto de Sociedades, aprobado por RD Legislativo 4/2004, de 5 de marzo, las deducciones se aplican a:

- Instalaciones destinadas a la protección del medio ambiente, véase instalaciones que eviten la contaminación de los recursos naturales procedente de las instalaciones industriales o las destinadas a la reducción, recuperación o tratamiento de residuos industriales.
- Vehículos industriales y comerciales de transporte por carretera que contribuyan a reducir la contaminación atmosférica (estas desaparecen con la Ley de Economía Sostenible 2/2011, de 4 de marzo).
- Inversiones para el aprovechamiento de las energías renovables (energía solar para electricidad o generación de calor, residuos para producción de combustible, o productos agrícolas para biocarburantes).

El informe de la Agencia Europea de Medio Ambiente publicado en julio de 2000 sobre la evolución de los impuestos ambientales, defendía su aplicación en base a que responden tanto al imperativo ambiental, pues comportan la asunción de los principios de «quien contamina, paga» y de responsabilidad, como a los principios impositivos dominantes, pues se basan en la imposición indirecta principalmente. Estos además, pasan por una internalización del coste de la contaminación o el daño producido.

Sin embargo, no podemos dejar de señalar que estos también presentan una serie de problemas en origen como son el desconocimiento de su incidencia ambiental y de la relación entre el coste-beneficio que se establece, así como la necesidad de una elevada conciencia ambiental y voluntad política para que estos puedan alcanzar los fines perseguidos, huyendo de la finalidad meramente recaudatoria que corresponde a un tributo ordinario.<sup>133</sup>

España es una excepción dentro de la UE en tanto en cuanto no hay impuestos ecológicos estatales,<sup>134</sup> aunque sí que hay tributos ambientales a escala autonómica.<sup>135</sup>

### 3.2.4. Las sanciones administrativas y penales

En materia ambiental, la lógica ha derivado desde posicionamientos meramente reparadores en los orígenes de su regulación hacia posturas tendentes a la prevención del daño causadas principalmente en una realidad que acompaña al bien jurídico protegido: gran parte de los daños causados resultan irreparables, al menos a corto o largo plazo, debido a la lentitud propia de los procesos naturales. De ahí deriva el rechazo hacia los instrumentos represivos que aparecen *in extremis*, cuando los instrumentos destinados a la persuasión de las acciones perjudiciales para el medio han fallado.

<sup>133</sup> Para más información sobre los aspectos positivos y negativos de la tributación ambiental CARRERA PONCELA, A., Tributación ambiental: estado de la cuestión y experiencia en España, Fundación de las Cajas de Ahorro, Documento de Trabajo n.º 355, 2007; LABANDEIRA, X., LABEAGA, J.M., RODRÍGUEZ, M., «Análisis de la eficiencia y equidad de la reforma fiscal verde en España», Cuadernos Económicos de ICE, n.º70, 2005, pp. 207-225; o BILBAO ESTRADA, I., GARCÍA PRATS, F.A. y CORNEJO PÉREZ, A.(coord.), *La fiscalidad de los Derechos de Emisión: estado de situación y perspectivas de futuro*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 2009.

<sup>134</sup> El Estado se ha mostrado receloso de la creación de impuestos específicamente ambientales, aunque sí es cierto que podemos incluir dentro de estos los siguientes: el Impuesto sobre Hidrocarburos regulado por la Ley 38/1992 de Impuestos Especiales, el Impuesto sobre la Electricidad que se incorporó a los impuestos especiales de fabricación por la Ley 66/1997, el Impuesto sobre Ventas Minorista de Determinados Hidrocarburos introducido por la Ley 24/2001, el Impuesto Especial sobre Determinados medios de Transporte introducido por la Ley 38/1992 o el Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica introducido por el Real Decreto Legislativo 2/2004.

<sup>135</sup> Las CCAA que cuentan con impuestos ambientales son Andalucía, Aragón, Canarias, Castilla-La Mancha y Galicia. Estos establecen tributos propios respetando el artículo 6 y 9 de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA).

El artículo 45.3 de la CE deja abierta la vía para el establecimiento de dichas sanciones en caso de violación de la normativa establecida para la protección del medio. Es mediante estas que se puede hacer presente el principio de restitución o reparación del daño causado, neutralizando con ello en la medida de lo posible los efectos nocivos de la acción del infractor.

Sin prestar mayor atención a este instrumento represor que aparece en última instancia ante el daño ambiental causado, sólo añadiremos que el Código Penal recoge el delito ecológico en el artículo 325. Además, la reciente aparición de la Ley de Responsabilidad Ambiental, cuyos orígenes se encuentran en el Derecho Comunitario, trata de dar solución a uno de los problemas del enjuiciamiento de los daños ambientales: la determinación del foco emisor y del responsable del daño causado.

Ahora bien las dudas que se nos plantean acerca de la combinación de esta pluralidad de Administraciones concurrentes y de instrumentos a un mismo fin son claras: ¿persigue esto alguna finalidad ambiental? ¿beneficia o perjudica la consecución de los objetivos de conservación, preservación, protección y restauración del medio? En cualquier caso, pasaremos a analizar cómo esta actitud ha dado lugar a la superposición de políticas que dan por entorpecerse mutuamente, perjudicando el fin ambiental con el que se establecieron.

25

98

### 3.3. El solapamiento de los instrumentos y las medidas de las políticas destinadas a la protección del medio ambiente

La corta historia de la cuestión ambiental en las agendas políticas y la incertidumbre científica sobre estos temas, lleva a un análisis de su protección visto como un campo de experimentación política donde se ensayan instrumentos y enfoques. Así, si bien es cierto que la elección del instrumento está condicionada por el problema concreto al que se haga frente (por su gravedad o dimensión), en la práctica se ha impuesto la combinación de los mismos.<sup>136</sup>

La aplicación simultánea de varios instrumentos de diversa índole sobre un mismo caso específico para la protección, conservación y restauración del medio puede surtir efectos no esperados e incluso contrarios al objetivo por el cual se implantaron. Esta realidad se hace más presente cuando hay una multiplicidad de fuentes de dichas medidas cuyos intereses son variados y no se ciñen únicamente a la preservación del medio, de forma que esos intereses –como ya hemos señalado primordialmente económicos y de desarrollo– colisionan entre sí, razón por la cual se debe pensar en equilibrar y armonizar los mismos.

<sup>136</sup> AGUILAR FERNÁNDEZ, S., *El reto del medio ambiente. Conflictos e intereses de la política medioambiental europea*, Alianza Editorial, Madrid, 1997, pp. 117 y ss.

A raíz del desarrollo de la exposición desarrollada *ut supra* se desprende, por un lado, que tal equilibrio de intereses no siempre ha ido guiada por el principio *in dubio pro natura* y, por otro lado, que la aplicación coordinada de los instrumentos de los que disponen los diversos entes se ve frenada por la actitud que adoptan estos en la defensa –y voluntad de expansión velada– de su ámbito de actuación.

Llegados a este punto, y en relación al carácter intrínsecamente complejo del bien jurídico protegido, hemos prestado atención a la presencia de una pluralidad de instrumentos y medios a través de los cuales los poderes públicos pueden hacer efectivas sus competencias en la materia. Estos poderes públicos con una competencia no completamente definida con claridad en el bloque de constitucionalidad, se lanzan a la elaboración de políticas ambientales con una tendencia propia a la expansión de sus competencias reales. A partir de tal reflexión, hemos llegado a las siguientes conclusiones:

1. El medio ambiente es un ente complejo cuya regulación y protección se realiza a través de una gran variedad de instrumentos (legales, económicos, tributarios, etc. que tratan de condicionar la actuación del hombre en su relación con el medio natural que le rodea) que tratan de dar respuesta a un problema multifronte –se habla de conservar especies, de reducir la contaminación, de reparar los daños ambientales, de establecer unos parámetros de calidad ambiental de los recursos naturales en relación a la calidad y a la cantidad, etc.–cuya solución no puede ser cubierta por una única vía, precisando de distintas técnicas y conocimientos científicos específicos.
2. Si a la pluralidad de instrumentos que actúan a la vez para la consecución de un mismo fin, le sumamos la presencia de varios entes competentes para establecerlos, nos hallamos ante la posibilidad de que tales medios acaben por colisionar entre sí. De esta forma, los instrumentos resultan inoperantes en relación a su fin y dan por entorpecerse entre sí, mostrándose ineficaces e ineficientes por el entrecruzamiento, y en algunos casos incluso oposición, entre los mismos. Todo ello se ve, además, agravado por la dificultad de la integración de la perspectiva ambiental en el resto de políticas públicas, que lleva a la necesidad de incluir estos instrumentos de protección del medio más allá de la existencia de la política específica en la materia, que deben verse en coordinación con los instrumentos destinados al desarrollo y protección del área en la que se integran los condicionantes y los objetivos ambientales.

Es más, en muchos casos, y a raíz de esa amalgama de instrumentos y medios, se dificulta a los particulares el cumplimiento de la normativa ambiental, pues da por superponerse las licencias y las autorizaciones de actividad procedentes de varios entes ambientales, los estudios de impacto ambiental y las evaluaciones de impacto ambiental, etc. De esta forma, la descoordinación existente entre las distintas Administraciones para facilitar y simplificar el procedimiento da por perjudicar a aquel que tiene que aplicar toda esa normativa.

El diseño institucional no sólo condiciona pues la elaboración y aplicación de las políticas, sino que además condiciona la forma en la que se hace frente al déficit de implementación.<sup>137</sup> En este sentido, la Administración, a sabiendas de ello, trata de buscar unos medios de coordinación de las medidas puestas en marcha a través de los distintos niveles de gobierno –elementos estos que serán analizados en el siguiente capítulo del presente trabajo–.

3. La motivación de los entes con capacidad de actuación no siempre está en relación con el objeto final por el que se propugnan las medidas. A este respecto, cabe señalar las dos motivaciones ajenas al fin de protección ambiental que se hallan tras parte de las políticas ambientales desarrolladas en los distintos niveles de autogobierno:

a) De un lado, se hace patente la búsqueda de la expansión del ámbito competencial tanto por el Estado –en menor medida– como por las CCAA, estas últimas motivadas por la tendencia de los tribunales a dar constitucionalidad a plasmaciones de la legislación básica del Estado en materia ambiental que dan por inmiscuirse en el ámbito propio de las competencias autonómica, ya sea a través del reconocimiento de la capacidad ejecutoria del Estado en casos de interés nacional o del hecho de que la legislación básica en materia ambiental sea más amplia y detallada que en otras materias.

Por su parte, el Estado no quiere perder esas cotas de poder alcanzadas y tratará de mantenerlas dentro del margen conquistado, no sin llamar la atención sobre las «agresiones» competenciales que considera más evidentes cuando provienen del signo político contrario a nivel autonómico. Esto, nos lleva al segundo factor de motivación.

b) De otro lado, hay una clara politización de los recursos naturales y del medio ambiente en general, cuya defensa en multitud de casos enmascara el enfrentamiento entre gobiernos de distinto signo a nivel central y autonómico. Un ejemplo de esta situación vendría a través del caso del PHN que explicábamos con anterioridad en el capítulo 1 del presente trabajo.

<sup>137</sup> En el caso de la política medioambiental el déficit de implementación supone una situación en la que «a pesar de la existencia de una legislación detallada y exigente, predomina el cumplimiento insatisfactorio de los objetivos de la misma. Este déficit está vinculado a tres factores. El primero se refiere a que las metas del gobierno y de la industria según la fase del proceso político [...] El segundo factor de déficit en la política medioambiental se relaciona con el superior conocimiento técnico sobre la materia de la industria frente al gobierno [...] El tercer y último factor que explicaría el déficit se refiere al proceso de negociación que tiene lugar en la fase de aplicación de la política». En AGUILAR FERNÁNDEZ, *ibidem.*, pp. 191 y ss. Esta explicación del déficit, en el caso español, se vería matizada por la intervención de una multiplicidad de niveles de autogobierno y por la existencia de una legislación no tan detallada o, al menos, no tan ajustada a la realidad nacional, debida en gran parte a la mala transposición del Derecho comunitario al ordenamiento jurídico interno.

4. El solapamiento de los planes, estrategias y programas de carácter programático no produce, hasta el momento, especiales consecuencias en tanto en cuanto se debe atender al posterior desarrollo de los mismos para ver si las medidas tomadas resultan contraproducentes entre sí.

Sin embargo, la superposición de instrumentos y medidas destinadas a la puesta en práctica de las políticas ambientales –o no ambientales pero con incidencia en el medio– producen resultados adversos, que en gran parte de los casos, da por la inoperancia de los instrumentos concurrentes o el mal funcionamiento simultáneo de todos ellos. En cualquier caso, supone que se deban asumir varias medidas para un mismo fin que se yuxtaponen y en el peor de los casos se solapan y chocan, dando lugar a políticas cuyos objetivos son plausibles pero cuya puesta en práctica no conlleva la consecución de los fines y pasa por una relación coste-resultado nada productiva.

5. Se precisa de un refuerzo, de un nuevo impulso de las relaciones intergubernamentales orientadas a la colaboración entre los distintos niveles de la Administración a fin de lograr una acción eficaz y eficiente para la protección ambiental, que deje de lado las pugnas entre el ente central y los entes periféricos que resultan ajenas al medio ambiente como elemento fundamental para el desarrollo de los seres humanos en relación al concepto de calidad de vida.

#### 4. LA POLÍTICA AMBIENTAL EN ESPAÑA

##### ¿SOLUCIÓN DEL PROBLEMA O FUENTE DEL MISMO?

Probablemente, lo que el ordenamiento jurídico ambiental precisa es una revisión del mismo desde una perspectiva integral que persiga la liberación de las contradicciones internas del sistema –la confrontación con otros sectores y entes con competencia en la materia–, y otorgue una mayor seguridad jurídica. Se hace necesario, desde nuestra perspectiva, huir de la excesiva sectorialización que ha marcada la regulación ambiental en nuestro país –fuertemente influenciado por la regulación a nivel internacional y comunitario–, dando un paso más allá y presentando un marco omnicompreensivo del ambiente en el que no se pierda de vista la impronta de esta regulación sobre otros sectores.

En cualquier caso, la delimitación de títulos competenciales no debería llevarnos a una excesiva parcelación de la materia ambiental, a la confrontación entre los entes con competencia en la misma y a la desconexión de las actividades de los distintos entes territoriales en la implementación de políticas destinadas a un mismo fin: la protección del medio, siempre –tal y como se ha apuntado repetidamente con anterioridad– desde una perspectiva antropocentrista del mismo. Este es un caso en el que es más necesario si cabe que en otros el establecimiento de los mecanismos de coordinación necesarios entre los distintos entes con capacidad

operativa en la materia, dado que las políticas ambientales no sólo repercuten en la protección del medio con miras a una calidad de vida de los seres humanos, sino que repercute igualmente en otros sectores como puedan ser la industria, el turismo, el urbanismo o el transporte, todos ellos de vital importancia para el crecimiento y el progreso económico de una sociedad, de cara a la consecución de un desarrollo sostenible.

Llegados a este punto, nos planteamos cuáles son los mecanismos institucionalizados en España para lograr la colaboración y su grado de eficacia con vistas a los fines perseguidos. En cualquier caso, las circunstancias imperantes en las cuestiones ambientales, más si cabe que en otros ámbitos, «demandan más, y no menos capacidad política; demandan más, y no menos visión de conjunto y de largo plazo; demandan más, y no menos coordinación entre las distintas decisiones públicas colectivas, y entre estas y las decisiones privadas que inciden de manera creciente en el desarrollo económico y social. Esto es particularmente cierto cuando se trata de enfrentar y resolver la permanente tensión entre eficiencia, equidad y democracia. [...] Esta aparente contradicción sólo se resuelve desde una perspectiva dinámica y con una visión de conjunto, que permitan entender y articular los elementos sinérgicos que existen entre esas tres aspiraciones legítimas en tanto se constituyen como proceso de construcción social. Esto plantea una responsabilidad particularmente compleja al sistema político-institucional. De aquí la nueva relevancia de un espacio institucional “planificador”». <sup>138</sup> Desde nuestra perspectiva, tal espacio planificador en el Estado español será de todo punto relevante en función de, como decíamos en el presente capítulo, la manera en la que tales «buenas voluntades» sean llevadas a la práctica, siempre y cuando se tenga en cuenta la necesidad de coordinación y cooperación entre los distintos niveles administrativos con capacidad de actuación en materia ambiental. Esta será la forma de evitar realmente el solapamiento de las Administraciones y de los instrumentos que éstas empleen para proteger el medio ambiente, logrando así la eficacia y eficiencia de las medidas desarrolladas para con el fin perseguido.

<sup>138</sup> GARNIER, L., «Función de coordinación de planes y políticas», *Serie de Gestión Pública núm. 1 ILPES*, CEPAL-Naciones Unidas, Santiago de Chile, abril de 2000, p. 9-63.



**CAPÍTULO 3**  
**LOS MECANISMOS DE COLABORACIÓN ENTRE**  
**EL ESTADO Y LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS**  
**EN MATERIA DE MEDIO AMBIENTE**



# 1. BREVE REFERENCIA A LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES EN ESPAÑA Y AL PRINCIPIO DE COLABORACIÓN COMO EJE DE LAS MISMAS. ESPECIAL MENCIÓN A SU NECESIDAD EN MATERIA DE MEDIO AMBIENTE

## 1.1. Una aproximación al concepto de «relaciones intergubernamentales»

La implicación fáctica de diversas instituciones pertenecientes a distintos niveles de gobierno, nos lleva a plantearnos una situación de interdependencia y conflicto entre las mismas basadas en la necesidad de que las acciones desempeñadas por dichos entes no se desarrollen de manera aislada entre sí. Esta realidad se encuentra en el origen de las relaciones intergubernamentales entendidas como esa tupida red de relaciones horizontales y verticales que se da en los Estados descentralizados para formalizar un modelo colaboracional cuya finalidad es el buen funcionamiento del Estado y el correcto ejercicio de las competencias. En el punto de partida del estudio de estas relaciones, tenemos que tener en cuenta 5 rasgos fundamentales<sup>139</sup> que a lo largo del presente capítulo se podrán leer entre líneas:

1. Las relaciones intergubernamentales trascienden las pautas de actuación gubernamental constitucionalmente reconocidas, tanto en relación a la división entre niveles con capacidad de autogobierno, como en relación a las respectivas funciones de cada uno de dichos niveles.
2. En éstas, tiene un papel fundamental la actitud adoptada por los distintos niveles de poder. Es decir, es imprescindible la voluntad de los políticos y de la Administración por establecer unas relaciones basadas en la necesidad de colaboración.

<sup>139</sup> Dichos rasgos fueron enunciados por Wright en 1988 y aparecen recogidos en AGRANOFF, R., «Las relaciones intergubernamentales y el Estado de las Autonomías», *Política y Sociedad*, núm. 13, Madrid, 1993, pp. 87-105.

3. Hay multitud de mecanismos informales, formales y prácticos que ayudan a la fluidez de las relaciones. Este será el punto central del posterior desarrollo presente trabajo.
4. Los actores implicados no sólo provienen de los poderes ejecutivos que concurren en un ámbito competencial, sino también de los poderes legislativo y judicial, a fin de limar asperezas entre los distintos niveles implicados.
5. Las relaciones intergubernamentales están estrechamente vinculadas a las políticas públicas. Esto es así, porque el éxito de las segundas depende en gran medida de la armonía de las primeras.

En cualquier caso, hemos de tener en cuenta que en todo Estado compuesto, inevitablemente, se dan dos tipos de relaciones entre la instancia central y los entes regionales. De un lado aquellas encaminadas a establecer el orden estatal (esto es, las destinadas a distribuir las competencias, a favorecer la integración política o a resolver los conflictos entre ambos niveles competenciales) y de otro las que derivan del ejercicio de sus poderes (entre las que encontramos las relaciones de colaboración), de tal forma que en éstas se hacen presentes unos principios y procedimientos de funcionamiento del Estado que sirvan para desarrollar en condiciones de equilibrio entre la unidad y la diversidad las políticas públicas. Para el correcto funcionamiento de un Estado compuesto, como es el caso del Estado de las Autonomías, se requiere pues «de un lado, de estructuras que garanticen la participación de los entes autónomos en la formación de la voluntad del conjunto; y de otro, de la existencia de suficientes mecanismos que permitan la coordinación, la cooperación, la mutua ayuda u asistencia entre las distintas instancias gubernativas y administrativas de poder, así como para la resolución de los conflictos que se puedan plantear. La participación encauza e incrementa la colaboración y ésta, a su vez, hace posible la eficacia de las decisiones que se adopten en beneficio del conjunto y de los entes autónomos, y realimenta la participación».<sup>140</sup>

## 1.2. La evolución de las relaciones intergubernamentales en el Estado de las Autonomías

En España, las relaciones intergubernamentales pueden verse como el conjunto de técnicas de cooperación y coordinación entre las distintas esferas de poder gubernamental (europeo, central, regional y local), dirigido a lograr una actividad administrativa más eficaz, más eficiente, más participativa y más demo-

<sup>140</sup> GONZÁLEZ AYALA, M.D., «Las relaciones intergubernamentales en el nuevo marco de las reformas estatutarias: la diferente conciliación de la bilateralidad-multilateralidad en las relaciones Estado-Comunidad Autónoma», *INDRET. Revista para el análisis del derecho*, febrero de 2008, Barcelona, p. 5.

crática. España es un Estado compuesto y, por tanto, complejo que precisa de un sistema que regule y normalice las relaciones entre la pluralidad de Administraciones competentes en cada materia de la manera más efectiva. Con ello se persigue evitar disfunciones en el funcionamiento que suelen venir generadas por el solapamiento de las medidas destinadas a un mismo fin provenientes de diferentes Administraciones, la duplicidad de metas y medidas, la descoordinación entre las Administraciones y sus políticas, la ineficiencia y la ineficacia.<sup>141</sup> Esto es así debido a que en el Estado Autonómico surgen de manera habitual cuestiones ante las que los distintos entes regionales y el Estado pueden adoptar posiciones distintas, de tal forma que sea necesario el establecimiento de un acuerdo negociado entre las partes enfrentadas con miras a la solución más satisfactoria para el conjunto del Estado. Para ello es imprescindible establecer vías por las que canalizar y facilitar la consecución de dichos acuerdos y dichas relaciones entre los distintos ambos niveles.

En nuestro país, las relaciones entre el Estado y las CCAA, se limitaron durante bastantes años a llevar a cabo la tarea de descentralización de la Administración, lo que pasaba por traspasar servicios y valorizarlos económicamente para que el poder central financiase a las CCAA, de forma que pudiesen ejercer plenamente aquellas tareas que se les había encomendado. Realidad esta que se vio potenciada a raíz de la Ley Orgánica 9/1992, puesto que si bien es cierto que en la celebración de los pactos que llevaron a la misma había patente la necesidad de un marco legal propio<sup>142</sup> que reflejase la necesidad de tal relación entre la Administración central y las Administraciones autonómicas, la parte de estos destinada a regular tal relación quedó fuera del texto definitivo de la Ley. Esto fue debido, en gran medida, al desdén con el que los partidos nacionalistas acogieron los pactos autonómicos y el temor que generaba la posibilidad de que al destacar dichas técnicas para la relación intergubernamental e interadministrativa se agravara la posición escéptica que estos habían tomado estos respecto de esta igualación competencial.<sup>143</sup>

Así pues, y por escasa e insuficiente que pueda parecer, la regulación de dichas relaciones interadministrativas o intergubernamentales y de los instrumentos

<sup>141</sup> «Hasta tal punto ello es así que tras dos décadas de proceso autonómico, para el legislador, la cuestión clave a estas alturas consiste en determinar, a la luz de ese parámetro fundamental que es el bloque de la constitucionalidad, qué Administración debe ejercitar cada facultad administrativa en determinados ámbitos grises o duplicados, qué criterios van a conducir a esa determinación y, en última instancia, cuál es el sistema de distribución de competencias y el mapa de Administraciones públicas que mejor se acomoda a los principios constitucionales» en FERNÁNDEZ ALLÉS, J.J., «Bases para una teoría española sobre las relaciones intergubernamentales», *Revista Española de Derecho Constitucional*, año 24 núm. 72, septiembre-diciembre 2004, p. 66.

<sup>142</sup> No olvidemos que había breves y vagas referencias a la presencia de dichas relaciones interadministrativas en la Ley de Proceso Autonómico y en la Ley de Bases del Régimen Local.

<sup>143</sup> AJA, E., *El Estado Autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*, Alianza, Madrid, 2003, pp. 214 y ss.

a través de los que se encauza apareció recogida en nuestro ordenamiento en el Título I de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común, modificada por la Ley 4/1999 de 13 de enero, (en adelante LRJPAC). Dicha Ley, no hace sino consagrar positivamente aquello que se había establecido en la jurisprudencia del Alto Tribunal y trasladar lo establecido en la Ley 12/1983, de 14 de octubre, de Proceso Autonómico y en la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local. He aquí el origen de una serie de relaciones que se establecerán en su mayoría con carácter bilateral y poco formalizado, tendente a la colaboración entre distintos niveles de gobierno.<sup>144</sup>

El artículo 4.1 de la citada Ley<sup>145</sup> contiene las reglas generales que han de regir las relaciones derivadas del principio de colaboración.<sup>146</sup> A continuación, y sin salirnos en exceso del camino establecido en el presente estudio, procederemos a hacer una breve referencia a los dos principios que se encuentran en el punto de partida de la exposición a la que procederemos en el presente trabajo:

<sup>144</sup> En el año 2000, la situación de las relaciones suscitadas a partir del Título I LRJPAC no era la deseada, y de ahí que el entonces Ministro de Administraciones Públicas del Gobierno del Partido Popular, Jesús Posada, lanzase la idea de aprobar una Ley General de Colaboración Autonómica. Llegó a presentar ante el Congreso documentación relativa a la necesidad de la misma, a comparecer ante ambas cámaras en defensa de la premura de su creación, etc., pero finalmente cesó en su empeño alegando la falta de apoyo procedente de los demás grupos parlamentarios, a pesar de contar con mayoría absoluta tanto en el Congreso de los Diputados como en el Senado. En 2006, el Ministro de Administraciones Públicas del Gobierno del Partido Socialista, Jordi Sevilla, también lanzó la propuesta de una Ley de Cooperación y Participación destinada a mejorar las Conferencias Sectoriales, desarrollar los preceptos relativos a tal colaboración presentes en el Estatut de Catalunya que establecían la participación de la Comunidad en organismos del Estado y regular el funcionamiento de la Conferencia de Presidentes, pero finalmente dicha propuesta tampoco prosperó.

<sup>145</sup> «Las Administraciones públicas actúan y se relacionan de acuerdo con el principio de lealtad institucional y, en consecuencia, deberán:

- a) Respetar el ejercicio legítimo por las otras Administraciones de sus competencias.
- b) Ponderar, en el ejercicio de las competencias propias, la totalidad de los intereses públicos implicados y, en concreto, aquellos cuya gestión esté encomendada a las otras Administraciones.
- c) Facilitar a las otras Administraciones la información que precisen sobre la actividad que desarrollen en el ejercicio de sus propias competencias.
- d) Prestar, en el ámbito propio, la cooperación y asistencia activas que las otras Administraciones pudieran recabar para el eficaz ejercicio de sus competencias».

<sup>146</sup> Junto a estos principios, se encuentran enunciados en el artículo 3.1 LRJPAC los principios generales que deben regir la actuación de los poderes públicos bajo la siguiente fórmula: «las Administraciones Públicas sirven con objetividad los intereses generales y actúan de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la Constitución, a la Ley y al Derecho». Redacción esta a la que el segundo párrafo del citado artículo añade que «Igualmente, deberán respetar en su actuación los principios de buena fe y de confianza legítima».

a) El principio de lealtad institucional.

El artículo 2 CE aludía como a uno de los grandes principios sobre los que se sustenta el Estado, junto a la autonomía y la unidad, a la solidaridad (también recogido en los artículos 138.1 y 156.1 CE), principio este estrechamente ligado al de lealtad institucional. Este supone, desde una dimensión negativa, que el Estado y las CCAA se respeten en el ejercicio de sus correspondientes competencias, tratando de evitar el conflicto en aras al interés general, mientras que desde una visión positiva, supone una demanda tanto al Estado como a las CCAA de un esfuerzo para construir un espacio de relaciones intergubernamentales basadas en el entendimiento y no en el conflicto. Esta última visión del principio engarza a la perfección con el fundamento del federalismo y su origen etimológico latín (el *foedus*, el pacto).<sup>147</sup>

En base a este principio, la persecución de un interés territorial particular no debe nunca sobreponerse de manera legítima al interés general, en cuya búsqueda no se pueden hallar extralimitaciones o restricciones de carácter centralizador contrarias al reconocimiento constitucional de la pluralidad territorial y política española. De esta forma el principio de lealtad institucional tiene una triple vertiente que afecta, por un lado al Estado para con las CCAA, por otro lado a éstas en relación al poder central, y por último entre las propias CCAA.

b) El principio de colaboración (en el que se engloban también los principios de coordinación y cooperación).

En relación directa con el principio anterior, la independencia de las Administraciones en el ejercicio de sus competencias se ve modulada también por este como principio rector que se considera inherente a la propia naturaleza del sistema autonómico. Dentro del mismo, la diferencia entre la coordinación y cooperación se hallará en la voluntariedad de la primera frente a la obligatoriedad de la segunda.

El principio de colaboración no se encuentra reflejado en la Constitución, pero sin embargo, la jurisprudencia del Alto Tribunal y la doctrina han venido a reconocer su existencia como un principio general positivo que debe presidir las relaciones de ambos entes en el ejercicio de sus poderes y competencias con anterioridad a la redacción de la citada ley.<sup>148</sup> Así el Alto Tribunal apunta que el deber de colaboración «dimanante del general deber de auxilio recíproco entre autoridades estatales y autonómicas [...] se encuentra implícito en la propia esencia de la forma de organización territorial del Estado que se implanta en la Consti-

<sup>147</sup> AJA, E., «Las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas» en RODRÍGUEZ-ARANA J. y GARCÍA MEXÍA *Curso de Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, Editorial Montecorvo, Madrid, 2003, p. 536.

<sup>148</sup> STC 64/1982, de 4 de noviembre, FJ 8.º y STC 76/1983, de 5 de agosto, FJ 4.º.

tución.<sup>149</sup> como guía de las actuaciones de los poderes públicos concurrentes en un mismo ámbito competencial gracias a la atribución realizada en la CE y en los EEAA, que debe ser respetada en cualquier caso.

Ante todo, la importancia que otorgamos al principio de colaboración no puede entenderse como una merma para el derecho de autonomía de las CCAA, dado que «no implica extensión alguna de las competencias estatales, el Estado no puede tratar de imponerlo mediante la adopción de medidas coercitivas, sino buscando para las que haya de adoptar la previa conformidad de las Comunidades Autónomas competentes que, por esta vía, participan en la formación de la voluntad estatal».<sup>150</sup>

A colación de lo anteriormente apuntado, cabe señalar pues que, desde la perspectiva de AJA, el principio de colaboración puede concebirse como el principio general del sistema autonómico, como un elemento estructural y habitual en las competencias compartidas, o como el establecimiento expreso de las relaciones entre las CCAA y entre éstas y el Estado.<sup>151</sup> Sin dejar de lado estas acepciones, barajamos una concepción amplia pero ciertamente estricta que encuentra su base en la doctrina expresada por ALBERTI ROVIRA<sup>152</sup> y que viene a coger elementos de las concepciones de dicho principio a las que hacíamos alusión. Es por ello que consideraremos que el principio de colaboración, entendido como elemento esencial del Estado autonómico, encuentra su esencia en las relaciones producidas por el ejercicio competencial, de tal forma que se configura pues como un límite tanto para el Estado como para las CCAA en el ejercicio de sus respectivas competencias en materias en las que ambas instancias tienen facultades atribuidas. Así, dicho principio aparece como una modulación de la independencia y separación de ambas instancias en el ejercicio de los poderes que les corresponden y en la toma de sus respectivas decisiones en la materia.<sup>153</sup>

<sup>149</sup> STC 18/1982, de 4 de mayo, FJ 14.º.

<sup>150</sup> STC 80/1985, de 4 de julio, FJ 2.º.

<sup>151</sup> AJA, E., «Las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas» en RODRÍGUEZ-ARANA J. y GARCÍA MEXÍA, P. (dir.), *op. cit.*, p. 509 y ss.

<sup>152</sup> ALBERTI ROVIRA, E., «Las relaciones de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas», *Revista Española de Derecho Constitucional*, año 5, núm. 14 mayo-agosto 1985.

<sup>153</sup> Debido a la concepción estricta que tomamos de la colaboración intergubernamental, en el posterior desarrollo del presente trabajo, vamos a dejar de lado elementos que consideramos más propios de la integración que de la colaboración entre el Estado y las CCAA, pero que también juegan un papel primordial en las relaciones interadministrativas como son la iniciativa legislativa autonómica, el papel del Senado como Cámara de representación territorial –sin entrar en la necesidad de su reforma para que pueda ser considerada fácticamente como tal– y la designación de Senadores por parte de las cámaras de las CCAA, que son la vía de participación de las CCAA en las instituciones del Estado.



De esta forma, podemos distinguir la visión negativa<sup>154</sup> y la positiva<sup>155</sup> del principio de colaboración, partiendo de la observancia del principio de lealtad como rector máximo de las relaciones interadministrativas. Así pues en cuanto a la *vis* negativa, conecta con el principio de lealtad constitucional o de solidaridad (arts. 2 y 138.1 CE) en el ejercicio de las competencias, de forma que conlleva una obligación de no llevar a cabo acciones que lesionen los intereses comunes o de alguna de las partes del Estado; mientras que la *vis* positiva presenta mayores problemas en su conceptualización pues «parte del interrogante genérico acerca de cuáles sean los deberes de acción positiva susceptibles de agruparse bajo el indicado principio de colaboración».<sup>156</sup> Consideremos pues que la primera es el punto de partida para trabajar sobre la segunda, estudio éste que en materia de medio ambiente pretende ocupar el presente trabajo.

De todos modos, y aun contando con una regulación más o menos exhaustiva de la colaboración y de sus instrumentos, hemos de tener en cuenta que la LRJPAC no contiene un modelo general de las relaciones interadministrativas que vaya más allá de la solución de algunos problemas específicos de las relaciones entre ambos niveles administrativos. Es por ello que se puede afirmar pues la posibilidad de que las leyes sectoriales o de desarrollo de alguno de los instrumentos a través de los que se canalizan dichas relaciones de colaboración introduzcan nuevas técnicas no previstas o que regulen dichos instrumentos de manera diferente a lo señalado en la citada ley.<sup>157</sup> Este hecho puede ayudar a que en determinados sectores las relaciones intergubernamentales sean más fluidas y alcancen mayores beneficios con miras al interés general y a la consecución de los objetivos establecidos en el ámbito del que se trate. Esto es, aunque el artículo 4 de la LRJPAC parece ajustarse al principio de colaboración, no podemos considerar que dicho principio se agote en el citado artículo.<sup>158</sup> De hecho, la existencia de unas redes

<sup>154</sup> En base a los apartados *a* y *b* del artículo 4.1 de la Ley 30/92 que indican que, en las relaciones interadministrativas se debe:

- *a)* Respetar el ejercicio legítimo por las otras Administraciones de sus competencias.
- *b)* Ponderar, en el ejercicio de las competencias propias, la totalidad de los intereses públicos implicados y, en concreto, aquellos cuya gestión esté encomendada a las otras Administraciones.»

<sup>155</sup> En los apartados *c* y *d* del artículo 4.1 de la Ley 30/92 que apuntan que las Administraciones en sus relaciones deben:

- *c)* Facilitar a las otras Administraciones la información que precisen sobre la actividad que desarrollen en el ejercicio de sus propias competencias.
- *d)* Prestar, en el ámbito propio, la cooperación y asistencia activas que las otras Administraciones pudieran recabar para el eficaz ejercicio de sus competencias.»

<sup>156</sup> PAREJO ALFONSO, L. «Las relaciones entre las Administraciones Públicas en el título I de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común» en GENERALITAT DE CATALUNYA. INSTITUT D'ESTUDIS AUTONÒMICS *Las relaciones interadministrativas de cooperación y colaboración*, Barcelona, 7 de mayo de 1993, p. 31.

<sup>157</sup> PAREJO ALFONSO, L. *ibidem*, p. 26.

<sup>158</sup> «No cabe restringir ahora el deber constitucional de colaboración a los términos del precepto legal citado. Ni éste ni ninguna ley futura puede cerrar el tema puesto que la naturaleza del mismo es

informales de relación entre los distintos niveles de gobierno es un elemento que da mayor vitalidad al sistema de colaboración intergubernamental e interadministrativa más allá de lo marcado en el precepto legal.<sup>159</sup>

### 1.3. La relevancia de la colaboración entre Estado y CCAA como eje de las relaciones intergubernamentales en materia de medio ambiente

Tal y como veníamos señalando en los anteriores capítulos del presente trabajo, la materia ambiental precisa de un tratamiento diferenciado debido a sus peculiaridades intrínsecas –por lo que aquí atañe, baste con recordar el carácter transnacional y transversal, así como la presencia de multitud de entes con competencia en la materia– que dificultan más si cabe la regulación de un conjunto de medidas destinadas a su protección. En el seno del Estado de las autonomías, las Administraciones competentes deben de hacer frente a la complejidad de la cuestión ambiental de manera simultánea que deben hacerlo respecto de la complejidad del modelo de Estado que se gesta a partir de las disposiciones recogidas en la CE de 1978, pero ¿cómo pueden encauzar esta correcta actuación de los distintos entes en materia de medio ambiente?

Resulta obvio que la realización práctica de los objetivos recogidos en el artículo 45, dada la variedad de intereses implicados en la problemática ambiental, depende de múltiples y variados factores, destacando entre ellos la falta de voluntad política para llevar a cabo una actuación unitaria y coherente entre los distintos poderes públicos con competencia en la materia. Para ello, y dada la presencia de varios entes con competencia en materia ambiental, el sistema precisa de mecanismos de

de índole constitucional y no legal. Esto quiere decir que nada impide al Tribunal Constitucional añadir nuevos contenidos o derivar nuevas y distintas exigencias del deber constituido de colaboración, más amplias que las previstas en la ley- en TAJADURA TEJADA, J., «El principio de solidaridad en el Estado Autonómico- en INAP-MINISTERIO DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS, *Cuaderno de Derecho Público*, núm. 32, septiembre-diciembre de 2007, p. 90.

<sup>159</sup> Las relaciones informales, tan habituales en los países descentralizados y federales de nuestro entorno, «en el caso de las relaciones intergubernamentales, tienen efectos positivos, al “enegrasar” o facilitar la resolución de problemas y la consecución de objetivos, en parte por estar menos encorsetadas por las líneas de autoridad y rendición de cuentas. En ellas predomina la importancia de las personas, el papel de las emociones y de las simpatías personales, y el papel de los egos, el estatus y las impresiones personales, pero también de la ideología y de la solidaridad partidista [...] La politización partidista, encarnada a veces en una escenificación superficial de conflictos, que no responde a desacuerdos sustantivos, es habitual encontrarlo en algunos órganos de primer nivel» en COLINO CÁMARA, C. y PARRADO DÍEZ, S. «Análisis de la práctica y la dinámica de los procesos formales e informales de las relaciones intergubernamentales» en ARBÓS MARÍN, X., COLINO CÁMARA C., GARCÍA MORALES, M.J. y PARRADO DÍEZ, S., *Las relaciones intergubernamentales en el Estado autonómico. La posición de los actores*, Generalitat de Catalunya. Institut d'Estudis Autonòmics, Barcelona, 2009, p. 170.

colaboración (principalmente de coordinación y cooperación) encaminados al ejercicio coherente, eficaz y eficiente de sus respectivas competencias.

En este sentido se pronunciaba la STC 64/1982, de 4 de noviembre, en su FJ 8.º al señalar la necesidad de una «adecuada colaboración entre la Administración del Estado y la Comunidad Autónoma que ayude a buscar soluciones equitativas», colaboración que es necesaria no sólo para la consecución de los objetivos en materia de medio ambiente y el cumplimiento del reparto competencial establecido en la CE, sino para el correcto funcionamiento del Estado de las Autonomías, tal y como apunta el Alto Tribunal.

Si bien siguiendo la STC 15/1998 «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», hemos de tener en cuenta que en la materia que nos ocupa se impone la necesidad de una acción sinérgica, debido a la gran dependencia entre el reparto y el desarrollo adecuado de las competencias y la consecución de un grado de colaboración interadministrativo e intergubernamental en el Estado descentralizado, puesto que sin lo segundo la consecución de lo primero resultará de todo punto deficiente.

De esta forma, el Alto Tribunal ha puesto especial énfasis en la necesidad de colaboración entre el Estado y las CCAA en los casos de concurrencia competencial sobre el mismo espacio físico, actividad o recurso natural, como vía para el mutuo respeto de las competencias que ambas instancias tienen atribuidas, orientado siempre a la eficacia y eficiencia de las acciones emprendidas por ambos entes competentes.

El mayor problema está pues en sortear las trabas que lastran la consecución de unas relaciones intergubernamentales fluidas en materia de medio ambiente: la excesiva politización y regionalización de las posiciones adoptadas por los distintos entes territoriales –en estrecha relación con la falta de cultura política federalista y el escaso valor que se da en muchos casos al sentido o interés del Estado–, la complejidad intrínseca de la materia ambiental caracterizada por la transversalidad y transnacionalidad, y la voluntad de las partes de extender de manera tácita su ámbito competencial.

## 2. LOS ÁMBITOS DEL PRINCIPIO DE COLABORACIÓN EN LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES O INTERADMINISTRATIVAS: EL DEBER DE AUXILIO, LA COORDINACIÓN Y LA COOPERACIÓN

Tal y como se apunta en la exposición de motivos de la LRJPAC, punto 6.º, la lealtad constitucional y la colaboración que deben regir las relaciones entre las Administraciones Públicas son condición *sine qua non* para «articular el ordenado desenvolvimiento de la actividad administrativa desde el momento en que coexis-

ten una diversidad de Administraciones que proyectan su actividad sobre el mismo ámbito territorial, personal y, en ocasiones, material, actividad que a la vez debe cumplir criterio de eficacia sin menoscabo de competencias ajenas».

Sin embargo, las técnicas de colaboración previstas en la Constitución para articular las relaciones entre las autonomías y entre éstas y el Estado son escasas y poco eficaces, de ahí la necesidad de acudir a otras fuentes donde encontrar instrumentos que articulen dichas relaciones de la forma más armónica posible. Es por ello que las primeras técnicas de colaboración estaban incluidas en la Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico (en adelante LOAPA) que fue declarada inconstitucional por el Alto Tribunal<sup>160</sup> en 1983 –elemento este que ha marcado sin duda la concepción negativa que se ha tenido de las mismas desde los distintos entes regionales– y, posteriormente, fueron recogidas por la Ley de Proceso Autonómico y la Ley de Bases del Régimen Local, tomando una formulación algo más específica en la LRJPAC, tal y como ya se ha señalado *ut supra*.

En relación a lo recogido en la Ley 30/1992 sobre las relaciones intergubernamentales, se han lanzado multitud de críticas desde sus inicios de las que a nuestro parecer son dos las que aquí nos interesa resaltar. De un lado, se le reprochaba el no haber establecido un marco global para dichas relaciones que obligara a las distintas instancias a plantearse el conjunto de problemas del sistema autonómico y, de otro, se destacaba la duda que se generaba en torno a la voluntad de colaboración por parte del Gobierno, voluntad que pareció algo más real a partir del Acuerdo del Consejo de Ministros de 29 de enero de 1993 sobre el desarrollo del principio de cooperación mediatizado por la institucionalización de las Conferencias Sectoriales.

A nivel autonómico, siguiendo en parte la pauta marcada a nivel estatal, los primitivos Estatutos de Autonomía recogieron de manera un tanto austera los instrumentos que debían favorecer la colaboración entre los diferentes entes en el ejercicio de sus competencias. Así, en su redacción original se hacía referencia de manera abstracta a:

- Los principios que deben guiar las relaciones con el Estado en el ejercicio de sus propias competencias o de competencias delegadas, así como las relaciones con las entidades territoriales. Especialmente iban destinados a la defensa de la propia competencia dentro de los límites del territorio de la Comunidad.
- La posibilidad de solicitar la transferencia o delegación de competencias.<sup>161</sup> De hecho, hasta mediados de los 90, las relaciones se limitaron a llevar a cabo la descentralización administrativa a través de las Comisiones Mixtas de Traspasos.

<sup>160</sup> STC 76/1983, de 5 de agosto.

<sup>161</sup> Véase a modo de ejemplo el artículo 43 de la LO 5/1982 de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana o el artículo 36 de la LO 1/1981 de Estatuto de Autonomía de Galicia.

- Los convenios y acuerdos de colaboración con otras CCAA.<sup>162</sup> El TC abrió una vía más amplia al reconocer que son posibles otras formas de colaboración entre las CCAA no sometidas al cuadro constitucional y estatutario, a través de vías informales o de Derecho privado, como puedan ser las declaraciones conjuntas de intenciones o propósitos sin contenido vinculante, o la exposición de directrices o líneas de actuación (STC 44/1986, de 17 de abril). Como vía alternativa, se ha constatado la tendencia a suscribir «protocolos de colaboración».
- Los convenios de colaboración con el Estado.<sup>163</sup> Inicialmente estos Convenios sirvieron para establecer compromisos de futuro derivados de los trasposos de servicios, de funcionarios y de medios materiales que resultaban necesarios para que las CCAA pudiesen desarrollar las competencias que se habían atribuido a través de sus EEAA.
- La necesidad de que las CCAA participen en la elaboración y ejecución de planes y programas de interés general para la nación.
- La presencia de las CCAA en las empresas estatales (algo que hoy carece de sentido).

Si bien los EEAA originales habían resultado pues un tanto parcos en la regulación de las relaciones con el Estado, mostrando con ello su rechazo hacia sistemas de relación tan formalizados que limitasen el libre ejercicio de las competencias que tenían asumidas estatutariamente las diferentes CCAA, las reformas estatutarias desarrolladas entre 2005 y 2007 siguen haciendo referencia a ciertos mecanismos de colaboración<sup>164</sup> con una regulación por lo general poco detallada. Aun y con ello, presentan una tendencia a incrementar la participación de las CCAA en los procedimientos dirigidos a fomentar la relación con el poder central del Estado. Dichas reformas se han centrado en:<sup>165</sup>

<sup>162</sup> Véase a modo de ejemplo el artículo 22 de la LO 3/1979 de Estatuto de Autonomía del País Vasco o el artículo 35 de la LO 1/1981 Estatuto de Autonomía de Galicia o el artículo 40 de la LO 9/1982 de Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha o el artículo 14 de la LO 3/1982 de Estatuto de Autonomía de La Rioja.

<sup>163</sup> Véase a modo de ejemplo el artículo 65 de la LO 13/1982 de Estatuto de Navarra.

<sup>164</sup> Título V. Relaciones con el Estado y otras Comunidades Autónomas, de la LO 1/2006, de 10 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana; Título V. De las Relaciones institucionales de la Generalitat de la LO 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Cataluña; Título VII. Relaciones institucionales de la LO 1/2007, de 28 de febrero, de reforma del Estatuto de las Islas Baleares; Título IX. Relaciones institucionales de la Comunidad Autónoma de la LO 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Andalucía; Título VII. Cooperación Institucional y Acción Exterior de la LO 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Aragón; Título IV. Relaciones Institucionales y Acción Exterior de la Comunidad de Castilla y León de la LO 14/2007, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León.

<sup>165</sup> GONZÁLEZ AYALA, M.D., *op. cit.*, pp. 11 y ss.

1. Reforzar los mecanismos bilaterales de cooperación frente al aumento de los mecanismos multilaterales. De hecho, a excepción del Estatuto de la Comunitat Valenciana y el Estuto de Illes Balears, todos los EEAA de nueva generación hacen referencia explícita a la Comisión Bilateral de Cooperación, cuestión esta que responde bien a la voluntad explícita de reforzar la relación directa con el Estado por los beneficios que ésta le pueda reportar, bien al efecto imitación.
2. La previsión de la participación de las CCAA en Instituciones y procedimientos de toma de decisión estatales.
3. Se mantiene la referencia a los Convenios y Acuerdos de Cooperación con otras CCAA.

Así pues, y a colación de lo expuesto con anterioridad, se considera que en el Estado de las Autonomías la satisfacción del objetivo de colaboración y de la integración política que *de facto* de ello derivaría depende, desde el punto de vista estructural, de los mecanismos para la participación de los entes con autonomía en la formación de la voluntad del Estado y, desde un punto de vista funcional, de la asunción y mantenimiento de una voluntad política de lealtad y respeto para con la consecución de la integración. De ello se deriva, que también precise de instrumentos técnicos y jurídicos destinados a la coordinación, cooperación y ayuda mutua entre las distintas instancias de poder.<sup>166</sup>

Por lo que aquí respecta, procederemos a realizar un análisis de cada uno de los tres citados conjuntos de técnicas, *in genere*, y en materia ambiental, en particular. Con ello haremos un breve repaso a la concreción del principio de colaboración en las técnicas destinadas a su materialización, haciendo especial hincapié en su papel en relación a la materia ambiental, salvando en la medida de lo posible los problemas que para ello nos crea no solo la pluralidad de concepciones presentes en la doctrina, sino el uso indistinto que el Alto Tribunal hace de colaboración y coordinación entre sí, de colaboración y deber de auxilio, y de colaboración y cooperación.

## 2.1. El deber de auxilio

El deber de auxilio no fue incorporado a nuestro ordenamiento por vía constitucional, sino por el artículo 2 de la Ley 12/1983 de Proceso Autonómico,<sup>167</sup>

<sup>166</sup> CÁMARA VILLAR, G., «El principio y las relaciones de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas», *ReDCE*, núm. 1, enero-junio de 2004, p. 206.

<sup>167</sup> «El Gobierno y, en su caso, las Cortes Generales, podrán recabar de los órganos de las Comunidades Autónomas la información que precise sobre la actividad que éstas desarrollen en ejercicio de sus propias competencias».

Las informaciones obtenidas por este medio podrán ser utilizadas por todas las Comunidades Autónomas, que también podrán solicitar de la Administración del Estado la información que precisen para el adecuado ejercicio de sus competencias».

por la Ley 7/1985 de Bases del Régimen Local y por la Ley 30/1992 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Éstos preceptos venían a recoger una configuración que se había dado a raíz de la jurisprudencia del Alto Tribunal que lo había reconocido como un deber general que no precisaba de una regulación expresa en la CE en tanto que se encontraba implícito en la esencia de la forma y organización territorial del Estado,<sup>168</sup> que pasa por la colaboración en sentido estricto en tanto que se expresa como «elemental principio de relación entre los poderes central y autonómico».<sup>169</sup>

Entendemos por deber de auxilio un deber de comunicación o de intercambio mutuo de información entre las distintas instancias que ayude al ejercicio pleno y armónico de las potestades que tiene atribuidas cada una de ellas, así como en la prestación de apoyo y soporte (personal, material, infraestructura organizativa) que sea necesario para que otra instancia pueda ejercer de manera eficaz sus competencias o el auxilio en la ejecución de actos de otras Administraciones fuera de su ámbito de competencias por razón del territorio.<sup>170</sup> En cualquier caso, este debe presidir las relaciones interadministrativas sin llegar a convertirse en un tipo de control desde el Estado hacia las CCAA –en tanto en cuanto éste, como poseedor de mayor cantidad de recursos y de información, puede tratar de situarse en una situación de superioridad jerárquica a través de la cual controlar a los entes subestatales–, que resulte incompatible con el ejercicio de los poderes y facultades que estas tienen atribuidas a través de sus EEAA.<sup>171</sup>

Para cumplir con el deber de auxilio interadministrativo se precisa del «requerimiento». La Administración requerida pueda denegar el auxilio, con una motivación suficiente, sólo en caso de grave perjuicio de sus intereses o de indisponibilidad de los medios que se le solicitan.

En una materia que precisa de tantas atenciones para su protección como es el medio ambiente, el compartir información cobra mayor importancia en tanto en cuanto:

- Por un lado, se trata de de información de los daños generados en el medio ambiente común<sup>172</sup> dado el carácter transfronterizo de las cuestiones ambientales que no se circunscriben al interno de unas fronteras. Así pues, la

<sup>168</sup> STC 18/1982, de 4 de mayo, FJ 14.º.

<sup>169</sup> STC 74/1983, de 30 de julio, FJ 5.º.

<sup>170</sup> Matización introducida en el artículo 4.4 de la LRJPAC a través de la modificación de la misma con la Ley 4/1999.

<sup>171</sup> Tal y como se desprende de las SSTC 104/1988 y 201/1988.

<sup>172</sup> Este deber de información de los daños que puedan repercutir más allá de los límites administrativos dentro de los que se produjo el menoscabo del medio ambiente viene del derecho internacional consuetudinario en la materia.

contaminación de un río, las filtraciones de sustancias contaminantes en el suelo y en las aguas subterráneas, la presencia de focos emisores de gases de efecto invernadero, etc. debe ponerse en conocimiento de las Administraciones que puedan verse afectadas.

- Por otro lado, la constante aparición de datos sobre el estado de los distintos elementos del medio, de medidas para la protección ambiental, de estándares y parámetros de calidad ambiental, etc. precisan por parte de los poderes públicos de un canal continuo de información. Además, esto ha de verse acompañado por la información de la ciudadanía, elemento para el que a partir del Convenio Aarhus todas las Administraciones –comunitaria, estatal y autonómica– han desarrollado su propia normativa en la materia.

En cuanto a la prestación de soporte material, organizativo y personal, los casos más destacados en materia de medio ambiente se centran en la extinción de incendios –en las cuales, por ejemplo, el Ministerio de Defensa ha articulado secciones especializadas de la Unidad Militar de Emergencias que acuden para prestar el deber de auxilio estatal a la hora de controlar los incendios<sup>173</sup> y en las inundaciones producidas a causa de riadas o intensas precipitaciones.

## 2.2. La coordinación

El artículo 18 de la LRJAP recoge la necesidad de coordinación de las competencias entre las distintas Administraciones de la siguiente forma:

1. Los órganos administrativos en el ejercicio de sus competencias propias ajustarán su actividad en sus relaciones con otros órganos de la misma o de otras administraciones a los principios establecidos en el artículo 4.1 de la Ley, y la coordinarán con la que pudiera corresponder legítimamente a éstos, pudiendo recabar para ello la información que precisen.
2. Las normas y actos dictados por los órganos de las Administraciones Públicas en el ejercicio de su propia competencia deberán ser observadas por el resto de los órganos administrativos, aunque no dependan jerárquicamente entre sí o pertenezcan a otra Administración.»

*Grosso modo*, la coordinación pasa por la fijación de medios y relaciones destinadas a posibilitar la información recíproca, la homogeneidad técnica y la acción conjunta de los distintos entes que tienen atribuida capacidad operativa en una

<sup>173</sup> Dentro de la aportación recíproca de medios materiales y personales como parte del deber de auxilio, podemos citar los Convenios de 28 de febrero de 1981 celebrado entre el ICONA y la Generalitat de Catalunya en materia de extinción de incendios, la realización de un inventario de los montes y recursos naturales, etc.



materia competencial.<sup>174</sup> De esta forma se consigue un carácter sistémico, global e integrado de las acciones en un ámbito determinado.<sup>175</sup>

En cualquier caso, en nuestro sistema hay que distinguir la coordinación obligatoria para las materias recogidas en el artículo 149.1 CE (planificación económica, investigación científica y técnica, y sanidad), de la coordinación facultativa que puede darse en el resto de materias por causa de necesidad o voluntad política, pues tanto los efectos que surten como los problemas que generan son distintos desde la concepción de los mismos y su posible solución.

Desde una perspectiva formal, la coordinación debe entenderse como un modo de ejercicio de los poderes, donde cada uno de los entes implicados conserva intactas sus potestades y su ámbito de actuación material. Así pues, ésta pasa por el establecimiento de un procedimiento de participación del Estado y de las CCAA en la determinación de los objetivos y los medios necesarios para alcanzarlos, los cuales indicarán el sentido en el que las actividades derivadas del ejercicio concreto de sus facultades deben ir orientadas para integrar los actos parciales en la globalidad del sistema.<sup>176</sup>

Esta concepción de la coordinación encuentra sus orígenes en la STC 32/1983, de 28 de abril,<sup>177</sup> que en su FJ 2.º apunta que esta persigue «la integración de la

<sup>174</sup> Basándonos en las SSTC «se podría establecer una gradación de la coordinación. Un mínimo grado de coordinación implica el intercambio de información. Incluso para esta coordinación minimalista, la cooperación de las autoridades autonómicas es necesaria aunque no obligatoria, a fin de ejercer la coordinación. En la STC 42/1982, se proponía que la alusión a un deber general de colaboración para facilitar la coordinación no supone un exceso de competencia. [...] Un grado medio de coordinación se refiere a la consecución de uniformidad en ciertos aspectos técnicos y la acción conjunta de las autoridades, estatales y regionales, en el ejercicio de sus competencias respectivas, a fin de lograr la integración de actos parciales en el sistema general. Un grado alto de coordinación se refiere a la toma conjunta de decisiones. En los órganos intergubernamentales se practican una o varias facetas de este grado de coordinación, aunque ello varía en función de los temas que se tratan» en COLINO CÁMARA, C. y PARRADO DÍEZ, S. *op. cit.*, p. 249.

<sup>175</sup> STC 32/1982, de 7 de junio, FJ 2.º.

<sup>176</sup> En inicio, hasta el pronunciamiento de TC, había dos posiciones encontradas respecto del significado del principio de coordinación. Por un lado, una parte de la doctrina aludía a ésta como un poder sustantivo del Estado para impartir criterios de dirección, de tal forma que las CCAA se hallasen en situación de subordinación; mientras que otra parte de la doctrina, más cercana a la posición dada posteriormente por el Alto Tribunal, no lo confiere como una competencia propia sino como una forma de actuar en las relaciones interadministrativas. Para más información: ALBERTI ROVIRA, *op. cit.*, pp. 145 y ss.

<sup>177</sup> Las diferencias para con el caso que nos ocupa son obvias en tanto que la sentencia alude a un conflicto competencial en materia sanitaria, en la que la CE establece vía artículo 149.1.16 la capacidad coordinadora del Estado, mientras que en el caso de la materia ambiental la coordinación tiene un carácter facultativo, pues parte de la libre voluntad de las partes que se encontrarán en una posición de paridad. Aun y con ello, el origen de las bases de la coordinación entre el Estado y las CCAA se encuentra en esta sentencia y es por ello que hemos considerado oportuno su inclusión en el cuerpo del texto.

diversidad de las partes o subsistemas en el conjunto o sistema, evitando contradicciones y reduciendo disfunciones que, de subsistir, impedirían o dificultarían, respectivamente, la realidad misma del sistema». Para ello, la capacidad coordinadora del Estado nunca debe llegar a un grado de desarrollo que impida que las CCAA desarrollen el ámbito competencial correspondiente a la misma en función de lo establecido en los EEAA. De esta forma, la coordinación general deberá ser entendida como «la fijación de medios y de sistemas de relación que hagan posible la información recíproca, la homogeneidad técnica en determinados aspectos y la acción conjunta de las autoridades» en el ejercicio de las respectivas competencias, aun y cuando la coordinación conlleva cierta capacidad de dirección por parte de uno de los entes intervinientes<sup>178</sup> y es por ello que precisa de una habilitación competencial para su establecimiento.

La coordinación puede llevarse a la práctica a través de los instrumentos orgánicos y funcionales que estudiaremos en el próximo capítulo como mecanismos de relación entre el Estado y las CCAA en asuntos donde ambos entes tienen competencias concurrentes o compartidas. Esto se logra a través de la coordinación de los órganos preexistentes (se hace a través de canales permanentes como, por ejemplo, la Delegación del Gobierno) y a través de la participación consultiva en procesos de decisión ajenos (pasa por dar voz a una instancia cuando sus intereses pueden verse afectados por la acción de otra instancia). En cualquier caso, y dado que los dos últimos casos atienden más a la integración que a la colaboración entre entes para solucionar conflictos competenciales, nuestro posterior estudio no dará lugar a su análisis.

En el caso de medio ambiente cabe reseñar que, si bien la STC 102/1995 señala que «la cooperación, consistente en aunar esfuerzos, y la coordinación, cuya esencia es la unidad de actuaciones, no significan dirección o gestión, ni tampoco por tanto ejecución, por moverse en una dimensión formal, no material y en un plano de horizontalidad, ajeno a cualquier tentación de jerarquía o verticalidad»,<sup>179</sup> el Alto Tribunal considera que aunque no se halle constitucionalmente establecido «no cabe excluir en materia de medio ambiente la existencia de facultades estatales de coordinación. Estas facultades de coordinación podrían asegurar la

<sup>178</sup> «Si bien tanto unas como otras técnicas (coordinación y cooperación) se orientan a flexibilizar y a prevenir disfunciones derivadas del propio sistema de distribución de competencias, aunque sin alterar en ningún caso la titularidad y el ejercicio de las competencias propias de los entes en relación, lo cierto es que las consecuencias y los efectos de unas y otras no son equiparables. La voluntariedad en el caso de la cooperación frente a la imposición en la coordinación –ya que toda coordinación conlleva un cierto poder de dirección, consecuencia de la posición de superioridad en que se encuentra el que coordina respecto al coordinado– es, por sí mismo, un elemento diferenciador de primer orden, lo que explica y justifica que, desde la perspectiva competencial, distintas hayan de ser las posibilidades de poner en práctica unas y otras fórmulas» en la STC 214/1989, de 21 de diciembre, FJ 20.º.

<sup>179</sup> STC 102/1995, de 26 de junio, FJ 31.º.

adopción coordinada por las Comunidades Autónomas afectadas de medidas en cada uno de sus territorios para afrontar un problema que, por su dimensión, afecta más allá de los límites del propio territorio. Una actuación diligente de las Comunidades Autónomas implicadas, tratándose además de facultades en buena parte regladas [...].<sup>180</sup> El TC continúa en la misma sentencia señalando que «la defensa del interés general y del derecho a un medio ambiente adecuado puede requerir la intervención del Estado para evitar daños irreparables, pero ello ha de realizarse asegurando un adecuado equilibrio entre el respeto de las autonomías territoriales y la necesidad de evitar que éstas conduzcan a separaciones o compartimentaciones que desconozcan la propia unidad del sistema», apareciendo así la coordinación desde una perspectiva ciertamente jerarquizante cuando entran en juego los intereses contrapuestos de más de una Comunidad Autónoma.

Respecto del *status quo* de la cuestión, no queremos dejar de destacar que «la coordinación entre los distintos instrumentos normativos ambientales no es precisamente la que cabe esperar en una materia tan sensible [...] y no sólo deriva de la complejidad del sistema competencial, sin olvidar sus difusas relaciones con otros sistemas normativos».<sup>181</sup>

Probablemente, una forma de evitar el solapamiento de la actuación proveniente de varios entes con competencia en medio ambiente sería la coordinación de la legislación en la materia.<sup>182</sup> Esto se debe a que en la regulación ambiental, nos encontramos ante un amalgama normativo que «no está compuesto precisamente por normas claras, precisas y depuradas desde el punto de vista de la técnica jurídica, sino que, en ocasiones, parece más bien una suma de normas donde, como regla, se suceden enumeraciones de principios, objetivos, fines y obligaciones, donde es difícil llegar a concretar la estructura de cada normas y sus elementos integrantes y donde la abstracción que parece presidir la regulación impregna a los sucesivos instrumentos normativos (la planificación, esencialmente) y puede dificultar enormemente la aplicación y ejecución del

<sup>180</sup> STC 329/1993, de 12 de noviembre, FJ 3.º.

<sup>181</sup> GÁLVEZ CRIADO, A., «La acción concertada en materia de medio ambiente. Los convenios medioambientales: régimen jurídico y responsabilidad por incumplimiento» en RUÍZ-RICO RUÍZ, J.M.; RUÍZ-RICO RUÍZ, G. y PÉREZ SOLA, N. (coord.), *Derecho Ambiental. Análisis jurídico y económico de la normativa medioambiental de la Unión Europea: estado actual y perspectivas de futuro*, Tirant-Lo Blanch, Valencia, 2007, p. 193.

<sup>182</sup> «Si al Estado, como organización central, corresponde la legislación básica en la materia y a las Comunidades Autónomas las normas adicionales de protección y la legislación de desarrollo, deberá intentarse no sólo una previa consideración por parte de cada órgano legislativo de la adecuación de su actuación al orden constitucional de distribución de competencias, sino también una colaboración entre los diversos órganos legislativos (principalmente, entre las Cortes Generales y los Parlamentos Autonómicos), con el fin de evitar conflictos innecesarios. Nuestro ordenamiento jurídico dispone de diversos mecanismos de articulación de esta necesaria colaboración interorgánica» en ESCOBAR ROCA, G., *op cit.*, p. 194.

propio planeamiento»,<sup>183</sup> además de provenir de diversas fuentes que no tienen en cuenta, en la mayoría de los casos, la normativa que los demás entes competentes en la materia emiten.

Para lograr esa coordinación legislativa en la que se encuentra el punto de partida para el normal desarrollo de las competencias en materias donde nos encontramos con una competencia compartida —como es el caso del medio ambiente—, se establecen una serie de instrumentos destinados a evitar las disfunciones que provocan la no consecución de los objetivos fijados en la materia. Sin embargo, los instrumentos orgánicos (Comisión Bilateral y Conferencia Sectorial) y funcionales (Convenios y Planes y Programas), en cuyas manos está la consabida coordinación, parecen insuficientes.<sup>184</sup> Éste hecho, será objeto de estudio del próximo capítulo.

### 2.3. La cooperación

Una parte de la doctrina tiende a identificar colaboración con cooperación aun cuando la primera no se agota en la segunda. Según el Diccionario de la Real Academia de la Lengua, entendemos por cooperación la acción conjunta encaminada a un mismo fin. Este tipo de relaciones, a grandes rasgos, vienen presididas por la voluntariedad, la inalterabilidad de la titularidad y el ejercicio de las competencias, y la igualdad de partida de los entes cooperantes.<sup>185</sup>

En los años 80, y atendiendo principalmente a lo recogido en la Ley de Procedimiento Autonómico de 1983, se fueron desarrollando unas técnicas de cooperación de manera un tanto lenta y precaria. Los instrumentos destinados a la cooperación interadministrativa e intergubernamental, que vendrán marcados

<sup>183</sup> GÁLVEZ CRIADO, A., «La acción concertada en materia de medio ambiente. Los convenios medioambientales: régimen jurídico y responsabilidad por incumplimiento» en RUÍZ-RICO RUÍZ, J.M.; RUÍZ-RICO RUÍZ, G. y PÉREZ SOLA, N. (coord.), *op. cit.*, p. 93.

<sup>184</sup> El foro de reunión conocido como Encuentro entre Comunidades Autónomas para el Desarrollo de los Estatutos de Autonomía o Conferencia de los Gobiernos de las Comunidades Autónomas, creado en 2008 con la finalidad de promover la cooperación y la colaboración política y administrativa entre las comunidades autónomas a partir de los nuevos textos estatutarios. Esta, con un total de 9 encuentros celebrados hasta marzo de 2011, si bien es cierto que se desenvuelve en el ámbito de la cooperación, también está realizando esfuerzos tendentes hacia el acercamiento y la coordinación de las legislaciones autonómicas al margen de los instrumentos legalmente establecidos a tal efecto. Para más información, consúltese el siguiente link al Portal de la Conferencia de los Gobiernos de las Comunidades Autónomas: <<http://www.conferenciacomunidadesautonomas.org/>>.

<sup>185</sup> «La cooperación ha de significar aquel principio en virtud del cual las Administraciones Públicas se involucran en pie de igualdad en la gestión de intereses comunes, adoptando una actitud activa y de participación en la satisfacción de dicho interés. La cooperación guía, así, las relaciones entre Administraciones Públicas hacia una idea de entendimiento y de respeto para alcanzar un objetivo final satisfactorio» en MORA RUÍZ, M., *La gestión ambiental compartida: función pública y mercado*, Lexnova, Valladolid, 2007, pp. 127-128.

negativamente por su inclusión en la LOAPA<sup>186</sup> que fue declarada inconstitucional, aparecen recogidos en el título I de la LRJPAC por primera vez con cierta sistematización. De hecho, la exposición de motivos de dicha ley hace especial referencia a este principio dentro del principio general de colaboración que ha de presidir el ejercicio de competencias compartidas.

La *cooperación multilateral vertical*, que no encuentra un reconocimiento constitucional explícito, se configura como un régimen competencial sustantivo en tanto en cuanto pasa por el establecimiento de una vinculación recíproca entre las atribuciones del poder central y de los entes infra-estatales, exigiendo pues su actuación conjunta. De esta forma, estamos hablando de una toma conjunta de decisiones, un coejercicio de competencias y, por tanto, de una corresponsabilidad en las acciones emprendidas.

La cooperación, en este caso, tiene una cierta actitud uniformizadora en tanto en cuanto a través de la primera se alcanzan unos estándares mínimos comunes en todo el territorio, aun y cuando la cooperación es a su vez un límite a la unificación en tanto que esta se dará hasta donde las partes consideren que es necesario para, de mutuo acuerdo, alcanzar el interés común.

Además, el principio de cooperación debe desarrollarse de forma que no desvirtúe el reparto de competencias establecido en la CE y los EEAA, tal y como ha apuntado en multitud de ocasiones el TC y como ya hemos señalado con anterioridad en el presente texto, de forma que «el principio democrático, y especialmente su modalidad parlamentaria, exige una limitación de la cooperación vertical, que no puede, en consecuencia, convertirse en el régimen ordinario de ejercicio de competencias, desfigurando el principio de división vertical (pero también horizontal) del poder estatal e instalando en su lugar un régimen de cooperación (consenso) integral, cuyos efectos asemejarían muchísimo a un sistema de gran coalición».<sup>187</sup>

La *cooperación multilateral horizontal* sí que aparece reflejada expresamente en la CE en el artículo 145 que señala que «los Estatutos podrán prever los supuestos, requisitos y términos en que las Comunidades Autónomas podrán celebrar

<sup>186</sup> La segunda parte de los Acuerdos Autonómicos de 28 de febrero de 1992, bajo la denominación de «el desarrollo del principio de cooperación», una vez afirmado que «la consideración del principio de cooperación como consustancial con el buen funcionamiento del Estado Autonómico, así como la experiencia derivada del funcionamiento actual del modelo de organización territorial español, hacen necesario recoger en un acuerdo el compromiso de los partidos políticos sobre las pautas que permitan dinamizar su ejercicio efectivo», los distintos poderes públicos se comprometen a desarrollar una actividad que «pondere, en la actuación de las competencias propias, la totalidad de los intereses públicos implicados» para posibilitar las decisiones conjuntas buscando un equilibrio en materias con competencias concurrentes por parte del Estado y de las CCAA. Si bien esta segunda parte no fue incluida, como ya anunciábamos anteriormente en la LO 9/1992.

<sup>187</sup> ALBERTI ROVIRA, E., *op. cit.*, p. 160.

convenios entre sí para la gestión y prestación de servicios propios de las mismas, así como el carácter y efectos de la correspondiente comunicación a las Cortes. En los demás supuestos, los acuerdos de cooperación entre las Comunidades Autónomas necesitarán la autorización de las Cortes Generales».

Si bien es cierto que la CE prohíbe la federalización de varias CCAA, no lo es menos que, siguiendo la doctrina en materia de relaciones intergubernamentales, sería de todo punto interesante la presencia de una reunión a nivel horizontal entre las CCAA previa a la reunión multilateral vertical en la que éstas se encuentran con el poder central. Esto permitiría la búsqueda de una posición común y la posibilidad de limar asperezas antes de la reunión decisiva, resultando este encuentro previo una preparación a conciencia de la celebración de la negociación con el poder estatal. Es decir, que se trataría de unas reuniones destinadas a manifestar la posición de las distintas CCAA para defender los intereses territoriales y los ámbitos competenciales propios y promover posiciones comunes, no para actuar contra el Estado sino para mejorar las relaciones con éste y dotar de mayor vitalidad al Estado de las Autonomías.

Así pues, esta y sólo esta es la perspectiva de las relaciones de cooperación multilateral horizontal que a efectos del presente trabajo puede interesarnos y que, por tanto, trataremos de analizar a propósito del estudio de las Conferencias Sectoriales.

La *cooperación bilateral vertical* es la que desarrolla el Estado con cada una de las CCAA con miras al examen y la adopción de acuerdos sobre un tema de interés específico de ambas, y se considera un instrumento complementario de la cooperación multilateral vertical para el desarrollo de las políticas sectoriales. El principal instrumento es la Comisión Bilateral de Cooperación.

La *cooperación bilateral horizontal* pasa por la celebración de acuerdos entre dos CCAA. Si bien la regulación es la misma que la expresada al respecto de la cooperación multilateral horizontal, al respecto de la que aquí nos ocupa el interés es similar a la apuntada en aquel caso en tanto que sería de todo punto interesante ver si la unión de CCAA puede servir como revulsivo para el impulso de los mecanismos de cooperación entre estas y el Estado, llegando a incluir al resto de las CCAA, con miras al interés general en cuestiones que en inicio no preocupan por igual a todas las regiones.

Trasladar la necesidad de cooperación interadministrativa e intergubernamental a las cuestiones ambientales no es de difícil comprensión pero sí de compleja expresión, en tanto en cuanto nunca podemos perder la perspectiva de la transversalidad ambiental que sin lugar a dudas hace que, incluso en instrumentos orgánicos y funcionales de colaboración –véase de coordinación y cooperación esencialmente– no puramente referentes al medio, se tenga que tener como referente su protección, conservación y mejora del ambiente desde la perspectiva antropocéntrica.

La acción conjunta, la codecisión en temas ambientales con miras a la defensa de los recursos, a la prevención de los daños y a la reparación de los daños inevitables sería el estado óptimo de colaboración. El grado de aproximación y entendimiento necesarios para llevar a cabo esta labor supera a la coordinación en tanto en cuanto en esta segunda hay siempre un ente coordinador, mientras que en la primera todos son los entes cooperadores, he ahí la virtud de este tipo de materialización de las relaciones gubernamentales. Así pues, en una materia que no atiende a fronteras, donde se debe actuar en beneficio del medio ambiente en general por la imposibilidad de fraccionarlo realmente más allá de la perspectiva jurídica reguladora de sus componentes y del mismo en su conjunto, la cooperación –siendo esta capaz de aglutinar a Estado y CCAA– es la vía idónea para evitar figuras como la del *free rider* que está tan presente en las políticas ambientales.

Sin embargo, la cooperación suele reservarse a ámbitos donde el grado de acuerdo previo es muy elevado. Esto es, allí donde los objetivos además de claros son comunes y el grado de conflictividad entre los distintos entes es por tanto menor, por lo que es más fácil lograr acciones vinculantes para las partes a la hora de actuar conjuntamente en un mismo sentido.

Si bien es evidente que hallar materias donde esta situación de perfecto acuerdo respecto de los objetivos y de los medios esté presente, debido como se desprende del presente texto a la elevada conflictividad territorial y política esencialmente, no lo es menos que a los ojos de los ciudadanos y de los medios tales casos pierden parte del interés suscitado por las cuestiones más controvertidas. Un claro ejemplo de esta situación de concordancia se da en relación a la prevención y extinción de incendios –caso que no pierde el interés de la opinión pública, aunque importe menos las relaciones intergubernamentales establecidas a tal efecto a excepción de cuando por culpa de la falta de fluidez de las mismas los daños generados son muy elevados– o en torno a la preservación de determinadas especies –a través de las consabidas estrategias temáticas de protección de cada especie autóctona o en peligro de extinción–. Tales peculiaridades de la cooperación ambiental son las que hacen de ésta objeto de un análisis más profundo que, aun escapando del presente trabajo, dejamos abierto para futuras investigaciones.





**CAPÍTULO 4**  
**LOS INSTRUMENTOS ORGÁNICOS**  
**Y FUNCIONALES DE COLABORACIÓN**  
**EN MATERIA AMBIENTAL**



Como veníamos señalando en el capítulo anterior, las relaciones de colaboración son una pieza fundamental dentro de la acción de resolución de conflictos competenciales en un marco de reparto de competencias tan complejo como el nuestro, pero ello no debe llevarnos al error de considerar que éste es el único instrumento. Así, podemos atisbar en nuestro sistema, ya sea con más o menos protagonismo, la presencia de los cuatro enfoques de gestión de los conflictos en los sistemas federales estudiados por CROMMELIN.<sup>188</sup> Estos son:

1. La resolución formal de conflictos que pasa la resolución jurídica de los problemas entre las unidades de la federación (es una vía empleada, por ejemplo, en EE.UU, Canadá y Australia, pero de escaso calado en otros Estados como Suiza).

En España, *grosso modo*, los conflictos que derivan de una cuestión sobre invasión de competencias estatales pasan por la Comisión de Seguimiento de las Disposiciones y Actos de las CCAA, que actúa bajo la DG de Desarrollo Autonómico. Esta puede tomar tres tipos de decisiones: constatando los motivos de inconstitucionalidad, motivo por el cual la cuestión se trasladará al TC o a Comisión Bilateral; constatando la inexistencia de fundamento en dicho conflicto; o remitiendo una carta de cooperación a la Comunidad Autónoma de turno para instar a la aplicación o interpretación pertinente, o a la modificación de la misma.

2. La resolución informal de conflictos, según el cual las partes deciden arreglar las disputas jurisdiccionales antes de acudir al TC (véase el art. 33.2 LOTC).

La solución política de conflictos implica que las CCAA y el Estado negocien para evitar el conflicto, aparcando decisiones que pueden suponer una oposición frontal. Ahora bien, las relaciones entre los dos partidos principales del ámbito nacional así como sus estrategias de gobierno y oposición inciden, en mayor o menor medida en función del sector o área competencial, en la conflictividad existente.

3. La resolución popular de los conflictos, que pasa por el voto ciudadano de determinadas cuestiones a través del referéndum.

<sup>188</sup> CROMMELIN, M, «La resolución de conflictos en los sistemas federales», *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, núm 167, 2001.

4. La prevención de conflictos a través de la articulación de foros intergubernamentales para intercambiar información, consultar la opinión de las partes y adoptar e implantar decisiones conjuntas. Esto es, a través de los instrumentos de las relaciones intergubernamentales, que son objeto de estudio en el presente capítulo.

Llegados a este punto, y una vez realizado el estudio de las formas en las que se mediatiza esa relación de colaboración en el capítulo anterior, cabe apuntar ahora hacia los instrumentos a través de los que se materializa el auxilio, la coordinación y la cooperación. Cabe tener en cuenta que, si bien cuando analizamos los Estados altamente descentralizados y los Estados Federales de nuestro entorno próximo encontramos que primero se produce la realidad colaboracional y luego viene la regulación normativa de dichas prácticas, por lo general y con la sola excepción de las relaciones bilaterales Estado-Comunidad Autónoma, en nuestro caso sucede exactamente lo contrario: primero se establece una regulación de las relaciones intergubernamentales y sus instrumentos y, a partir de ello, se van gestando las redes que las materializan. Es por ello que en el presente capítulo partiremos en todos los casos de la normativa que da origen a tales instrumentos.

En este sentido, el punto de partida está en el artículo 4.5 de la LRJPAC que señala que «en las relaciones entre la Administración General del Estado y la Administración de las Comunidades Autónomas, el contenido del deber de colaboración se desarrollará a través de los instrumentos y procedimientos que de manera común y voluntaria establezcan tales Administraciones (...). Cuando estas relaciones, en virtud del principio de cooperación, tengan como finalidad la toma de decisiones conjuntas que permitan, en aquellos asuntos que afecten a competencias compartidas o exijan articular una actividad común entre ambas Administraciones, una actividad más eficaz de los mismos, se ajustarán a los instrumentos y procedimientos de cooperación a que se refieren los artículos siguientes».

Teniendo en mente siempre la indisoluble relación existente entre los instrumentos formalizados –y sin perder de vista la existencia de mecanismos de carácter informal–, así como su papel como elementos de coordinación y cooperación entre el Estado y las CCAA, en los siguientes apartados procederemos al estudio de las herramientas que se encuentran formalizadas en la LRJPAC:

*a)* Instrumentos orgánicos de colaboración:

- Conferencia Sectorial de Medio ambiente.
- Comisión Bilateral de Cooperación.

Junto a estos, al margen de la citada ley, también trataremos los siguientes instrumentos orgánicos:

- La Conferencia de Presidentes.

- Otros instrumentos orgánicos de carácter colaboracional o semi-colaboracional: Consejo Asesor de Medio Ambiente, Consejo Nacional del Agua, Consejo Nacional del Clima, Consejo de Red de Parques Nacionales, Red de Autoridades Ambientales, Conferencia Sectorial del Agua,<sup>189</sup> y Comisión de Coordinación de Políticas de Cambio Climático. A estos, debido a su especificidad dentro de la complejidad y amplitud de la materia ambiental, así como en algunos casos la consideración de los mismos como instrumentos no puramente de colaboración intergubernamental, se les dedicará menor atención.

b) Instrumentos funcionales de colaboración:

- Convenios.
- Planes y Programas.

## 1. LA CONFERENCIA SECTORIAL DE MEDIO AMBIENTE

### 1.1. Las Conferencias Sectoriales como instrumento de coordinación y cooperación. Sus virtudes y defectos

De manera previa a su reconocimiento positivo en la LRJPAC, y dado que aparecía recogida la figura en la Ley de Proceso Autonómico, el TC ya había apuntado que «la necesidad de hacer compatibles los principios de unidad y autonomía en que se apoya la organización territorial del Estado constitucionalmente establecida implica la creación de instrumentos que permitan articular la actuación de las diversas Administraciones públicas, entre los que se encuentran las Conferencias sectoriales, frecuentes en los modernos Estados organizados sobre la base de autonomías territoriales».<sup>190</sup> A continuación, la citada sentencia del Alto Tribunal hace referencia a los recelos de las CCAA para con estas en tanto posibles usurpadoras de sus atribuciones competenciales y señala que dichas conferencias han de ser «órganos de encuentro para el examen de problemas comunes y para la discusión de las oportunas líneas de acción» y, por tanto, deben respetar los ámbitos competenciales de cada uno de los entes concurrentes a las reuniones.

Así pues, siguiendo la doctrina del Alto Tribunal, el artículo 5 de la LRJPAC hace referencia a las conferencias sectoriales, así como a otros órganos de cooperación, concibiéndolas como órganos de cooperación entre la Administración General del Estado y la Administración de las CCAA, de composición multilateral y

<sup>189</sup> En este caso, el instrumento orgánico no estaría al margen de la LRJPAC. Sin embargo, se ha incluido en dicho grupo debido a que la escasa vigencia y el hecho de no haberse reunido todavía imposibilitaba en estudio pormenorizado de la misma.

<sup>190</sup> STC 76/1983, de 5 de agosto, FJ 13.º.

ámbito sectorial, para reunir a miembros del Gobierno Estatal y de los Gobiernos autonómicos al máximo nivel político en el área temática en cuestión. Así pues, el citado artículo señala:

- «1. La Administración General del Estado y la Administración de las Comunidades Autónomas pueden crear órganos para la cooperación entre ambas, de composición bilateral o multilateral, de ámbito general o de ámbito sectorial, en aquellas materias en las que exista interrelación competencial, y con funciones de coordinación o cooperación según los casos.
2. A efectos de lo establecido en el presente Capítulo, no tienen la naturaleza de órganos de cooperación aquellos órganos colegiados creados por la Administración General del Estado para el ejercicio de sus competencias en cuya composición se prevea que participen representantes de la Administración de las Comunidades Autónomas con la finalidad de consulta. (...)
3. Los órganos de cooperación de composición multilateral y de ámbito sector al que reúnen a miembros del Gobierno, en representación de la Administración General del Estado, y a miembros de los Consejos de Gobierno, en representación de las Administraciones de las Comunidades Autónomas, se denominan Conferencias Sectoriales. El régimen de cada Conferencia Sectorial es el establecido en el correspondiente acuerdo de institucionalización y en su reglamento interno.
4. La convocatoria de la Conferencia se realizará por el Ministro o Ministros que tengan competencias sobre la materia que vaya a ser objeto de la Conferencia Sectorial. La convocatoria se hará con antelación suficiente y se acompañará del orden del día y, en su caso, de la documentación precisa para la preparación previa de la Conferencia.
5. Los acuerdos que se adopten en una Conferencia Sectorial se firmarán por el Ministro o Ministros competentes y por los titulares de los órganos de gobierno correspondientes de las Comunidades Autónomas. En su caso, estos acuerdos podrán formalizarse bajo la denominación de Convenio de Conferencia Sectorial.
6. Las Conferencias Sectoriales podrán acordar la creación de comisiones y grupos de trabajo para la preparación, estudio y desarrollo de cuestiones concretas propias del ámbito material de cada una de ellas.
7. Con la misma finalidad, y en ámbitos materiales específicos, la Administración General del Estado y las Administraciones de las Comunidades Autónomas podrán constituir otros órganos de cooperación que reúnan a responsables de la materia.
8. Cuando la materia del ámbito sectorial de un órgano de cooperación de composición multilateral afecte o se refiera a competencias de las Entidades Locales, el pleno del mismo puede acordar que la asociación de éstas de ámbito estatal con mayor implantación sea invitada a asistir a sus reuniones, con carácter permanente o según el orden del día.»

Si bien es cierto que la LRJPAC lo considera un instrumento de cooperación, la Ley de Proceso Autonómico, en su artículo 4, asigna a estas la finalidad de «asegurar en todo momento la necesaria coherencia de actuación de los poderes públicos y la imprescindible coordinación». Es por ello que desde nuestra posición lo trataremos como un mecanismo a medio camino entre la coordinación y la

cooperación. En cualquier caso, se conciben como órganos colegiados compuestos por representantes del más alto nivel político-administrativo del Estado y de las CCAA en una determinada materia o sector competencias, en cuyas reuniones se debate sobre las actuaciones a emprender en dicho ámbito y se fija el camino a seguir, siendo a su vez un foro de consulta e información recíproca entre los diferentes entes territoriales con capacidad de acción en la materia de la que se trate.

A su vez, hay una serie de órganos de segundo nivel –que bien podrían ser esos «otros órganos de cooperación» a los que refiere la LRJPAC– formados por funcionarios procedentes tanto del Estado como de las CCAA que se encargan de preparar las cuestiones y tratar, así como de poner sobre las mesas los elementos que generan máxima discordia para preparar así el debate del pleno, realizando así las labores que en otros órganos colegiados desempeñaría algún tipo de junta directiva. Además, también cuentan con unas comisiones y grupos de trabajo formados por expertos en la materia que representan a ambas Administraciones y que, debido a sus funciones de preparación y desarrollo de las cuestiones del ámbito material al que se circunscribe cada Conferencia Sectorial, se encargan de analizar el procedimiento necesario para que los acuerdos que sean adoptados en el pleno de la misma resulten efectivos.

Las reuniones del pleno –que por lo general se reduce a dos anuales y la posibilidad de reunión extraordinaria– las convoca el Ministro, en tanto que Presidente de la Conferencia Sectorial, competente en la materia –por lo que la Ley no reproduce la referencia que hacía el artículo 4 de la Ley de Proceso Autonómico a la posibilidad de convocatoria por parte de las CCAA en caso de urgencia–, de forma que la vitalidad de la Conferencia se halla estrechamente ligada a la actitud del mismo.

En este sentido es importante resaltar que su operatividad y eficacia como instrumentos válidos de conexión interadministrativa está en dependencia de la actitud de los órganos y Administraciones presentes en esas conferencias sectoriales. La existencia de una voluntad de colaboración y de un clima de entendimiento es lo que verdaderamente condiciona y hace posible la existencia de las conferencias superando las posibles deficiencias de su regulación jurídica, que en un contexto de acuerdo se superan sin dificultad.<sup>191</sup> No podemos dejar de tener en cuenta que la voluntad política es un factor determinante en las posibilidades que pueden desplegarse a partir de los instrumentos de cooperación.

Esto nos lleva a plantearnos si la reunión del pleno tiene voluntad cooperativa o, en muchos casos, se trata de una forma de aparentar una cordialidad y una predisposición para actuar conjuntamente que dista mucho de ser real. De esta forma, en caso de no alcanzar los acuerdos que en principio se buscaban, los

<sup>191</sup> BARRIO GARCÍA, G., «Principios de relación entre Administraciones Públicas», *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña*, núm. 4, 2000, p. 73.

políticos culparán al resto de Administraciones para lograr el beneplácito de los votantes. No estamos seguros pues de que la reunión sea un acercamiento claro de posiciones, sino que creemos que en muchos casos se emplea el conflicto generado previamente y la crispación entre regiones o entre estas y el Estado en torno a un tema para afianzar las posiciones de partida.

Así pues, vemos como la composición política otorga un elevado grado de conflictividad partidista en el seno de la misma, lo que hace que resulte difícil hallar el interés general entre la defensa a ultranza de la ideología política por un lado y de los intereses regionales por otro. Tal situación, se encuentra estrechamente relacionado con el hecho de que las Conferencias Sectoriales posean en España un peso muy inferior al que tienen en el derecho federal comparado, no sólo porque nacieron debilitadas debido a las críticas lanzadas contra la LOAPA, sino porque aparecieron como conferencias de carácter vertical, sin el paso previo de la conferencia horizontal que resulta fundamental para el acercamiento de posiciones entre los entes regionales,<sup>192</sup> en Estado Federales como Alemania o Suiza, para la defensa de sus competencias y su nivel de autogobierno.

## 1.2. La Conferencia Sectorial de Medio Ambiente, ¿éxito o fracaso?

La Conferencia Sectorial de Medio Ambiente (en adelante CSMA) se creó por acuerdo de sus integrantes sin que mediara norma con rango de ley; de esta forma se constituyó el 29 de noviembre de 1988 y se rige por el reglamento de funcionamiento aprobado el 27 de febrero de 1995, modificado el 29 de julio de 2009, en cuyo primer artículo se concibe a ésta como «el órgano de colaboración entre la Administración del Estado y las Administraciones de las Comunidades Autónomas para la coordinación de sus políticas y actuaciones medioambientales bajo los principios de cooperación y respeto recíproco a las competencias propias de cada una de ellas». De esta forma, el ámbito potencial de su actividad, según el artículo 9 del citado reglamento, se encuentra en los procesos de formulación, implementación y evaluación de la política ambiental.

Son miembros de la CSMA, en representación del Estado, el Ministro de Medio Ambiente, Medio Rural y Marino,<sup>193</sup> que ostenta la Presidencia, y, en representación de cada Comunidad Autónoma, el Consejero de Medio Ambiente. Además, si el tema a tratar así lo requiere, podrán asistir en calidad de miembros, aquellos Ministros y Consejeros cuyas materias competenciales puedan verse afectadas, aunque estos últimos no cuenten a efectos de quórum y cómputo de votos. Además, será

<sup>192</sup> AJA, E., *El Estado Federal... op. cit.*, p. 216.

<sup>193</sup> El Reglamento de funcionamiento de la CSMA, en su artículo 2, hace referencia al Ministro de Obras Públicas, Transporte y Medio Ambiente, cuando en la actualidad se trataría del Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino.



parte integrante de la misma la Secretaría de Estado de Medio Ambiente, ostentando la Vicepresidencia., y el Director General de Política Ambiental ostentará el cargo de Secretario de la CSMA.

El Pleno, que debe reunirse al menos dos veces al año<sup>194</sup> –si bien es cierto que dicha regularidad de convocatorias anuales no se cumple, tal y como veremos más adelante–, y que para constituirse necesita de la presencia del Presidente y el Secretario junto a 2/3 de los miembros, debe encargarse en dichas reuniones de:

1. Articular la cooperación y coordinación entre las distintas Administraciones para la definición de criterios, objetivos y prioridades a alcanzar a través de los planes, programas y actuaciones dirigidas a la defensa y conservación del medio ambiente y de los recursos naturales.
2. Servir de cauce de información y comunicación sobre normas y medidas adoptadas por las diferentes Administraciones Públicas, así como sobre los proyectos y programas en estudio.
3. Participar en la definición de criterios y objetivos para el establecimiento de una Estrategia Nacional de Medio Ambiente.
4. Hacer efectiva, en la materia de medio ambiente y protección de los recursos naturales, la participación de las Comunidades Autónomas en los asuntos comunitarios europeos mediante la aplicación del procedimiento marco determinado en el Acuerdo de 30 de noviembre de 1994 de la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas, tanto en la fase ascendente, de formación de la voluntad del Estado en el seno de la Unión Europea, como en la descendente de aplicación del Derecho comunitario europeo y de los actos de las instituciones.

Asimismo corresponde al Pleno de la Conferencia desarrollar el procedimiento marco concretando su ámbito material, especificando los diversos elementos del procedimiento, y modulando su aplicación a tenor de las exigencias de la distribución de competencias y de la respectiva política comunitaria.

5. Estudiar y proponer los criterios de distribución de los recursos financieros estatales y comunitarios, que se destinen a la realización de actuaciones públicas y privadas en materia de medio ambiente.
6. Conocer la Memoria Anual del Consejo Asesor de Medio Ambiente, así como los informes emitidos y las iniciativas acordadas por el citado órgano, de acuerdo con lo previsto en el Real Decreto 224/1994, de 14 de febrero por el que se crea el Consejo.
7. Conocer de aquellos asuntos que, relacionados con su competencia, decida someter a su consideración alguno de sus miembros.

Si bien es cierto que sitúa a la Administración General del Estado en una posición de relativa superioridad respecto de las CCAA, no lo es menos que rige

<sup>194</sup> La convocatoria de la reunión debe realizarse con 15 días de plazo. También pueden convocarse sesiones extraordinarias a petición del Presidente o de tres de sus miembros con un margen de 72 horas.

una cierta lógica consensual en su seno. Así, vemos como los Acuerdos de la Conferencia son adoptados por asentimiento de sus miembros o, en su defecto, por el voto favorable de la Administración estatal y de la mayoría de las CCAA, de no mediar el voto negativo expreso de otras cuatro. De esta forma, los acuerdos serán efectivos para aquellos miembros que expresaron su voto favorable, pudiendo incorporarse posteriormente el resto de CCAA.<sup>195</sup>

Los Acuerdos adoptados que, previa firma del Ministro competente y de los Consejeros de las CCAA, se formalicen como Convenios de Conferencia Sectorial, cuya firma obliga por regla general a las Administraciones intervinientes, se publicarán en el *Boletín Oficial del Estado* y en el diario oficial de aquellas CCAA que lo suscriban.

Más allá de las reuniones propias de la Conferencia «los diferentes Centros directivos del Ministerio de Medio Ambiente mantienen frecuentes reuniones con sus homólogos autonómicos para el debate técnico y especializado de diferentes cuestiones y temas, algunos de los cuales son posteriormente trasladados a la Conferencia Sectorial.<sup>196</sup> A efectos analíticos se pueden diferenciar las reuniones de los Directores Generales responsables en materia de Agua, las reuniones de los Directores Generales competentes en materia de Evaluación y Calidad Ambiental y, en tercer lugar, la Comisión Nacional de Protección de la Naturaleza»,<sup>197</sup> resultando también de especial relevancia el Comité de Lucha contra Incendios Forestales. Así pues, desde 1996, funcionan en el seno de la CSMA, las Comisiones de Directores Generales de Evaluación de Impacto Ambiental, Calidad Ambiental (Residuos y Contaminación Atmosférica), Actuaciones Sectoriales, Medio Marino, Aguas Continentales, Educación Ambiental, Normativa, Asuntos Comunitarios, Política Forestal, Conservación de la Biodiversidad y Espacios Naturales Protegidos.

<sup>195</sup> No olvidemos que los acuerdos tienen un valor normalmente político. Las CCAA que no votan o votan en contra, no quedan vinculadas (hecho reconocido expresamente en el artículo 176 del Estatuto de Cataluña). Estos acuerdos necesitan una articulación jurídica posterior para hacerlos vinculantes.

<sup>196</sup> La CSMA tiene un sistema previo de trabajo a través de los órganos de segundo y tercer nivel que se encargan de preparar las cuestiones para que, cuando lleguen a la CSMA, lo hagan con un cierto grado de maduración. La Secretaría General Técnica del Ministerio ha desarrollado la práctica del orden del día «anotado» para que las CCAA sepan la importancia relativa de cada cuestión a tratar y lo que se espera de ellas (si solo es una presentación preliminar o se requiere un pronunciamiento al respecto por parte de las mismas). En los órganos de segundo o tercer nivel se acerca posiciones con las CCAA que están en desacuerdo, al igual que en el propio pleno como foro de debate con mayor visibilidad, aunque probablemente la finalidad de la generación de controversia en este último sea de carácter más político, partidista y/o territorial que la del primero, que siempre irá más tendente hacia la búsqueda y la defensa del bien e interés general.

<sup>197</sup> DIRECCIÓN GENERAL DE COOPERACIÓN AUTONÓMICA, *Informe sobre las Relaciones de Colaboración Estado-Comunidades Autónomas*. 2004, MINISTERIO DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS, Madrid, 2005, p. 43.

Dentro de las medidas destinadas a la colaboración entre el Estado y las CCAA en materia ambiental desarrolladas en el seno de la Conferencia destacamos:<sup>198</sup>

a) La cooperación financiera.

En el último año, gran parte de los acuerdos materiales logrados en el seno de la CSMA han ido destinados a la distribución por áreas ambientales y CCAA de los fondos existentes para ello. Las mayores fricciones que se pueden generar al respecto derivan del reparto específico que se acuerde en el seno por voluntad de la mayoría que puede ir en detrimento de una de las CCAA. Aun y con ello, la observancia del interés general llevará a la búsqueda de un reparto lo más equitativo y proporcional de los recursos que se destinen a las cuestiones ambientales en la partida correspondiente de los Presupuestos Generales del Estado (caso este que menos interesa a País Vasco y Navarra por su distinto sistema de financiación).

Tal y como señala GARCÍA MORALES, «el Estado abre la vía de la colaboración con las CCAA casi siempre para repartir dinero en ámbitos de competencias propias de aquellas. De hecho, si no tiene competencias normativas, el uso del poder de gasto es vía que le queda para cooperar con las CCAA. Sin embargo, esa colaboración no se abre de igual manera a las CCAA en ámbitos de competencias compartidas o de competencias exclusivas del Estado».<sup>199</sup> De hecho, el TC ha confirmado que el Estado puede emplear su poder de gasto pero con importantes limitaciones destinadas a evitar la invasión competencial por vía financiera (STC 13/1992, de 6 de febrero).

<sup>198</sup> Las principales materias tratadas durante el 2010, según el «Informe sobre la actividad de las conferencias sectoriales durante 2010» publicado en el Portal del Ministerio de Política Territorial y Administración Pública fueron:

- Acuerdo de compensaciones socioeconómicas a las áreas de influencia de los Parques Nacionales.
- Información sobre los Convenios con las Comunidades Autónomas para actuaciones de conservación de espacios en la Red Natura 2000, financiados con Fondos FEDER.
- Acuerdo de distribución entre las Comunidades Autónomas de los presupuestos del capítulo 7.
- Presentación del borrador de Proyecto de Real Decreto por el que se actualiza el catálogo de actividades potencialmente contaminadoras de la atmósfera y se establecen las disposiciones básicas para su aplicación.
- Presentación del borrador de Anteproyecto de Ley de transposición de la Directiva Marco de Residuos.
- Información sobre la Presidencia Española en materia de biodiversidad y protección de bosques.

Para la consulta del citado informe, siga el siguiente enlace:

<[http://www.mpt.gob.es/areas/politica\\_autonomica/coop\\_multilateral\\_ccaa\\_ue/cooperacion\\_multilateral/Conf\\_Sectoriales/Documentacion/Conf\\_Sect\\_anuales/parrafo/0/text\\_es\\_files/file/INFORME\\_CONFERENCIAS\\_SECTORIALES\\_2010.pdf](http://www.mpt.gob.es/areas/politica_autonomica/coop_multilateral_ccaa_ue/cooperacion_multilateral/Conf_Sectoriales/Documentacion/Conf_Sect_anuales/parrafo/0/text_es_files/file/INFORME_CONFERENCIAS_SECTORIALES_2010.pdf)>.

<sup>199</sup> GARCÍA MORALES, M.J., «Instrumentos y vías de institucionalización de las relaciones intergubernamentales», en ARBÓS MARÍN, X., COLINO CÁMARA C., GARCÍA MORALES, M.J. y PARRADO DÍEZ, S., *Las relaciones intergubernamentales en el Estado autonómico. La posición de los actores*, Generalitat de Catalunya. Institut d'Estudis Autonòmics, Barcelona, 2009, p. 60.

*b) La información sobre proyectos normativos.*

Se tiende a presentar en el seno de la conferencia los borradores de los Anteproyectos legislativos, los Proyectos legislativos, los Reales Decretos, etc., así como las modificaciones que se les va a realizar para «someterlos a su consideración». Es decir, desde el Ministerio exponen el contenido de la normativa para someterla al debate del pleno sin que, por ello, se vaya a modificar el contenido de la misma en tanto en cuanto se «se tiene en cuenta» la posición de las CCAA sin que sus puntualizaciones resulten vinculantes para el Estado.

Esto parte, por un lado, de la competencia del Estado para fijar la legislación básica en materia de medio ambiente y en el respeto que las CCAA deben tener hacia ese ámbito que es ajeno a ellas y al ejercicio de su poder; y, por otro, parte del carácter más informador que decisor del órgano en el que se encuentran. Así pues, podría darse el caso de que una de las normas legales planteadas ante el pleno de la CSMA atentase bien contra la concepción del interés general que sugieran las CCAA, bien contra el interés particular de una de ellas. En tal caso, el órgano que debería acoger en su seno el debate y la negociación para modificar dicha situación sería la Comisión Bilateral y, en caso de no llegar a un acuerdo, se tendría que acudir ante el TC.

De esta forma, se estaría enjuiciando una norma que, supuestamente, ha sido sometida al conocimiento y «disposición» de las CCAA, por lo que la CSMA carecería pues de sentido real en tanto que no lograría el fin para el que se creó: el ejercicio armónico de las relaciones intergubernamentales en materia de medio ambiente como ámbito competencial en el que tanto el Estado como las CCAA tiene capacidad de acción en virtud de la CE y de los EEAA.

*c) Intercambio de información y discusión sobre los planes y programas nacionales.*

En este sentido vemos como, por un lado, se presenta en el orden del día de varias reuniones como uno de los puntos a tratar la necesidad de la elaboración de un plan o programa nacional para atender a un objetivo común o un problema ambiental de amplia implantación que afecta más o menos por igual al territorio nacional y, por otro, se advierte la referencia a la presentación de los planes y programas ya elaborados ante el pleno para su consideración.

Estos planes y programas de carácter plurianual, suelen partir del consenso entre las distintas Administraciones, por lo que no generan mayores dificultades.

*d) La aprobación o «visto bueno» de las Estrategias Nacionales.*

Estas, como ya señalábamos en el capítulo anterior, son un catálogo de buenos propósitos muy genéricos que reflejan la presupuesta buena voluntad de los poderes públicos de desarrollar con carácter prioritario la actuación en un ámbito determinado, siendo esto luego trasladado al ámbito autonómico con la elaboración de sus propias estrategias. En este sentido, podemos destacar la Estrategia

Española de Movilidad Sostenible, la Estrategia Española de Cambio Climático y Energía Limpia. Horizonte 2007-2010-2020, la Estrategia para la gestión y conservación del lobo o la Estrategia Española de Calidad del Aire, entre muchas otras.

A nivel de relaciones intergubernamentales no generan grandes controversias (excepto en cuestiones que afectan a sensibilidades regionales, como es el caso de la cuestión en torno al recurso hídrico en la actualidad, o lo fue en otro momento la creación de Parques Naturales, por poner un simple ejemplo), aunque no podemos dejar de lado una observación: si estas no se implementan normativamente de manera correcta a través de planes, leyes, decretos y reglamentos, principalmente, y no se ponen a disposición los medios materiales y personales adecuados, de nada sirven los buenos propósitos y la defensa a ultranza –sobre el papel– del medio ambiente y de los recursos naturales.

e) La lucha contra incendios forestales: prevención y extinción.

Se trata de un tema que continuamente aparece en el orden del día de las reuniones del pleno de la CSMA por ser de vital interés la conservación de la masa forestal y de la riqueza de especies que en ellas se encuentra, tanto por su valor ecológico como por su valor para la vida de las personas. Todos los veranos, los incendios asolan los montes en nuestro país y es por ello que se trata de coordinar las actuaciones destinadas a la prevención y extinción, de desarrollar las acciones para ello de manera conjunta si así se logra una eficacia y una efectividad mayores y de articular, en caso de que sea necesario, el deber de auxilio que tienen todas las Administraciones dentro del Estado.

Puede que por la urgencia y debido a que aquí sí que hay un verdadero interés de todos por conservar los recursos forestales de los que se goza en nuestro país, es uno de los ámbitos donde la colaboración interadministrativa e intergubernamental es más fluida, aunque se dan casos en los que las relaciones entre el Estado y las CCAA han resultando descompasadas, disonantes y, lo peor de todo, insuficientes.<sup>200</sup>

f) Cumplimiento por parte del Estado español de los compromisos del Protocolo de Kyoto y de la Directiva 87/2003/CE relativa al comercio de derechos de emisión.

Las cuestiones ambientales vienen marcadas por su carácter trasnacional y, dentro de estas, lo relativo al cambio climático ha pasado al primer plano de la agenda política internacional. Es por ello que, dentro de la actividad de la CSMA estas cuestiones han ganado peso de manera muy importante, aun cuando la mayor parte de la actividad generada en torno al cambio climático gira en torno a la información y la discusión, sin apenas lograr acuerdos o posiciones comunes

<sup>200</sup> A modo de recordatorio, sólo recordar el caso del incendio que tuvo lugar entre el 16 y el 20 de julio en Guadalajara que se cobró la vida de 11 personas. La gestión que el Gobierno Manchego llevó del mismo fue duramente criticada, entre otras cosas, por la solicitud tardía de ayuda al Gobierno central.

que mostrarían cierta unidad de cara a ese objetivo común y voluntad por parte de todos los entes implicados.

Aun y con ello, la Comisión de Coordinación de políticas de lucha contra el Cambio Climático, a la que posteriormente haremos una breve referencia, ha ido ganando peso en el trato de estas cuestiones.

- g) Intercambio de información y discusión sobre la repercusión de la política ambiental comunitaria en el territorio español en el ámbito del ejercicio de las competencias entre el Estado y las CCAA.

A pesar de que, como es bien sabido, hay una Conferencia Sectorial específica para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas (CARCE), fue en el seno de esta misma donde se llegó a un acuerdo en 1994 por el cual se establecía un paralelismo entre la actuación interna de las distintas conferencias sectoriales, las políticas comunitarias y los Consejos en los que se decide sobre cada una de dichas políticas, facilitando así la toma de posición del Estado español en cuestiones que bien son de competencia exclusiva de las CCAA, bien son de competencia compartida, como es el caso del medio ambiente.

No podemos dejar de lado que gran parte de la normativa ambiental en España viene de la mano de las Directivas comunitarias en la materia, cuya transposición ha llevado a equiparar el contenido de aquellas con el de las normas que suponen la legislación básica en materia de medio ambiente. Es para el Estado de vital importancia trasladar a las CCAA no sólo la transposición de las mismas, sino su contenido en tanto en cuanto el Estado es el único responsable de los incumplimientos que se hagan de la normativa comunitaria dentro de las fronteras nacionales. De hecho, el peso de estas cuestiones dentro del cómputo total es importante y es por ello que en 2009 apareció el Consejo Consultivo de Política Medioambiental para Asuntos Comunitarios, constituida el 14 de octubre de 2009 y regida por el Reglamento de la CSMA, cuya actividad es mayor que la de la propia Conferencia Sectorial (dicho Consejo tuvo un total de 4 reuniones en el año 2010).

A raíz del estudio del tratamiento de los principales temas en los que se desarrollan las relaciones formalizadas en la CSMA entre el Estado y las CCAA, tenemos que destacar determinados elementos que a nuestro parecer, condicionan el funcionamiento de la misma:

En primer lugar, la posición predominante del Ministerio de Medio Ambiente, basado no sólo en la voluntad de éste para convocar las reuniones de la Conferencia –de forma que la regularidad de su convocatoria y el volumen de trabajo de la misma depende de la afinidad de la persona que ocupe el citado Departamento para con el carácter cuasi federal del Estado de las Autonomías–, sino también debido al escaso margen de actuación que en la gran mayoría de los casos se deja a las CCAA.

Así pues, los ámbitos de cooperación se reducen a ámbitos en los que el consenso previo es mayor. Véanse, a modo de ejemplo, las Estrategias para la

protección de determinadas especies que luego son tratadas en las Comisiones Bilaterales de Cooperación entre el Estado y la Comunidad Autónoma –donde sí predomina la paridad entre ambos a través de la elaboración conjunta del orden del día y de la codecisión, como veremos más adelante– que mayor presencia de dicha especie tiene, llegando a la consecución de un convenio de colaboración para la protección de dicha especie en el territorio de la Comunidad en cuestión.

En segundo lugar, estamos pues ante un órgano eminentemente político donde las cuestiones más conflictivas entre los partidos pasan a convertirse en temas que enfrentan a los propias Comunidades Autónomas entre sí o a éstas con el Estado. La falta de una cultura política federalista cooperativa es la culpable de la falta de preocupación para con el interés general del conjunto del Estado que se presenta en muchos casos. Sin intención de ahondar en esta cuestión, pues es un elemento que se palpa en el núcleo duro de las relaciones intergubernamentales en nuestro país y que será tratado en el último apartado del presente tema, baste reseñar aquí la necesidad de un cambio en la forma de hacer «la Política» de los partidos en España.

En tercer lugar, se hace evidente que la cuestión que más interés genera y mayores controversias suscita en el seno de la CSMA es la relativa a la financiación estatal de las acciones a desarrollar por las CCAA y el reparto específico que se haga de dichos fondos. El supuesto agravio comparativo entre CCAA y las referencias por parte de algunas de ellas a la identidad del signo político entre el gobierno nacional y autonómico de las que salen mejor paradas en dicho reparto, son un continuo en tales reuniones. Por ello nos planteamos hasta qué punto llega la voluntad política de desarrollar una acción armonizada en aras de un fin común como es la protección ambiental.

En cuarto lugar, en cuanto a la presentación de la normativa nacional que se está desarrollando y del punto en el que tal desarrollo se encuentra ante el pleno de la CSMA, cabe señalar que ello es una muestra de la coherencia de este foro para con una de sus misiones: la de servir de punto de información común. Sin embargo, creemos que el margen de actuación de las CCAA es escaso y se limita a su desarrollo en encuentros bilaterales posteriores. La falta de una conferencia sectorial horizontal entre los representantes de las CCAA en materia ambiental de manera previa a las reuniones del pleno de la CSMA se hace patente: pues su existencia ayudaría a que ésta, al menos en este ámbito normativo ambiental, pudiese progresar hacia mayores cotas de coordinación entre las disposiciones legales destinadas a un mismo fin medioambiental procedentes del Estado y de las CCAA. A través de una conferencia horizontal también se lograría una mejora de la cooperación para la materialización conjunta de decisiones y acciones que desarrollen los preceptos legales en materia de protección del medio ambiente como un bien común, cuya protección, por regla general, debe situarse por encima de intereses particulares.

Urge pues desplegar la colaboración horizontal, que es la gran asignatura pendiente de nuestro sistema. «La jurisprudencia constitucional (gestión conjunta entre CCAA como respuesta a la supraterritorialidad), los nuevos Estatutos (previsiones explícitas e

implícitas de colaboración) o el propio proceso de integración (en la fase ascendente y descendente) abren vías para la concertación entre CCAA, pero son éstas quienes deben apreciar los incentivos de esta relación y los beneficios que les reportan». <sup>201</sup>

En quinto lugar, la propia realidad transversal de la materia supone un problema a la hora de encasillar su tratamiento en una sola Conferencia Sectorial que se encuentra aislada para con el resto de Conferencias Sectoriales cuya actividad incide en el medio. Si bien es cierto que hay pequeñas iniciativas para paliar estas deficiencias –véase la posibilidad de que estén presentes representantes de otras áreas que pueden verse afectadas por el contenido de las sesiones pero sin capacidad operativa en las mismas–, consideramos que falta una coordinación e interrelación entre los diferentes foros de relación multilateral vertical. <sup>202</sup>

En sexto lugar, es curioso atender a la poca regularidad de sus reuniones. <sup>203</sup> Si bien en inicio son escasas, con años en los que no llega a celebrarse una sola

<sup>201</sup> GARCÍA MORALES, M.J., «Instrumentos y vías de institucionalización de las relaciones intergubernamentales», en ARBÓS MARÍN, X., COLINO CÁMARA C., GARCÍA MORALES, M.J. y PARRADO DÍEZ, S., *op.cit.*, p. 127.

<sup>202</sup> Sin embargo, no podemos negar que se ha empezado a trabajar en lograr una cierta interrelación departamental a nivel nacional –y, por efecto imitación, en las CCAA– para favorecer ese tratamiento transversal de las cuestiones o áreas competenciales y evitar con ello su tratamiento excesivamente aislado en relación al conjunto de lo que podríamos denominar «la Política», ya sea de Estado o de cada Comunidad Autónoma. Encontramos pues que hay:

- a) Órganos transversales de carácter interdepartamental y de carácter sectorial a nivel estatal:
- dentro de la Secretaría General de Estado de Cooperación Territorial del MAP, está la DG de Cooperación Autonómica, la DG de Desarrollo Autonómico;
  - la DG de Fondos Comunitarios del Ministerio de Economía y Hacienda;
  - la División de Relaciones Institucionales y de Colaboración con las CCAA, dentro de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación;
  - dentro de la Secretaría General del Financiación Territorial de la Secretaría de Estado de Hacienda y Presupuestos del Ministerio de Economía y Hacienda, está la DG de Coordinación Financiera con las CCAA y las Entidades Locales.

En el Ministerio de Medio Ambiente, encontramos la Secretaría General Técnica que se ocupa de: la secretaría de la CSMA y del estudio de la normativa de las CCAA para evitar conflictos competenciales (a través de la Comisión de Seguimiento del MAP). A su vez, coordina el traspaso de medios a las CCAA, tramita las autorizaciones de los convenios de colaboración con las CCAA por parte de la Comisión Delegada de Política Autonómica y es responsable del depósito de todos los convenios que se firman.

- b) Órganos de relaciones institucionales transversales y sectoriales en las CCAA para tratar de coordinar las actividades desarrolladas desde sus distintos departamentos. En la Comunitat Valenciana se cuenta con:
- la Secretaría Autonómica de Cohesión Territorial, Relaciones con el Estado y con la UE, de la Conselleria de Presidencia,
  - el Abogado General de la Generalitat, dependiente de Presidencia,
  - la Subdirección del Gabinete de Análisis, dependiente de Presidencia, y
  - delegación de la Comunitat Valenciana en Madrid.

<sup>203</sup> Ver Tabla 2: la regularidad de las reuniones del pleno de la CSMA.



reunión, parece que la importancia que los temas ambientales toman tanto para el Estado como para las CCAA en el ejercicio de sus respectivas competencias va en aumento, llegando incluso a reunirse 6 veces en un año. Este insólito hecho vino motivado por la ingente cantidad de normativa en materia ambiental que el Ministerio de Medio Ambiente quería someter a la consideración de las Consejerías competentes en dicho ámbito.<sup>204</sup>

Tabla 2. La regularidad de las reuniones del pleno de la CSMA

Número de reuniones	Años
0	1989 y 1993
1	1988, 1990, 1991, 1992, 1997, 2002 y 2010
2	1994, 1995, 1996, 1998, 1999, 2000, 2007 y 2008
3	2003, 2004, 2006 y 2009
4	2001
5	-
6	2005

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos obtenidos en la página web del Ministerio de Administración Públicas <www.map.es> y el Ministerio de Política Territorial <www.mpt.es>.

<sup>204</sup> Según datos de la memoria Estado del medio ambiente en España 2005, del Ministerio de Medio Ambiente <www.mma.es> se presentó el Informe sobre el Anteproyecto de Ley sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas sobre el medio ambiente (transposición de la Directiva 2001/42/CE), el Proyecto de Real Decreto sobre aparatos eléctricos y electrodomésticos, y gestión de residuos ( transposición de las directivas 2002/95/CE, 2002/96/CE y 2003/108/CE), el Anteproyecto de Ley reguladora de los derechos de información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente, Proyecto de Real Decreto por el que se regula el sistema de seguimiento de emisiones y su verificación, Proyecto de Real Decreto por el que se aprueba el reglamento de organización y funcionamiento del Registro Nacional de Derechos de Emisión, el Proyecto de Real Decreto por el que se desarrolla la Ley 37/2003 del ruido (en lo referente a la evaluación y gestión del ruido ambiental), el Proyecto de Real Decreto sobre la gestión de neumáticos fuera de uso, el proyecto de Real Decreto por el que se regulan las subvenciones públicas estatales en las áreas de influencia socioeconómica de los Parques Nacionales, el Proyecto de Real Decreto por el que se modifica el Reglamento para el desarrollo y ejecución de la Ley 11/1997 de envases y residuos de envase, el Proyecto de Real Decreto por el que se completa el régimen jurídico sobre la limitación de emisiones de compuestos orgánicos de determinadas pinturas, barnices y productos de renovación del acabado de vehículos, transposición de la Directiva 2004/35/CE sobre responsabilidad medioambiental en relación con la prevención y reparación de daños ambientales, el Proyecto de Real Decreto por el que se modifica el Real Decreto 1378/1999 por el que se establecen medidas para la eliminación y gestión de los policlorobifenilos, policloroterfenilos y aparatos que los contengan, el Proyecto de Real Decreto por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley 16/2002 de prevención y control integrados de la contaminación y del Plan Nacional de Reducción de emisiones de grandes instalaciones de combustión, el Proyecto de Real Decreto por el que se regula la gestión de aceites industriales y de automoción usados, etc. Así como posteriormente se presentaron los borradores de leyes sobre cuestiones que en el mismo año se había presentado el anteproyecto de ley.

En séptimo y último lugar, y como conclusión de los puntos anteriormente relatados, queremos señalar que tanto la cooperación como la coordinación desarrollada en el foro de la CSMA son de todo punto necesarias para lograr un desarrollo más armónico de las políticas ambientales en España. Sin embargo, la actividad desarrollada hasta el momento ha sido insuficiente pues se debe llevar a cabo de manera más eficaz y eficiente, dejando de lado intereses exclusivamente partidistas, políticos o autonomistas para centrarse en el objetivo último por el que apareció dicha CSMA. Se hacen patentes pues las carencias materiales y formales en la misma, resultando a nuestro parecer necesaria una mayor implicación por parte tanto del Estado como de las CCAA<sup>205</sup> en aras a la preservación del medio.

## 2. LAS COMISIONES BILATERALES DE COOPERACIÓN Y SU ACTUACIÓN EN MATERIA AMBIENTAL

El artículo 5. 2 de la LRJPAC señala que:

«Los órganos de cooperación de composición bilateral y de ámbito general que reúnan a miembros del Gobierno, en representación de la Administración General del Estado, y a miembros del Consejo de Gobierno, en representación de la Administración de la respectiva Comunidad Autónoma, se denominan Comisiones Bilaterales de Cooperación. Su creación se efectúa mediante acuerdo, que determina los elementos esenciales de su régimen.»

Durante mucho tiempo, estas reuniones entre representantes del Gobierno Central y del Gobierno de una de las CCAA, fueron la principal y casi única vía de relación pues aparecieron como una prolongación de de las Comisiones de Traspasos. Las Comisiones Bilaterales parten de su carácter complementario respecto de los órganos de cooperación multilateral al tratar en éstas asuntos específicos de cada Comunidad Autónoma que, posteriormente, pueden ser tratados en relación al conjunto del territorio nacional en órganos como las Conferencias Sectoriales. Así pues, desde que éstas empezaron a gestarse a principios de los años 80 del siglo pasado,<sup>206</sup> se

<sup>205</sup> Según los datos del MAP del 2002, y entendiendo que la tendencia ha sido la misma hasta la fecha, una de las Conferencias Sectoriales que mayores ausencias presenta por parte de las CCAA es la de Medio Ambiente. Además, el MAP señala que la ausencia de las CCAA se da de manera sistemática.

<sup>206</sup> Las Comisiones Bilaterales de Cooperación se fueron constituyendo de forma escalonada en función de las necesidades, normalmente para dialogar a fin de evitar un posible conflicto competencial *a posteriori* del traspaso de la materia por parte del Estado a la Comunidad Autónoma. Así vemos como en 1983 se crea la Comisión Bilateral de Cooperación entre el Estado y Navarra; en 1987 sucede lo propio con las Comisiones Bilaterales de Cooperación entre el Estado y Andalucía, Cataluña, Galicia y País Vasco; en 1988 aparecen las propias para la relación de la administración central con la Región de Murcia y La Rioja, y un año después con Islas Baleares. En 1990 aparecieron sendas Comisiones Bilaterales de Cooperación entre el Estado y las CCAA de Aragón y Canarias, un año después con Cantabria y en 1992 con Castilla León y Extremadura. En 1996 sucedería lo propio con el Principado de Asturias, mientras que las últimas Comisiones Bilaterales de Cooperación vendrían en el año 2000 con las establecidas entre el Estado y la Comunidad Valenciana, de un lado, y la Comunidad Madrileña, de otro.

revelaron como el cauce político idóneo para realizar el intercambio continuado de informaciones, negociaciones y acuerdos para dar respuesta a las necesidades derivadas de las peculiaridades geográficas, culturales, lingüísticas o del contenido estatutario de cada Comunidad Autónoma, tal y como se señalaba en los Pactos Autonómicos de 1992.

Su regulación a través de la LRJPAC supuso la positivización de este mecanismo de cooperación que habían funcionado en la práctica como reunión de los representantes de ambas administraciones con la finalidad de intercambiar información y lograr acuerdos que den solución a los conflictos, mayoritariamente competenciales, con respeto a los principios que rigen las relaciones intergubernamentales: la cooperación y la lealtad constitucional e institucional.

La composición y funciones concretas vendrán establecidas en su acuerdo de creación y en sus propias normas de funcionamiento. Así pues, siguiendo el estudio realizado de éstas por RIDAURA, vemos como en relación a su concepción, unas se establecen como instrumento de diálogo y concertación, con carácter general, entre Administraciones (Baleares y Extremadura), mientras otras aparecen como instrumento esencial de cooperación y entendimiento entre el Estado y la Comunidad Autónoma (Canarias, Asturias, Madrid, Aragón, Galicia, Comunidad Valenciana).<sup>207</sup> Las Comisiones pueden ser generales o específicas, en caso de tener un ámbito sectorial de actuación predeterminado.

Estas pueden ser convocadas indistintamente por cualquiera de las dos partes y la fijación del orden del día suele hacerse de mutuo acuerdo, elementos estos que le diferencian de las Conferencias Sectoriales y sitúa a estas como un mecanismo más flexible y accesible para las CCAA, de ahí en parte de la bilateralidad predominante de las relaciones intergubernamentales en España, matizada y aderezada obviamente por cuestiones de política interregional, la voluntad diferenciadora para con el resto de las regiones históricas<sup>208</sup> y la tendencia de las CCAA a negociar con miras a sus únicos intereses autonómicos y no en base al interés general.

Cabe mencionar que, de la mano de las reformas estatutarias, aun y cuando la previsión de los medios de relación entre una Comunidad Autónoma y el Estado no

<sup>207</sup> RIDAURA MARTÍNEZ, M. J., «Las Comisiones Bilaterales de Cooperación en el sistema autonómico español», *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol* n.º 60/61, pp. 70.

<sup>208</sup> En cualquier caso, no olvidemos que la bilateralidad genera ciertos recelos entre las CCAA menos activas en la defensa de sus intereses particulares puesto que estas relaciones son un foro para dar pie a cierta asimetría motivada por una voluntad mayor de autogobierno por parte de determinadas autonomías. Sin embargo, la multilateralidad es vista como un foro de cohesión por aquellos que miraban con cierto pesar el uso de la bilateralidad por parte de otras CCAA y como un elemento uniformizador y desmotivador para las CCAA situadas en cabeza puesto que trae a las Comunidades rezagadas a los niveles de aquellas que han peleado por unas cotas de poder determinadas. Este es el sino constante de la visión de las relaciones intergubernamentales por parte de las autonomías en nuestro sistema.

se encuentra en la lista de materias a las que alude el 147.2 CE, se ha considerado perfectamente constitucional<sup>209</sup> la inclusión de las Comisiones Bilaterales de Cooperación en los nuevos Estatutos de Autonomía, tal y como han hecho Cataluña en el artículo 183.1 de la LO 6/2006 o Andalucía en el artículo 90 de la LO 5/2007, aunque otras CCAA como Baleares o Comunidad Valenciana optan por no darle rango estatutario. En el caso de Andalucía, Aragón, Cataluña y Castilla y León, la regulación ofrecida en el nuevo Estatuto ha dado lugar a un grado de seguimiento mayor por parte del Ministerio de Política Territorial a través de informes detallados sobre las actuaciones desarrolladas en dichas Comisiones Bilaterales de Cooperación.<sup>210</sup>

Respecto de la actividad que estas deben desarrollar, el Informe del MAP sobre relaciones de colaboración Estado-Comunidades Autónomas 2004, constataba que las Comisiones Bilaterales tienen por función:

a) El estudio y análisis de la Comunidad Autónoma.

Así pues, en materia de medio ambiente, estas se han convertido en el centro del debate y la negociación entre el Estado y una Comunidad Autónoma concreta ante las cuestiones más puntuales del cómo afecta cada elemento regulado o a regular en la CSMA, en una situación de paridad que da fin a uno de los elementos negativos que veíamos en la CSMA (si bien es cierto que es precisa la presencia de un ente coordinador, no lo es tanto la necesidad de la superioridad de la Administración central en el normal funcionamiento de la misma). En este sentido vemos como los planes y programas y los convenios de colaboración que se plantean en el seno de la CSMA, y también otros cuyo interés se circunscribe únicamente a una Comunidad Autónoma, pasan a ser debatidos a este nivel para el concreto desarrollo y aplicación que debería ajustarse en la Comunidad en cuestión, atendiendo a las propias características y capacidades.

b) La negociación ante situaciones de conflictividad a fin de lograr su atenuación y, a ser posible, su eliminación.

En la actualidad, además, las Comisiones Bilaterales han ganado peso en este ámbito por la mediación entre Estado y Comunidad Autónoma en caso de

<sup>209</sup> ALBERTI ROVIRA, E., «¿Pueden los Estatutos suplir el déficit constitucional relativo a la previsión de relaciones intergubernamentales? Las relaciones de las Comunidades Autónomas con el Estado, las demás Comunidades y la Unión Europea en las reformas actuales de los Estatutos de Autonomía», en RUIZ-RICO RUIZ, G. (coord.), *La Reforma de los Estatutos de Autonomía, Actas del IV Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2006, p. 718.

<sup>210</sup> Para un estudio pormenorizado de ellas, visite el siguiente link del Portal del Ministerio de Política Territorial:

<[http://www.mpt.gob.es/areas/politica\\_autonomica/coop\\_bilateral\\_CCAA/comisiones\\_bilaterales.html](http://www.mpt.gob.es/areas/politica_autonomica/coop_bilateral_CCAA/comisiones_bilaterales.html)>.

conflictos competenciales puntuales gracias a la modificación de la LOTC<sup>211</sup> del año 2000 que les encomienda, en el artículo 33.2, la negociación destinada a evitar en la medida de lo posible el planteamiento de conflictos competenciales ante el Alto Tribunal, a fin de descargarse a sí mismo de una ingente cantidad de trabajo. Sin embargo, esto no ha supuesto que los conflictos sean siempre tratados directamente en estos órganos bilaterales y en un elevado número de casos, se ha interpuesto directamente el recurso de inconstitucionalidad sin dar una oportunidad a la negociación.

Dicha asunción por parte de las Comisiones Bilaterales de la facultad de mediación ante conflictos competenciales como vía para evitar una confrontación ante el TC, ha generado una amplia actividad en materia ambiental. Si hacemos un repaso a las tensiones generadas por cuestiones de competencia en dicho ámbito, encontramos que hay muchos asuntos en los que sí se empleó la vía de la Comisión Bilateral, como es el caso de Cataluña en relación a la LO 16/2007, para el Desarrollo Sostenible Rural tras la constatación de las discrepancias, se logró el compromiso de la AGE y la Comunidad Autónoma de interpretar el contenido en un sentido determinado. Sin embargo, en otros asuntos no se ha convocado la reunión de este instrumento y se ha interpuesto el recurso de inconstitucionalidad sin tratar de llegar a un entendimiento entre las partes, como es, a modo de ejemplo, el caso de la Comunidad de Madrid y Castilla y León que impugnaron directamente la Ley estatal 42/2007, de 13 de diciembre, de Patrimonio Natural y de la Biodiversidad.

Si es un sistema que a grandes rasgos podemos decir que se está empleando, ¿cuál es a nuestro entender el principal problema? A nuestro parecer, éste pivota en torno a una realidad: el órgano de cooperación debe resolver las discrepancias sobre una norma, una ley o norma con rango de ley ya aprobada, cuando lo lógico sería hacerlo *ex ante*. Más si cabe cuando observamos que la mayor parte de las veces se trata de evitar conflictos ante el TC sin que parezca verse influida la negociación por el factor político partidista, dado que también encontramos conflictos que acaban directamente ante el TC aun cuando el signo político de los gobiernos central y autonómico es coincidente.

En cualquier caso, consideramos que la tramitación de un procedimiento de inconstitucionalidad no debería impedir que pudieran continuar las reuniones entre el Estado y la Comunidad Autónoma para lograr un acuerdo de interpretación o de desarrollo reglamentario posterior, con tal de finiquitar las pretensiones aducidas ante el Tribunal Constitucional. A su vez, esta puede tratar asuntos ya resueltos por el Alto Tribunal, con el objeto de perfilar la interpretación del TC y con ello evitar el surgimiento de nuevos conflictos respecto de la misma materia.

<sup>211</sup> Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, modificada por las leyes orgánicas 8/1994, 4/1985, 6/1988, 7/1999, 1/2000, 6/2007, y 1/2010.

- c) El análisis de la situación de los traspasos de medios y servicios en negociación o pendientes, y la previsión de convocatoria de reuniones de ponencias técnicas o de Comisiones Mixtas de Traspasos.

No podemos perder de vista que las Comisiones Bilaterales pueden asumir compromisos de carácter exclusivamente político al respecto del impulso del proceso de traspasos de funciones y servicios del Estado a la Comunidad Autónoma, los cuales posteriormente deben ser materializados por la Comisión Mixta de Transferencia, en cuyos acuerdos se delimitan las funciones y servicios que le corresponden y se determinan los medios materiales y personales que deben ser objeto de traspaso.

Así pues, queremos también reseñar que de cara a las negociaciones en relación a la posible consecución de un acuerdo que se producen en un foro de carácter político como son estas comisiones, probablemente sí tendrá un peso importante la presencia de simpatías entre los líderes políticos y la identidad del partido político del gobierno central y autonómico. Podemos evidenciar este hecho haciendo referencia a una cuestión relacionada con el medio ambiente como es la posibilidad de poner los establecimientos en los que se dispense comida y bebida (conocidos popularmente como «chiringuitos») en una zona considerada de dominio público para su especial protección como es la playa, y atendemos a la comparativa de negociación y trato recibido por el Gobierno socialista andaluz y el Gobierno popular valenciano en los últimos tres años de parte del Gobierno central de signo socialista.<sup>212</sup>

- d) El intercambio de información sobre los convenios de colaboración previstos o celebrados ente Estado y Comunidad Autónoma. El estudio de estos convenios será abordado más adelante.

<sup>212</sup> El Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana emitió el dictàmen 148/2011, de 10 de febrero de 2011 sobre Consulta facultativa acerca de la competencia del artículo 49.1.9.ª de l'Estatut d'Autonomia de la Comunitat Valenciana y, en especial, su repercusión en materia de autorizaciones y concesiones de establecimientos expendedores de comidas y bebidas al servicio de las playas de la Comunitat Valenciana, reconociendo tal competencia. Poco después, el 1 de abril de 2011 fue concedida la gestión de tales servicios expendedores de comida y bebida en las playas andaluzas a la Junta de Andalucía, y la Comunidad Valencia seguía reclamando para sí la igualdad de trato para con andaluces y catalanes sin obtener una respuesta clara por parte del Gobierno Central. Véase al respecto la noticia publicada el 2 de abril de 2011 en el Portal de Las Provincias:

<<http://www.lasprovincias.es/v/20110402/valencia/andalucia-gestiona-chiringuitos-mientras-20110402.html>>.

## 2.1. La Comisión Bilateral de Colaboración entre el Estado y la Generalitat Valenciana

El Acuerdo de Constitución de la Comisión Bilateral de cooperación Administración General del Estado-Generalitat Valenciana, así como la aprobación de sus normas de funcionamiento, data del 10 de julio de 2000. Este órgano se concibe como un instrumento esencial de cooperación y entendimiento, fin para el que desempeñará las siguientes funciones:

- a) Impulsar y concretar, desde el punto de vista bilateral, la realización de planes, programas y actuaciones conjuntas para el desarrollo de las políticas comunes en los distintos ámbitos sectoriales.
- b) Impulsar la celebración de convenios de colaboración en aquellos ámbitos materiales en los cuales sea necesaria la especificación de un plan o programa conjunto de forma bilateral.
- c) Diseñar mecanismos de colaboración mutua en las distintas áreas en que pueda confluir la actividad de ambas Administraciones.
- d) Servir de cauce de actuaciones de carácter preventivo en el intento de impedir que surjan conflictos entre ambas Administraciones.
- e) Arbitrar propuestas de solución a cuestiones que interesen a ambas Administraciones en asuntos de su competencia.
- f) Examinar cualesquiera asuntos que afecten a ambas partes y, en particular, los que tengan por objeto evitar o intentar resolver por vía extraprocesal conflictos de competencia.
- g) Analizar las normas con rango de ley, estatales o autonómicas, en relación con las cuales se susciten cuestiones susceptibles de dar lugar al planteamiento de un recurso de inconstitucional, con el fin de llegar a un acuerdo que evite su interposición, en el marco de lo establecido en el artículo 33 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, en la redacción dada por la Ley Orgánica 1/2000, de 7 de enero.»

Son miembros permanentes de la Comisión:<sup>213</sup>

- Por parte de la Administración General del Estado: el Ministro de Administraciones Públicas, el Secretario de Estado de Organización Territorial del Estado, el Delegado del Gobierno en la Comunidad Valenciana, el Director general de Cooperación Autonómica del Ministerio de Administraciones Públicas, un funcionario o cargo público del Ministerio de Administraciones Públicas, que actuará como Secretario.

<sup>213</sup> Estos miembros son los recogidos en las normas de funcionamiento que ambas Administraciones pactaron en el año 2000. Sin embargo, resulta obvio que a día de hoy tal composición ha variado, ateniéndose a la cláusula según la cual los miembros permanentes se podrán modificar por acuerdo unilateral comunicado de cualquiera de las partes. Tal es el caso, por ejemplo, del Ministro competente en la materia dada la existencia en la actualidad de un Ministerio de Política Territorial.

- Por parte de la Generalitat Valenciana: el Vicepresidente Segundo del Gobierno Valenciano, el Consejero de Justicia y Administraciones Públicas, el Subsecretario de Relaciones institucionales, el Subsecretario del Secretariado del Gobierno y Relaciones con las Cortes y el Director general de Desarrollo Autonómico y Relaciones con el Estado, que actuará como Secretario.

A su vez, podrán asistir a las reuniones de la Comisión Bilateral aquellas autoridades y funcionarios designadas por cada Administración en función de los temas a tratar, aun y cuando para la constitución y adopción de acuerdos sea suficiente con el Presidente (Ministro), el Vicepresidente (Conseller) y los dos secretarios. Así, en el caso de las cuestiones ambientales, se ha materializado la presencia de especialistas en las materias específicas a tratar, a fin de ayudar a la consecución de un acuerdo entre ambas partes que resulte beneficioso para el fin perseguido: la protección ambiental.

La Comisión Bilateral del Estado con la Comunidad Valenciana, que como señalábamos *ut supra* aparece como un órgano de cooperación y entendimiento entre ambos entes territoriales para el normal desarrollo de las competencias compartidas y concurrentes, aparece en el año 2000 y desde ese momento ha tenido bastante actividad.

Las reuniones bilaterales Estado-Comunitat Valenciana se han empleado para:

- Hacer frente a controversias normativas.
- El análisis de impacto de las normas desarrolladas y de los problemas públicos propios no solo del Estado sino también de los particulares de la Comunitat Valenciana.
- La modificación pertinente de la legislación que se consideraba que estaba violando el reparto de competencias establecido en el bloque de constitucionalidad.
- El establecimiento de medidas de cooperación entre ambos gobiernos a través de convenios y el seguimiento de los acuerdos adoptados entre ambas partes.
- La articulación de las relaciones con otros niveles de gobierno (en especial con los entes locales, las diputaciones provinciales y la UE).

En materia ambiental, gran parte de las cuestiones tratadas en los últimos tiempos han estado relacionadas con el agua –en sus inicios para la concreción del desarrollo del PHN y a posteriori en relación a las soluciones alternativas al trasvase del Ebro planteadas por el gobierno–, el aprovechamiento privado de un bien de dominio público como son las playas –el caso de los famosos chiringuitos por el cual desde el mes de marzo de 2010 la Generalitat ha pedido incesantemente



una reunión de éste órgano<sup>214</sup> y en relación a cómo afectará el trazado del AVE Madrid-Valencia al panorama ambiental de la Comunitat. En cualquier caso, como vemos, son cuestiones de elevada conflictividad entre el Estado y la Generalitat que han sido empleadas como arma arrojadiza en los discursos políticos provenientes de ambos entes administrativos.

### 3. LA CONFERENCIA DE PRESIDENTES Y SU POSIBLE ACCIÓN PARA ATENDER A PROBLEMAS AMBIENTALES

El Presidente de Gobierno José Luís Rodríguez Zapatero reunió en 2004 por primera vez en la historia de nuestro sistema constitucional a los Presidentes de las CCAA en el Senado, marcando así la pauta para la futura Conferencia de Presidentes Autonómicos como una reunión al máximo nivel político en el que se busque el diálogo y el debate sobre los principales temas de interés común, elemento este que pese a suponer un innegable avance de carácter más simbólico que práctico en el acercamiento de posturas encontradas no sería suficiente para una configuración beneficiosa de la misma para las relaciones intergubernamentales.

La Conferencia de Presidentes se ha reunido:

- a) El 28 de octubre de 2004, donde se trataron asuntos referentes a la institucionalización de la misma, la participación de las CCAA en los asuntos comunitarios y la financiación sanitaria.
- b) El 10 de septiembre de 2005 se reunieron para llegar a un acuerdo sobre la financiación sanitaria para los dos próximos años.
- c) El 11 de enero de 2007, los Presidentes de las CCAA y el Presidente del Gobierno se reunieron para adoptar un Documento Conjunto sobre Investigación, Desarrollo Tecnológico e Innovación, así como para crear un Grupo de Trabajo que elaborase un Reglamento de la Conferencia de Presidentes y crear las Conferencias Sectoriales de Agua y de Inmigración.

<sup>214</sup> Véanse las noticias publicadas al respecto en los diarios de tirada nacional y autonómica entre los días 23 y 25 de marzo de 2010. Para muestra en el Porta de El País, puede consultarse la siguiente noticia publicada el 24 de marzo:

<[http://www.elpais.com/articulo/Comunidad/Valenciana/Consell/plantea/conflicto/competencias/chiringuitos/elpepiespval/20100324elpval\\_2/Tes](http://www.elpais.com/articulo/Comunidad/Valenciana/Consell/plantea/conflicto/competencias/chiringuitos/elpepiespval/20100324elpval_2/Tes)>.

La cuestión, que lleva desde el 2009 siendo un punto de inflexión para las relaciones entre el Estado y la Comunitat Valenciana, sigue presente en 2011 y así se hace notar a través de su continua presencia en la prensa escrita. Para muestra, consúltese el siguiente link a la siguiente noticia de Europa Press publicada el 11 de abril de 2011:

<<http://www.europapress.es/epsocial/noticia-gobierno-valenciano-espera-traspaso-competencias-chiringuitos-sea-terminos-andalucia-20110401145538.html>>.

- d) El 14 de diciembre de 2009 fue el día en el que se aprobó el Reglamento de la Conferencia de Presidentes por unanimidad, así como también la Declaración sobre la Presidencia Española de la UE en 2010 y una Declaración sobre la Violencia de Género. También se debatió sobre empleo, agricultura y ganadería, pesca y agua, y economía sostenible.

Sin embargo, y a pesar del importante paso que el impulso de creación de la misma supuso, esta no se ha vuelto a convocar desde entonces. Si bien es cierto que en el discurso de Zapatero durante el debate de investidura en 2008 habló de otras tres reuniones de este órgano –una de ellas relativa a cuestiones de cambio climático–, la realidad es que aun y cuando hay temas de candente importancia para su necesaria convocatoria, esta no ha tenido lugar. Además, siguiendo a GARCÍA MORALES, entendemos que potenciar su funcionamiento es de todo punto necesario si atendemos a una realidad y es que «la experiencia comparada confirma que potenciar la Conferencia de Presidentes sin un Senado que sea una Cámara de representación territorial provoca que los entes territoriales hagan valer sus intereses a través de esos órganos intergubernamentales, fuera del ámbito parlamentario, y eso órganos, en la práctica, llegan a ser más importantes que la propia segunda Cámara»,<sup>215</sup> resultando más interesante si cabe dada la necesidad de reforma de Senado español para cumplir tácticamente con la función que ésta tiene constitucionalmente atribuida.

En cualquier caso, dicho órgano precisa de una mayor interiorización de la lealtad institucional para evitar los riesgos que pueden derivar de un escenario de desacuerdos y alta conflictividad política. Es por ello que consideramos positivo que la primera Conferencia de Presidentes Autonómicos sin presencia del Estado esté cerca de hacerse realidad, tal y como se ha venido apuntando desde que en verano de 2009 fuese propuesta públicamente por el entonces Presidente de la Región de Extremadura y el 5 de julio de 2010, el entonces consejero de la Presidencia y portavoz de la Junta de Castilla y León, José Antonio de Santiago-Juárez, consiguiese el apoyo de las once comunidades reunidas en Logroño, con motivo del VII Encuentro de Comunidades Autónomas, para constituir una conferencia de gobiernos autonómicos que reúna a representantes políticos de primer nivel de cada ejecutivo regional como paso previo a la convocatoria de la Conferencia de Presidentes con el Estado. Los representantes de las CCAA involucradas en dicha iniciativa, tienen intención de que esta se convoque tras la constitución de los nuevos gobiernos salidos de las elecciones del 22 de mayo de 2011.

<sup>215</sup> GARCÍA MORALES, M.J., «Instrumentos y vías de institucionalización de las relaciones intergubernamentales», en ARBÓS MARÍN, X., COLINO CÁMARA C., GARCÍA MORALES, M.J. y PARRADO DÍEZ, S., P., *op. cit.*, 120.

Así pues, la Conferencia de Presidentes necesita configurarse conforme a la atención a las tres funciones:<sup>216</sup>

- a) La información mutua, la reflexión y la deliberación sobre los grandes temas del Estado Autonómico. Aquí entraría, sin lugar a duda, las cuestiones relativas a la necesidad de colaboración entre el poder central y los poderes autonómicos con vistas a la consecución de un funcionamiento lo más eficaz y eficiente posible del Estado. Es por ello que, la promoción e impulso de las actuaciones de coordinación, colaboración *strictu sensu* y cooperación entre las distintas instancias, deberían centrar gran parte de su atención.
- b) La supervisión y apelación en determinados supuestos, dada la importancia o conflictividad, de los asuntos no resueltos en instancias inferiores como las Conferencias Sectoriales. Este podría ser el caso de las cuestiones ambientales que, dada la complejidad intrínseca de la materia, precisan de acuerdos que en muchos casos no se alcanzan.

Un ejemplo de la elevada conflictividad ambiental, se refleja en las cuestiones relacionadas con el agua que, si bien centran gran parte de las reformas estatutarias en temas ambientales y eso ha generado multitud de conflictos ante el TC, no hallan solución en la CSMA (ni en la Conferencia Sectorial de Agua, creada en 2007 en el seno de la Conferencia de Presidentes, puesto que ésta todavía ni tan siquiera se ha reunido). Es por ello que Murcia y Comunidad Valenciana han aludido continuamente a la necesidad de convocar una reunión de la Conferencia de Presidentes para hablar específicamente temas relativos al recurso hídrico.<sup>217</sup> Ahora bien ¿no es esto un uso político partidista –al igual que puede decirse de la derogación del PHN– de los recursos ambientales? ¿hay aquí realmente una persecución del interés general de la Nación? Desde nuestro punto de vista, no.

El principal problema de estas cuestiones viene de la mano de los intereses políticos y partidistas en juego. Es por ello que, a nuestro parecer, no hallarán solución en ninguna de las dos Conferencias si no se acomete una

<sup>216</sup> CÁMARA VILLAR, G. «La Conferencia de Presidentes como instrumento de integración para el Estado autonómico: problemas y perspectivas» en VIDAL BELTRÁN, J. M. y GARCÍA HERRERA, M. A. (coord.), El Estado Autonómico: integración, solidaridad y diversidad, Vol. 1, INAP, COLEX, Madrid, 2005, pp. 127 y ss.

<sup>217</sup> El jueves 7 de enero de 2010 el Conseller de Medio Ambiente, Agua, Urbanismo y Vivienda de la Comunidad Valenciana, Juan Cotino, acordó en el pleno de Les Corts solicitar al Presidente del Gobierno Nacional que convocase una Conferencia de Presidentes Autonómicos para que «se aborde en profundidad la problemática del agua de todo el territorio nacional, ya que fue un punto no debatido en las dos últimas conferencias» y con el fin de que pueda «alcanzarse un acuerdo de Estado que tenga como eje el Plan Hidrológico Nacional (PHN) de 2001». Así, el 11 de enero de 2010, los Presidentes de Murcia y Comunidad Valenciana reclamaron al Presidente Rodríguez Zapatero la urgente necesidad de tal convocatoria.

reforma del sistema de relaciones intergubernamentales para que estas se encaminen hacia el interés general y no hacia el interés particular de una región o de un partido político.

- c) La generalización de prácticas y acuerdos convencionales para flexibilizar las relaciones entre las distintas instancias. Tales prácticas, de nuevo, deben ir orientadas al bien común, lo que está en estrecha relación con la proposición de reforma de los instrumentos existentes, de tal forma que se persiga el respeto y el equilibrio, en base al principio de unidad, de los hechos diferenciales y la necesidad de integración.

A nuestro entender, en definitiva, las cuestiones ambientales bien podrían hallarse dentro de la agenda de la Conferencia de Presidentes en tanto en cuanto estamos ante un problema palpable de ámbito trasnacional pero que precisa de la acción basada en el «pensar globalmente y actuar localmente» a la que hacíamos referencia en el segundo capítulo del presente trabajo. Aun y con ello, no dejamos de tener en mente el problema que supone la elevada conflictividad presente en el panorama político español entre los dos partidos principales a escala nacional, elemento este que ha llevado a la utilización también de los argumentos ambientales como piedra arrojadiza, de tal forma que no consideramos que nos encontremos ante el panorama idílico para que las relaciones intergubernamentales al máximo nivel sirvan para aunar esfuerzos en la protección del medio ambiente español.

#### 4. LOS PLANES Y PROGRAMAS DE ACCIÓN CONJUNTA EN MATERIA DE MEDIO AMBIENTE

Los Planes y Programas de acción conjunto existen desde finales de los años 80, pero no es hasta los acuerdos autonómicos del 93 que se les considera mecanismos de cooperación entre el nivel central y los entes regionales. Su regulación aparece recogido en el artículo 7 de la Ley 30/1992, gracias a la modificación de la misma en 1999, bajo la siguiente fórmula:

- «1. La Administración General del Estado y la Administración de las Comunidades Autónomas pueden acordar la realización de planes y programas conjuntos de actuación para el logro de objetivos comunes en materia en las que ostenten competencias concurrentes.
2. Dentro del respectivo ámbito sectorial, corresponde a las Conferencias Sectoriales la iniciativa para acordar la realización de planes o programas conjuntos, la aprobación de su contenido, así como el seguimiento y evaluación multilateral de su puesta en práctica.
3. El acuerdo aprobatorio de planes o programas conjuntos debe especificar, según su naturaleza, los siguientes elementos de su contenido:
  - Los objetivos de interés común a cumplir.

- Las actuaciones a desarrollar por cada Administración.
  - Las aportaciones de medios personales y materiales de cada Administración.
  - Los compromisos de aportación de recursos financieros.
  - La duración, así como los mecanismos de seguimiento, evaluación y modificación.
4. El acuerdo aprobatorio de un plan o programa conjunto, que tendrá eficacia vinculante para la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas participantes que lo suscriban, puede ser completado mediante convenios de colaboración con cada una de ellas que concreten aquellos extremos que deban ser especificados de forma bilateral.
  5. Los acuerdos aprobatorios de planes o programas conjuntos son objeto de publicación oficial.»

Así pues, a raíz de su regulación, los planes y programas se conciben como un instrumento cooperativo, generalmente de carácter multilateral puesto que se gestan en las respectivas Conferencias Sectoriales –aunque pueden existir concreciones bilaterales de los mismos mediante convenios de colaboración–, así como también se da su traducción en iniciativas de actuación que se crean en los Convenios de Colaboración. En cualquiera de los casos señalados, su empleo se da en materias en la que Estado y CCAA tienen competencias atribuidas en forma de compromiso de acción futura vinculante para las Administraciones firmantes.

Dichos planes y programas conjuntos tienen su ámbito principal de acción en los casos de existencia de partidas presupuestarias estatales para actividades en las que las CCAA tienen atribuidas competencias, de tal forma que éstos servirán como vía de «armonización» u «aproximación» entre las actuaciones llevadas a cabo en las distintas regiones. A través de éstos se busca desarrollar, partiendo de un objetivo común sobre el que existe un acuerdo básico, una serie de directrices lo suficientemente amplias en las que tenga cabida la concreción a través de actividades destinadas a su consecución.

En materia ambiental, en los últimos tiempos, es práctica habitual ver una proliferación de multitud de planes y programas a escala nacional,<sup>218</sup> en cuya base está la acción conjunta del Estado y las CCAA, para hacer frente de manera común a los problemas ambientales específicos: residuos (Plan Nacional de Residuos Peligrosos), cambio climático (Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático), deforestación e incendios (Plan Forestal Español), contaminación (Plan de Recuperación de Suelos

<sup>218</sup> Frente a la proliferación de estos en la actualidad, entre finales de los 80 y mediados de los 90, sólo 7 de los 73 planes y programas conjuntos estaban vinculados al Ministerio que tenía asumida la competencia general en materia de medio ambiente, tal y como apunta ALDA FERNÁNDEZ, M. y RAMOS GALLARÍN, J.A., «El marco de las relaciones intergubernamentales de la política de medio ambiente en el Estado autonómico», *GAPP* núms. 28/29. septiembre 2003-abril 2004, pp. 87-104.

Contaminados), y un largo etc., que en muchos de los casos guardan estrecha relación con las famosas «estrategias» que toda Administración ambiental se ha encargado de elaborar para su ámbito territorial. Esto se debe, en gran parte, a la obligación de planificación que proviene del derecho comunitario ambiental.<sup>219</sup>

## 5. LOS CONVENIOS DE COLABORACIÓN EN CUESTIONES AMBIENTALES

El artículo 6 de la Ley 30/1992 regula su existencia de la siguiente forma:

- «1. La Administración General y los Organismos públicos vinculados o dependientes de la misma podrán celebrar convenios de colaboración con los órganos correspondientes de las Administraciones de las Comunidades Autónomas en el ámbito de sus respectivas competencias.
2. Los instrumentos de formalización de los convenios deberán especificar, cuando así proceda:
  - a) Los órganos que celebran el convenio y la capacidad jurídica con la que actúa cada una de las partes.
  - b) La competencia que ejerce cada Administración.
  - c) Su financiación.
  - d) Las actuaciones que se acuerden desarrollar para su cumplimiento.
  - e) La necesidad o no de establecer una organización para su gestión.
  - f) El plazo de vigencia, lo que no impedirá su prórroga si así lo acuerdan las partes firmantes del convenio.
  - g) La extinción por causa distinta a la prevista en el apartado anterior, así como la forma de terminar las actuaciones en curso para el supuesto de extinción.
3. Cuando se cree un órgano mixto de vigilancia y control, éste resolverá los problemas de interpretación y cumplimiento que puedan plantearse respecto de los convenios de colaboración.

<sup>219</sup> A este respecto «para alcanzar un determinado nivel de protección ambiental resulta necesaria una adecuada planificación en la que se fijen objetivos a corto, medio y largo plazo, así como un conjunto de medidas concretas que se han de adoptar con miras a dicho fin. De esta forma se consigue una forma racional, eficaz y eficiente para articular las medidas orientadas a alcanzar los objetivos de la política ambiental comunitaria. En este sentido, la Comunidad Europea emplea la planificación en dos niveles:

a) En el diseño y dirección general de su política ambiental [...] b) En el ámbito del Derecho derivado, al imponer a los Estados miembros la adopción de medidas de planificación para alcanzar los objetivos de sus disposiciones. De esta forma, muchas de las Directivas que regulan la protección ambiental imponen a estos la obligación de adoptar planes bien sea para reducir determinados tipos de contaminación, para controlar los riesgos que generan ciertas actividades, controlar y racionalizar el uso de los recursos o para garantizar ciertos niveles de calidad de un medio» en PÉREZ GABALDÓN, M, «La política comunitaria de medio ambiente: origen de la política de aguas de la UE» en AURA Y LARIOS DE MEDRANO, A. (coord.), *1 Jornadas sobre el agua en España, cuestiones jurídicas y económicas (en prensa)*.

4. Cuando los convenios se limiten a establecer pautas de orientación política sobre la actuación de cada Administración en una cuestión de interés común o a fijar el marco general y la metodología para el desarrollo de la colaboración en un área de interrelación competencial o en un asunto de mutuo interés se denominarán Protocolos Generales.
5. Cuando la gestión del convenio haga necesario crear una organización común, ésta podrá adoptar la forma de consorcio dotado de personalidad jurídica o sociedad mercantil.

Los estatutos del consorcio determinarán los fines del mismo, así como las particularidades del régimen orgánico, funcional y financiero.

Los órganos de decisión estarán integrados por representantes de todas las entidades consorciadas, en la proporción que se fije en los Estatutos respectivos.

Para la gestión de los servicios que se le encomienden podrán utilizarse cualquiera de las formas previstas en la legislación aplicable a las Administraciones consorciadas.»

El artículo 8 habla de los efectos de los citados instrumentos (englobados bajo la denominación de «convenios»):

1. Los Convenios de Conferencia Sectorial y los Convenios de Colaboración en ningún caso suponen la renuncia a las competencias propias de las Administraciones intervinientes.
2. Los Convenios de Conferencia Sectorial y los Convenios de Colaboración celebrados obligarán a las Administraciones intervinientes desde el momento de su firma, salvo que en ellos se establezca otra cosa. Tanto los Convenios de Conferencia Sectorial como los Convenios de Colaboración serán comunicados al Senado. Ambos tipos de convenios deberán publicarse en el *Boletín Oficial del Estado* y en el diario oficial de la comunidad autónoma respectiva.
3. Las cuestiones litigiosas que puedan surgir en su interpretación y cumplimiento, sin perjuicio de lo previsto en el artículo 6.3, serán de conocimiento y competencia del Orden Jurisdiccional de lo contencioso-administrativo y, en su caso, de la competencia del Tribunal Constitucional.»

El Convenio de Colaboración se sitúa como una técnica, por lo que aquí interesa, de materialización de las relaciones entre el Estado y las CCAA, que pasa por ser la «aplicación concreta del principio de colaboración que ha de regir las relaciones entre ambos poderes»,<sup>220</sup> donde las Administraciones Públicas se sitúan en plano de igualdad y, en base a la voluntariedad de las partes, se llega a acuerdos vinculantes destinados al cumplimiento de los intereses generales.

A tenor de lo expuesto *ut supra*, la calificación de «convenio» debe reservarse pues para los compromisos jurídicamente vinculantes, basados en el carácter contractual del mismo entre las partes firmantes, mientras que podemos encontrar una serie de pactos, acuerdos o convenios interadministrativos no obligacionales, que

<sup>220</sup> STC 95/1986, de 10 de julio.

la ley denomina «protocolos generales» en el artículo 6.4, y que están basado en un compromiso político, por lo que resultan difícilmente exigibles.<sup>221</sup>

Dichos convenios pueden ser verticales (Estado-CCAA) u horizontales (entre CCAA),<sup>222</sup> a los que ya hicimos una breve mención al hablar de la cooperación *in genere*. En cualquier caso, por lo que aquí respecta, sólo baste añadir la proliferación de los primeros frente a la escasez de los segundos, hecho este que evidencia la falta de voluntad de acercar posiciones entre CCAA, aun cuando ello podía ser un mecanismo de ayuda para buscar acuerdos con el Estado que beneficiasen los intereses regionales, siempre sin perder de vista el interés general que ha de guiar la acción de todos los poderes públicos.

El espacio de aplicabilidad de los mismos se reduce al ámbito competencial que cada parte firmante disponga, sin posibilidad de que ello afecta a la distribución de las competencias en lo que refiere a la titularidad en base al principio de indisponibilidad dado que, tal y como señala la STC 95/1986, «no puede aceptarse que al socaire de un convenio de colaboración [...] el Estado se arrogue un nuevo título competencial que menoscabe o elimine las atribuciones que en esta materia incumbe a la Comunidad Autónoma por gracia de la Constitución del Estatuto, ni tampoco es admisible [...] renunciar a unas competencias que son indisponibles por imperativo constitucional y estatutario». Esto aparece reflejado en el artículo 8.1 de la LRJPAC.

En los últimos años, el volumen de estos ha ido aumentando debido a la flexibilidad que otorga a los actores para dar respuestas específicas de forma rápida y ágil en ciertas políticas públicas. Son empleados para:

- formalizar el intercambio de información entre el Estado y las CCAA,
- financiar actividades cuyo interés de una sola CA, así como para financiar actividades de interés estatal o para el conjunto del Estado en el marco de un plan o programa conjunto,
- formalizar el auxilio o apoyo técnico,
- crear un órgano administrativo común con miembros de ambas Administraciones.

<sup>221</sup> En este sentido, la STC 44/1986, de 17 de abril, en su FJ 3.º, diferencia los convenios de aquellos otros pactos que «no merezcan esa calificación jurídica, como pudieran ser las declaraciones conjuntas de intenciones, o propósitos sin contenido vinculante, o la mera exposición de directrices o líneas de actuación». De esta forma se defiende la presencia de las obligaciones jurídicas que contraen las partes en la firma de un Convenio de Cooperación.

<sup>222</sup> Para mayor información al respecto de estos convenios entre CCAA véase GONZÁLEZ GARCÍA, I., *Convenios de cooperación entre Comunidades Autónomas. Una pieza disfuncional de nuestro Estado de las Autonomías*, Fundación Manuel Jiménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico, Madrid, 2006.



En cuanto a la cantidad de convenios de colaboración en materia ambiental, hemos de señalar que éstos no son muy abundantes. En este sentido, ALDA FERNÁNDEZ y RAMOS GALLARÍN apuntan que «si consideramos el total de 190 convenios de colaboración que vinculan a la AGE con las CCAA a lo largo del período 1979-2002, observaremos que el número de de los suscritos por las autoridades competentes en materia de medio ambiente, representan poco más del tres por ciento. De hecho, la pauta de suscripción de convenios en el área de medio ambiente recuerda más a la propia de ámbitos de actuación asociados a funciones que tradicionalmente han sido responsabilidad del gobierno central (interior, hacienda, defensa, justicia) que a aquellas ligadas a las competencias concurrentes o compartidas como es el caso que nos ocupa».<sup>223</sup> Sin embargo, esta pauta parece estar en proceso de cambio, dado que si acudimos a los datos ofrecidos por el Ministerio de Política Territorial relativos al período que abarca desde 2008 hasta 2011, observamos como su peso en el monto total no resulta en ningún caso desdeñable y vemos su proliferación en materia de estadística e información ambiental; aguas y obras hidráulicas; conservación de la naturaleza, gestión de parques naturales y extinción de incendios; gestión de residuos; fomento de energías renovables; desarrollo sostenible de determinadas zonas especialmente sensibles; y control de la contaminación, que se generan con carácter plurianual o precisan de una actualización anual, según el caso.

En esta actividad, como veremos, participan la inmensa mayoría de las CCAA pero no con la misma intensidad (la Comunidad Valenciana es una de las CCAA que se encuentra por encima de la media en el número de convenios celebrados).<sup>224</sup> Aun y con ello, el número de estos va en aumento, en muchos de los casos para especificar la aplicación, en la Comunidad Autónoma que suscribe el convenio, de las medidas contempladas en los planes y programas que encontraban su origen en la CSMA.<sup>225</sup>

<sup>223</sup> ALDA FERNÁNDEZ, M., y RAMOS GALLARÍN, J.A., *op. cit.*, p. 98.

<sup>224</sup> A modo de ejemplo, en 2010, según fuentes del MPT, se firmaron convenios en relación al Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino:

- Conservación y restauración de la diversidad biológica en espacios Red Natura.
- Actuaciones integradas en la Bahía Norte del municipio de Alicante.
- Gestión Reserva Marina y Reserva Natural de las Islas Columbretes.
- Estadística e información medio ambiente, agricultura, ganadería, silvicultura y pesca.
- Cofinanciación trabajos control por teledetección superficies regímenes Ayuda Única.
- Conservación y restauración de la diversidad biológica en espacios Red Natura 2000.
- Programa piloto de desarrollo sostenible en diversas zonas rurales.
- Actuaciones para desarrollo sostenible medio rural (Ley 45/2007 de 13 de diciembre).
- Promoción de productos agroalimentarios españoles en China.

<sup>225</sup> Tal sería el caso, por ejemplo, del Convenio marco de colaboración suscrito el 13 de diciembre de 1999 entre el Ministerio de Medio Ambiente y Galicia sobre actuaciones derivadas del Plan Nacional de Recuperación de Suelos Contaminados 1995-2005.

## 6. OTROS INSTRUMENTOS DE CARÁCTER SEMI-COLABORACIONAL: ÓRGANOS DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL EN LOS QUE PARTICIPAN LAS CCAA Y OTRAS FÓRMULAS

En el presente apartado haremos referencia a una serie de órganos de gran incidencia en el desarrollo de las políticas ambientales, aunque en algunos casos estemos ante órganos de carácter no estrictamente colaborador pero cuya importancia hace necesaria una breve referencia, dejando las puertas abiertas a un posible futuro estudio de las mismas.

### 6.1. Consejo Asesor de Medio Ambiente

Es un órgano colegiado con orientación generalista en cuestiones ambientales, creado en 1994, que no contempla la participación directa de las CCAA pues se concibe como un mecanismo de relación entre la Administración General del Estado y los distintos intereses sociales vinculados al medio ambiente. Aun y con ello, este órgano, que tiene por objeto la participación y el seguimiento de las políticas ambientales orientadas hacia el desarrollo sostenible, es indispensable de cara al normal funcionamiento de las relaciones intergubernamentales.

Este se encuentra regulado en el artículo 19 y en el anexo de 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. Por lo que aquí nos interesa, este se concibe como un órgano destinado, entre otras cosas, a emitir informes sobre anteproyectos de ley y proyectos de real decreto, así como asesorar sobre planes y programas a iniciativa propia o a solicitud de los Ministerios, las Administraciones de las CCAA y las Administraciones Locales.

### 6.2. Consejo Nacional del Agua

Creado en 1985, por lo que es previo a la creación del Ministerio de Medio Ambiente y a la institucionalización de la CSMA, se trata del órgano superior de consulta y participación en la materia. Son parte de este: la AGE, las CCAA, los entes locales, los organismos de cuenca, las organizaciones profesionales y económicas más representativas del ámbito estatal relacionadas con los usos del agua, las organizaciones empresariales y sindicales más representativas a escala nacional, y los organismos sin ánimo de lucro de ámbito estatal cuyos fines se hallen relacionados con la defensa de los intereses ambientales.

Este aparece en el Texto Refundido de la Ley de Aguas con la finalidad de emisión de informes preceptivos en relación a planes y proyectos que afecten a los usos del elemento hídrico, así como también posibilita la celebración de convenios

de colaboración entre las CCAA, las Confederaciones Hidrográficas, los entes locales y las comunidades de usuarios. En cualquier caso, el Real Decreto 1383/2009, de 28 de agosto, determina la composición, estructura orgánica y funcionamiento del Consejo Nacional del Agua.

### 6.3. Consejo Nacional del Clima

Creado en 1998<sup>226</sup> como un órgano colegiado de carácter especializado que aparecerá dada la necesidad de promover la investigación sobre el cambio climático, el análisis de las implicaciones sociales y económicas y la creciente sensibilidad social ante este reto ambiental. Adscrito al Ministerio de Medio Ambiente, encuentra entre sus funciones las destinadas a dar respuesta a los compromisos adoptados en el Protocolo de Kioto y, por tanto, elaborar la Estrategia Española sobre Cambio Climático, así como las de realizar un seguimiento de los planes y programas que en dicha Estrategia se incluyan, asesorar técnica y científicamente a las delegaciones españolas en los Organismos Intergubernamentales, proceder a la coordinación de los informes nacionales sobre cambio climático, y proponer al Gobierno medidas destinadas a cumplir con los compromisos asumidos a nivel internacional. Para ello, se crearon cuatro grupos de trabajo: Energía e Industria, Transportes, Agricultura y Medio Ambiente, y Relaciones Institucionales.

En este órgano, se encuentran representantes del Gobierno central, de las organizaciones empresariales, cámaras de comercio, organizaciones sindicales y de consumidores, y expertos. Además, en el año 2001 gracias al RD 1188/2001 que derogaba la anterior norma reguladora, se incorporaron al Consejo Nacional del Clima representantes de todas las CCAA y de la FEMP, dotando al órgano de cierto carácter intergubernamental que no tenía hasta entonces.

### 6.4. Consejo de Red de Parques Nacionales

Creado en 1997, fuertemente influenciado por la amplia jurisprudencia del TC relativa a los Parques Nacionales, aparece este Consejo que cuenta con la participación de representantes políticos de primer nivel de la AGE y de las CCAA en las que dichos Parques Nacionales se encuentran, así como representantes de los gobiernos locales y de las organizaciones ecologistas conservacionistas.

<sup>226</sup> Viene a sustituir a la Comisión Nacional del Clima creada el 29 de mayo de 1992 que se encontraba adscrita al Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente, puesto que la nueva estructura Ministerial requería modificar la vinculación de este órgano colegiado, cuestión que, finalmente, dio por crear un órgano nuevo.

## 6.5. Red de Autoridades Ambientales

La creación de este foro, y la atención que por nuestra parte merece, parte de la concepción transversal del medio ambiente. Es por ello que se encarga de impulsar la integración de los criterios ambientales en todas las políticas susceptibles de recibir financiación comunitaria, para cumplir así con la legalidad comunitaria derivada del derecho originario de la UE.

Constituida en 1997, cuenta con la presencia en sus reuniones de representantes de las CCAA, así como de los departamentos ministeriales que gestionan los fondos comunitarios.

## 6.6. Conferencia Sectorial de Agua

El motivo de recoger aquí dicha CS se basa de un lado en su reciente creación en 2007 y el hecho de no haberse dado reunión de la misma hasta la fecha, y de otro lado en el hecho de que estamos ante un ámbito competencial conectado al medio ambiente –en tanto que recurso natural– pero con una distribución de competencias específica y una regulación propia.

Aun y con ello, por hallarse dentro de un concepto amplio de medio ambiente que debe regir la comprensión del presente trabajo, hemos de destacar su presencia como foro especializado de encuentro entre la AGE y la Administración de las CCAA para analizar y debatir los proyectos relativos a las políticas del agua, los planes hidrográficos y el Plan Hidrológico Nacional que tanta crispación política ha generado en la última década. Es por esto último que se decidió su creación en el Consejo de Ministros del 2 de marzo de 2007.

## 6.7. Comisión de Coordinación de políticas de cambio climático

La Ley 1/2005, de 9 de marzo, por la que se regula el régimen de comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero, en el ámbito dedicado a la participación institucional, dedica el artículo 3 a la creación de este órgano «de coordinación y colaboración entre la Administración General del Estado y las comunidades autónomas para la aplicación de lo previsto en el régimen de comercio de derechos de emisión y el cumplimiento de las obligaciones internacionales y comunitarias de información inherentes a éste». La Comisión de coordinación de políticas de cambio climático ha de centrarse en los siguientes ámbitos:

- a) El seguimiento del cambio climático y las políticas de adaptación.
- b) Las políticas de prevención y reducción de emisiones de gases de efecto invernadero.
- c) El fomento de los sumideros de origen vegetal de las emisiones de carbono.

- d) El establecimiento de las líneas generales de actuación de la Autoridad Nacional designada por España y de los criterios para la aprobación de los informes preceptivos sobre participación voluntaria en los proyectos de mecanismos de desarrollo limpio (MDL) y proyectos de aplicación conjunta (PAC). Esto lo realizará siempre teniendo en cuenta los criterios establecidos por el Consejo Nacional del Clima.
- e) El impulso de programas y actuaciones destinadas a reducir las emisiones de los sectores no incluidos en el ámbito de actuación (sectores difusos).

En este sentido, la propia ley indica que ambas Administraciones «cooperarán y colaborarán en materia de cambio climático y se suministrarán mutuamente la información que obre en su poder», si bien es cierto que hemos de apuntar que es más consecuente el nombre del órgano con las funciones de la citada Comisión. Esto es, no hay cooperación *strictu sensu* en tanto en cuanto no hay una codecisión y una acción conjunta, sino que más bien hay una coordinación de las políticas de forma que la Administración central tiene un papel preponderante. Ahora bien, esto no supone que no se tenga en cuenta las aportaciones de las CCAA cuando se «somete a su consideración» las cuestiones relativas a las políticas de lucha contra el cambio climático del Estado español, si bien es cierto que no es la tónica habitual.

La Comisión está formada por el Secretario General de Cambio Climático –que ejerce como Presidente–, cinco vocales en representación de la Administración General del Estado y un vocal en representación de cada una de las CCAA, así como un vocal por cada Ciudad Autónoma y otro en por las entidades locales.

Desde su creación, ha dado lugar a varias reuniones anuales<sup>227</sup> y a un continuo trabajo por parte de los grupos permanentes especializados, generando así importantes frutos. Si hasta el momento habíamos destacado la falta de interés por la colaboración intergubernamental e interadministrativa como tónica predominante, cabe señalar que en este ámbito hay ciertos visos de esperanza aun y cuando ésta se reduce básicamente al suministro de información y a la coordinación. Esta realidad, aunque supone un paso adelante, muestra desde nuestra perspectiva una relación colaboracional incompleta entre el Estado y las CCAA en la lucha contra el cambio climático, en tanto que no se da cabida a la cooperación entre ambas administraciones.

<sup>227</sup> En 2006, su primer año completo de vigencia, se reunió en dos ocasiones: el 16 de febrero y el 19 de julio para analizar, entre otros asuntos, las Directrices del Plan Nacional de Asignación 2008-2012 o el Plan Nacional de Impactos Vulnerabilidad y Adaptación para el Cambio Climático.

## 7. LOS LASTRES DE LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES EN MATERIA AMBIENTAL

De todo lo sintetizado en el presente capítulo, se desprende que las relaciones intergubernamentales en materia de medio ambiente, en observancia del principio de colaboración entre el Estado y las CCAA, aunque han mejorado en determinados aspectos con el paso de los años (véase el interés mostrado hacia los instrumentos a través de los cuales poder canalizar dichas relaciones), no fluyen como sería necesario para la atención a las necesidades de protección del medio.

Así pues, desde nuestra perspectiva pasamos a analizar los que consideramos los principales lastres para estas relaciones, lastres que merman la capacidad de los diferentes niveles administrativos para actuar guiados por en principio de *in dubio pro natura*. Esto se basa en que, ante la duda, tanto Estado como CCAA tiran con todas sus fuerzas hacia su ámbito de actuación sin tener en cuenta si las consecuencias que de ello se deriven irán encaminadas al beneficio del interés general, del interés ambiental.

En primer lugar, y como punto de partida, no podemos perder de vista que la amplitud y complejidad de la materia ambiental hace que los mecanismos orgánicos, en caso de funcionar correctamente, resulten insuficientes para dar abasto a tal ingente cantidad de cuestiones (aire, agua, residuos, contaminación acústica, suelo, contaminación, etc.) en las que ambas Administraciones tienen un papel destacado y en las que se precisa de una acción coordinada con miras a la cooperación. Además de una relación intergubernamental e interadministrativa, la materia precisa de una relación interdepartamental debido a su carácter transversal.

En segundo lugar, y entrando propiamente en las relaciones intergubernamentales, es obvio que se ha avanzado, pero se debe encauzar la colaboración de forma que esta sea mayor y mejor. Hemos observado una dependencia absoluta de los instrumentos de colaboración para con la voluntad política. Es decir, y como ya es una permanente en los temas relacionados con las políticas ambientales, hay una dependencia de la voluntad facultativa que tienen los entes públicos para celebrar las reuniones de los órganos de colaboración o llegar a desarrollar los instrumentos funcionales de los que se dispone para encauzarla.

Así vemos que si bien es cierto que hay un cierto deber de planificación en muchos ámbitos ambientales debido al derecho comunitario, otra cosa es que los planes y programas que de tal obligación surjan cuenten con la participación tanto del Estado como de las CCAA o que, por el contrario, el requerido plan o programa sea elaborado por el ente estatal con la simple puesta en conocimiento del mismo a las CCAA. En el primero de los casos, la actuación de ambos iría orientada a lograr una actuación coordinada y cooperativa en la materia concreta de la que se trate, mientras que en el segundo se estaría limitando la posibilidad de que las CCAA maten lo que este contiene por verse afectados sus intereses

ambientales de forma directa. Aun y con ello, no podemos dejar de señalar que sí que hay casos en los que se tienen en cuenta las sensibilidades o particularidades ambientales autonómicas, pero no siempre es así.

Probablemente, la posibilidad de convocatoria de la Comisión Bilateral de Cooperación por cualquiera de los dos entes pertenecientes cuando se crea oportuno y la existencia de ciertos órganos internos de funcionamiento continuo y permanente, como sucede en varias Conferencias Sectoriales, puede verse como una manera de mantener la relación entre el Estado y las CCAA en torno a una materia de manera ininterrumpida. Sin embargo, nosotros consideramos que no depende tanto de la existencia de tales órganos permanentes como de la verdadera actividad que desarrollen en la búsqueda de la toma de posiciones comunes con vistas al interés general de protección ambiental, en el acercamiento de posturas y en el arduo trabajo de buscar el punto de inflexión para mediar en los conflictos que surjan (véase el cometido de la Comisión Bilateral de cooperación para evitar en la medida de lo posible que lleguen conflictos competenciales ante el TC si pueden solucionarse por la vía del acuerdo, de la colaboración y del entendimiento mutuo).

En tercer lugar, nos llama la atención el excesivo uso político que de los elementos ambientales y de los conflictos con sede ambiental se hace por parte de las Administraciones implicadas competencialmente en la protección del medio.

Se da un excesivo protagonismo a la visión de conflicto frente a la necesidad verdadera del debate, de la negociación y del consenso en la materia. Esto, en gran parte, deriva del uso de los medios de comunicación que se realiza tanto desde instancias gubernamentales como desde los partidos políticos. En la actualidad, los «*catch-all parties*» tienden a buscar esa imagen de confrontación para diferenciarse del contrario político, en tanto en cuanto las diferencias ideológicas son cada vez menos importantes. Así, no sólo se tiende a mostrar la visión del «*todos están contra mis intereses*», elemento este que por otro lado y en la defensa de los intereses regionales suele generar simpatías dentro de su respectivo electorado, sino que también se generan necesidades ambientales en los ciudadanos que no existían hasta el momento con el único fin de no dar al supuesto «*enemigo*» lo que quiere.

Dentro de esta tónica podemos encontrar ejemplos de la actuación por parte de los dos polos políticos en relación a las cuestiones ambientales, bien sea declarando zona natural de especial protección por su cercanía a un Parque Natural la zona donde se planeaba instalar una desaladora,<sup>228</sup> bien sea dando fin a un

<sup>228</sup> Mención a parte merecería destacar quién es el competente para establecer una planta desaladora, el Estado en base a sus competencias básicas en obras hidráulicas o las CCAA en tanto en cuanto que tienen asumida las competencias destinadas a la potabilización del agua. Siguiendo a MARTÍNEZ SOSPEDRA, *op. cit.*, p. 10 y ss., siguiendo la STC 208/1991, el encargado de administrar el régimen de la potabilización de aguas correspondería en su ejecución a las CCAA. Esta realidad, sin lugar a dudas, debería tenerse en cuenta en el caso de la famosa desaladora de Torreveja.

PHN. Actitudes ambas reprochables en tanto en cuanto no se buscó en ninguno de los casos el interés general de defensa de la naturaleza ni el diálogo con la «otra parte»<sup>229</sup> afectada por la acción emprendida en la falsa defensa del medio.

No podemos olvidar que, junto a estos aparecen los partidos nacionalistas de implantación regional cuyo papel ha sido determinante para la formación de gobiernos nacionales procedentes de ambos signos. Esto nos lleva a que, en determinados casos, el clientelismo político marque las actuaciones a desarrollar en materia ambiental y las decisiones respecto del uso de los recursos naturales escasos. Sería objeto de un estudio de gran interés el desarrollar un análisis de los beneficios que en materia de medio ambiente se han logrado para estas CCAA en el seno de sus respectivas Comisiones Bilaterales de Cooperación o en base incluso a relaciones no formalizadas canalizados a través de acuerdos entre ambos niveles de gobierno.<sup>230</sup>

Así pues, todo lo dicho respecto de la politización es lo que nos lleva a plantearnos a necesidad de un cambio de fondo que pasa por la remodelación de la cultura política del país, del sentido de Estado. Sin embargo, y aunque no queríamos dejar de apuntarlo, esta apreciación dista mucho del objeto del presente trabajo.

En cuarto lugar, encontramos que dentro del lenguaje de confrontación no sólo se da la oposición entre partidos, sino el enfrentamiento entre regiones. Resulta desde este punto destacable que ninguna Comunidad Autónoma se haya alzado como estandarte que represente al resto de CCAA en sus relaciones con el Estado o que la máxima puesta en común entre las distintas Administraciones autonómicas venga de la mano de buscar el retraso del Ministro a su llegada a la reunión multilateral. La rivalidad iniciada entre los dos niveles de autogobierno que surgieron en inicio se ha hecho extensible hasta la actualidad. Es por ello que, de un lado, encontramos a las regiones históricas recelosas de que las demás CCAA se beneficien de su cruzada particular y, de otro lado, tenemos al resto de CCAA que ven en dichas regiones históricas un afán de protagonismo imprecendente.

El medio ambiente es un todo, no entiende de fronteras y de confrontaciones territoriales, los problemas afectan a todos –aun y cuando la intensidad con que esto sucede no sea igual para todas las regiones– y por ello la coordinación de las acciones y el desarrollo de estas de manera conjunta en casos puntuales son la mejor vía de solución posible.

<sup>229</sup> Es curioso que, incluso nosotros, empleemos nomenclaturas en clave de enfrentamiento puesto que el diálogo debería haberse buscado con el conjunto, con miras a una negociación y un pacto que redunde en beneficio del medio y no en pretendidos resultados electorales.

<sup>230</sup> Esta posición es la defendida por parte de los poderes públicos valencianos y murcianos tras la derogación del trasvase del Ebro hacia ambas comunidades y la aprobación del posterior trasvase del mismo hacia Barcelona (en cuyo caso se precisaba para el abastecimiento de agua del área metropolitana de Barcelona). Este último no llegó a llevarse a cabo debido a las lluvias torrenciales que poco después inundaron la Comunidad Catalana.



Probablemente, para algunos de ellos, lo más complicado de este asunto sea compaginar las rivalidades territoriales y las rivalidades partidistas que se generan dentro de una fingida relación de colaboración.

Es por todo ello que, a modo de síntesis, podemos señalar que la situación en la que se encuentran las relaciones intergubernamentales en materia ambiental es consecuencia en parte de la inexistencia y en parte de la ineficacia de los mecanismos existentes que, unido a la falta de cultura política federalista tendente a la colaboración e integración y a la complejidad intrínseca de las cuestiones ambientales, no surten los efectos esperados.

En cualquier caso, el diagnóstico es poco esperanzador: la unidad de actuación de los poderes públicos que debe desprenderse del correcto ejercicio de las facultades que tiene atribuido cada ente con competencias en materias compartidas, encauzada a través de los instrumentos estudiados, deja mucho que desear. En este sentido AJA señala que las relaciones entre las CCAA y de éstas con el Estado presentan graves deficiencias en el mejor de los casos, puesto que en el peor de los casos son prácticamente inexistentes.<sup>231</sup> El sistema de relaciones establecido no progresa adecuadamente y eso nos lleva a plantearnos la necesidad de introducir modificaciones en los instrumentos existentes o incluso de acudir al Derecho comparado para adaptar nuevos mecanismos que agilicen dichas relaciones intergubernamentales e interadministrativas.

El estudio del Derecho comparado en relación a los instrumentos de colaboración intergubernamental nos aportará en el futuro, sin lugar a duda, importantes indicadores a seguir en la relación entre el Estado y las CCAA. Sin embargo, dada la trascendencia de la cuestión y la necesidad de un gran ahondamiento en la misma, consideramos que tal cuestión debe ser objeto de posteriores estudios.

<sup>231</sup> AJA, E., *El Estado Autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*, op. cit., p. 208-209.



## CONCLUSIONES



La complejidad intrínseca que conlleva un modelo de Estado compuesto tiende a trasladarse al reparto de atribuciones competenciales que se hace entre el poder central y los entes regionales con capacidad de autogobierno en aquellos casos en los que la competencia es compartida. En el caso del Estado de las Autonomías constituido a raíz de la CE de 1978, uno de los casos más difíciles en los que trazar dichos los límites competenciales entre el Estado y las CCAA –sin olvidar la capacidad de acción de la UE y de los municipios– es el caso de la materia ambiental.

Según el reparto competencial establecido en la CE en los artículos 149.1.23.º y 148.1.9.º –más allá de la atribución genérica del artículo 45.2 que alude a los poderes públicos sin mayores especificaciones– correspondería al Estado la elaboración de la legislación básica y a las CCAA, en función de lo establecido en sus EEAA, podría corresponder el desarrollo normativo, el establecimiento de normas adicionales de protección y la ejecución. Ahora bien, el reparto, que en inicio parece de todo punto sencillo, no lo es tanto si ahondamos en la cuestión. Así pues, la interpretación inicial del nivel competencial asumido por las distintas CCAA en sus EEAA fue muy diversa, lo que dio lugar a cotas de protección autonómicas de desigual intensidad, diferencias éstas que se vieron posteriormente matizadas de la mano el proceso de aproximación llevado a cabo a partir de 1992 debido a la aparición del consabido efecto imitación. Así, las reformas iniciadas en aquel momento llevaron a los textos estatutarios, para bien o para mal, a «copiar» mayoritariamente la fórmula recogida en el texto estatutario de Cataluña en el que se asumía la triple vertiente anteriormente apuntada.

Ahora bien, la consecución del nivel competencial máximo que podían alcanzar las CCAA en materia ambiental no conllevó el cese de los problemas competenciales en los años 90 del pasado siglo. Así, en las reformas de los textos estatutarios iniciadas en 2006, los Estatutos catalán y andaluz trataron de incluir un sistema de atribución de competencias alternativo para, por un lado, evitar en la medida de lo posible los conflictos ante el Constitucional y, por otro lado, garantizar el ámbito competencial alcanzado, sorteando la tendencia expansiva del perímetro competencial estatal que había caracterizado a los primeros años de nuestra democracia. Ambos textos se apartan del tradicional sistema de listas y establecen materia por materia el nivel competencial asumido por la Comunidad Autónoma para, de esta forma, tratar de recoger la posición jurisprudencialmente reconocida por el TC, entendiendo con ello que se mantienen dentro de los límites establecidos.

Sin embargo, las razones esbozadas para el abandono del sistema de lista nos llevan a plantearnos un interrogante: ¿puede resultar una garantía contra el conflicto recoger como base de las competencias atribuidas a la Comunidad en el Estatuto de Autonomía una jurisprudencia de carácter pendular y casuística como ha sido la del TC en materia de reparto de competencias medioambientales? Desde nuestro punto de vista, reconocemos que supone un esfuerzo y un avance importante por parte de ambas CCAA, no sólo por ser un intento de liberar al Alto Tribunal de un buen número de los recursos que se le plantean y que hacen que sus pronunciamientos se prolonguen durante años, sino porque justamente por la lentitud con la que el TC emite sus sentencias se trata de evitar que las CCAA desarrollen normativa infra-estatutaria que puede resultar posteriormente declarada inconstitucional. Ahora bien, de un lado, vemos como éste fin perseguido no se ha logrado puesto que el Estatuto Catalán ha sido ampliamente recurrido ante el Alto Tribunal y, de otro, observamos que dada la ausencia de un hilo jurisprudencial generalmente aplicable en materia ambiental más allá del caso concreto, este tipo de Estatuto –cuya atribución competencial deja cabida a un abanico menos amplio de posibles interpretaciones– puede verse obsoleto o necesitado de una reforma antes que aquellos que emplean el sistema de lista. Elemento éste que, en el caso que nos ocupa, se ve acentuado por el carácter cambiante y en constante evolución del medio ambiente.

Todo ello nos lleva a señalar que, lamentablemente, el TC no ha desarrollado satisfactoriamente su papel como máximo intérprete de la Carta Magna, dado que ha sido incapaz de establecer claramente los límites hasta los que pueden extenderse las competencias estatales y autonómicas en materia ambiental. Si bien en un inicio se mostró tendente a expandir la competencia estatal para establecer la legislación básica, la STC 102/1995 marcó el inicio hacia una mayor sensibilidad para con el autogobierno autonómico –aun y cuando se sigue reconociendo en determinados casos la necesidad de ejecución estatal, tal y como hemos visto en el desarrollo del presente trabajo–, de forma que la línea jurisprudencial no establece líneas generales más allá de estos mínimos. Es por ello que, caso a caso, el margen de acción que el TC deja para cada ente competencial va variando y ello, a nuestro parecer, es fuente de una cierta inseguridad jurídica tanto para el legislador ordinario estatal y autonómico, como para los administrados que deben ceñirse al cumplimiento de la legislación que éstos desarrollen. Cuestión que se ve aderezada por la tendencia expansiva del propio ámbito competencial que se observa en la actuación tanto del Estado como de las CCAA y que nos lleva a plantearnos si la verdadera razón de la proliferación de políticas destinadas a la protección del medio obedece al fin ambiental o atiende a esta *vis* expansiva.

Si llegados a este punto hemos observado cómo la interpretación de los preceptos relativos al medio ambiente realizada por el legislador estatutario, el legislador ordinario –estatal y autonómico– y el Alto Tribunal no ha servido de ayuda para establecer con carácter generalmente aplicable a todos los casos cuál es el

ámbito de actuación exacto correspondiente al Estado y a cada una de las CCAA –generándose con ello un punto de constante conflicto–, hemos de tener en cuenta que la realidad del medio ambiente viene a agravar el problema. Esto es, estamos ante un ámbito competencial no estanco, en el que la transversalidad vertical anteriormente señalada se ve aderezada por la transfronteralidad, la transversalidad horizontal de la materia ambiental y la presencia de materias afines y colindantes.

La presencia de estos rasgos propios de la materia ambiental inciden negativamente en la clarificación del reparto competencial entre el Estado y las CCAA, y hacen necesario que las políticas desarrolladas con miras a la protección del medio deban de tener en cuenta de un lado la visión del conjunto del Estado y del interés general, de otro las sensibilidades y particularidades ambientales de cada Comunidad Autónoma, y de otro la realidad del bien jurídico a proteger, que viene marcada por tratarse de una problemática que va más allá de las fronteras –de forma que no se pueden perder de vista las directrices internacionales y la normativa comunitaria– y la necesidad de tener en cuenta el factor ambiental en el resto de políticas públicas en tanto en cuanto dichas políticas vienen a desarrollarse e implementarse en dicho medio ambiente. Combinación ésta de factores que, cuanto menos, dificulta el desarrollo de las políticas ambientales por parte tanto del Estado como de las CCAA, en sus respectivos ámbitos competenciales.

En definitiva, nos encontramos ante una situación en la que reina la falta de claridad respecto de los límites dentro de los cuales se desarrollan las competencias ambientales del Estado y las CCAA, hallándose así zonas del espectro en las que ambos entes pueden desarrollar su actividad de protección ambiental a través de una pluralidad de instrumentos –legales, económicos, tributarios y sancionadores, fundamentalmente– da lugar, en muchas ocasiones, a la superposición de las políticas públicas estatales y autonómicas. Así, vemos como al actuar sobre un mismo ámbito, en muchos casos, pueden dar por entorpecerse entre sí, en detrimento del medio ambiente y de su protección, conservación y restauración.

Tal solapamiento y duplicidad de las actuaciones puede dar lugar a la ineficacia y a la ineficiencia de las políticas ambientales. De un lado, la situación esgrimida lleva a que las medidas ambientales llevadas a cabo por el Estado y por las CCAA sean ineficientes en tanto en cuanto se destinan cada vez partidas presupuestarias más elevadas sin lograr los efectos ambientales deseados. Si bien es cierto que la cuestión ambiental es de una elevada complejidad y que el conocimiento respecto del impacto de las medidas en su protección, mejora y preservación está en constante evolución sin que podamos controlar plenamente dicho factor en ningún momento, no lo es menos que el hecho de destinar partidas presupuestarias procedentes de ambos entes competentes para el mismo fin concreto a través de instrumentos que en algunos casos llegan a resultar contraproducentes entre sí lleva al malgasto innecesario del dinero público. De otro lado, y enlazando con la citada ineficiencia, la duplicidad de acciones superpuestas hace que las políticas desarrolladas resulten, en muchos casos, ineficaces

en tanto en cuanto no se consigue el efecto deseado o esperado en beneficio del medio ambiente. En definitiva, vemos como no beneficia ni al medio ambiente ni a las arcas públicas la presencia de entes que se solapan en su actuación y cuyas medidas incluso chocan entre sí, resultando de todo punto contraproducentes. Ante tal cuestión, buscamos una vía para solucionar dichos problemas que, inevitablemente, nos conduce hacia la colaboración intergubernamental o, lo que es lo mismo, la coordinación de las políticas ambientales y la cooperación o acción conjunta de los poderes públicos competentes.

Desde nuestra perspectiva, aun y cuando la voluntad expansiva del ámbito competencial –que resulta de todo punto ajena a la cultura política federalista– entra dentro de los parámetros determinantes de la gobernanza en España, queremos confiar en la creciente conciencia ecológica de los poderes públicos en España y en la persecución del fin ambiental por parte de los mismos. Es por ello que apostamos fuertemente por las relaciones intergubernamentales como medio para solucionar los conflictos competenciales. Dada la falta de claridad de los límites competenciales, consideramos que los elementos más opacos del reparto competencial y las cuestiones en las que ambos entes pueden solaparse precisan más si cabe de la presencia de unas relaciones colaboracionales fluidas entre el Estado y las CCAA que redunden en el buen funcionamiento del Estado de las Autonomías y en beneficio del medio ambiente al permitir tanto la visión de conjunto consensuada de los problemas ambientales y de las posibles soluciones, como la protección de los recursos que conforman el patrimonio ambiental español.

Consideramos pues, en definitiva, que es de todo punto fundamental la colaboración inter e intra-administrativa para evitar dicha ineficacia e ineficiencia de las políticas ambientales que deriva del solapamiento, de la duplicidad de acciones y de la actuación de los poderes públicos ajena a la visión de conjunto en relación al modelo del Estado compuesto y ajena al interés general del Estado Español.

Tal y como hemos estudiado, el Título I de la LRJPAC recoge los principios y los instrumentos de relación entre las Administraciones Públicas. Consideramos, como punto de partida, que estamos ante una regulación un tanto escasa y deficiente, derivada probablemente de la visión negativa de todos los elementos incluidos en la Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico en la que aparecieron por primera vez esbozados éstos, debido a que el TC declaró inconstitucional gran parte de dicha ley.

Junto a ello, debemos destacar una apreciación personal y es que mientras que los mecanismos establecidos para las relaciones interadministrativas aparecen regulados como instrumentos de «cooperación», éstos deberían recogerse, a nuestro parecer, como instrumentos de «colaboración» dada la amplitud de este último concepto que viene a incluir el deber de auxilio, la cooperación y la coordinación en su seno. Las razones que podemos esgrimir a favor de esta posición se basan en las tareas desempeñadas por los instrumentos orgánicos, especialmente en el caso



de las Conferencias Sectoriales. En el caso de la CSMA, se hace patente que estamos ante un instrumento de «colaboración» y no exclusivamente de cooperación al tratarse en su seno cuestiones relacionadas con el deber de información mutua, así como a través de las funciones de coordinación de las políticas ambientales regionales que el Estado, abalado por la jurisprudencia del Alto Tribunal, trata de desarrollar con el fin de garantizar unos mínimos comunes de protección a escala nacional. Aun y con ello, como veníamos apuntando, se precisa de una aproximación y una mayor coordinación de las legislaciones ambientales autonómicas y estatales, así como de aquellas regulaciones en ámbitos competenciales que inciden sobre el medio ambiente.

Más allá de cuestiones relativas a la nomenclatura –aun y cuando consideramos que no estaría de más adecuar la denominación recogida en la ley a la realidad–, tras el análisis de los instrumentos, hemos apreciado cinco factores que lastran y limitan las relaciones intergubernamentales entre la Administración General del Estado y las Administraciones Autonómicas como mecanismo para paliar las deficiencias del reparto competencial establecido en el bloque de constitucionalidad en materia de medio ambiente:

En primer lugar, la combinación de la falta de cultura federalista y del sentido de Estado con la tendencia que tanto Estado –en menor medida– como CCAA tienen a tratar de expandir el propio ámbito competencial, repercute negativamente en la protección ambiental en tanto en cuanto dificulta las relaciones intergubernamentales destinadas a llegar al acuerdo sobre las medidas a tomar y el límite hasta el que pueden llegar el Estado y las CCAA en el ejercicio de sus competencias.

En segundo lugar, la dependencia de la voluntad política no sólo para establecer una serie de medidas para proteger el medio ambiente –cuestión que anteriormente enlazábamos con la voluntad tanto del Estado como de las CCAA de extender el ámbito competencial propio–, sino también para lograr que las relaciones entre las Administraciones competentes sean fluidas. Así pues, al estudiar los instrumentos orgánicos, veíamos como en el caso de la CSMA el único que puede convocar las reuniones es el Ministro o la Ministra competente en medio ambiente y cómo la periodicidad de sus reuniones no tenía lógica alguna, de forma que el aumento en el número de reuniones sufrido en determinados años respondía únicamente a la cantidad de normativa estatal que se quería someter «a consideración» de las CCAA – fuese o no tenida en cuenta su posición–. De ello se deriva la dependencia total de la colaboración multilateral del Ministro de turno, especialmente de su sensibilidad autonómica y de su voluntad para lograr un cierto consenso en las medidas de protección a escala nacional. En el caso de las comisiones bilaterales de cooperación (o de colaboración, según nuestra posición), la posibilidad de convocatoria por ambas partes facilita en cierta medida la capacidad de relación para evitar conflictos competenciales puntuales (de hecho, la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional les otorga la capacidad de mediación previa a la presentación de un recurso de inconstitucionalidad por

conflicto competencial) y al acercamiento de posturas previo a la reunión de la CSMA. Sin embargo, consideramos que el abuso de las relaciones bilaterales ha relegado la colaboración multilateral a un segundo plano en el panorama español cuando debería dotársele de mayor protagonismo, siempre con miras a la protección y conservación del medio ambiente español.

En tercer lugar, y a colación de lo que acabamos de apuntar, consideramos que la citada tendencia a la bilateralidad de las relaciones integubernamentales en España no casa bien con la imposibilidad de contener las cuestiones ambientales dentro de unos límites territoriales, ya sean para delimitar Estados o para dividir CCAA al interno del Estado. Tenemos que reconocer que esta puede ser la vía para la solución para los problemas puntuales que sólo afecten a una Comunidad Autónoma, pero no podemos olvidar que en el resto de casos este tipo de relaciones hace que se pierda la visión de conjunto y puede dar lugar a agravios comparativos entre CCAA debido al trato de favor recibido por algunas de estas desde las instancias del poder central. Este elemento, que rompería con la igualdad y la solidaridad interterritorial, se encuentra generalmente vinculado a las simpatías políticas entre los gobiernos de ambos entes competentes en la materia.

Esto nos lleva, en cuarto lugar, a la confrontación entre el interés general y el interés regional o particular de las Autonomías. Aun y cuando resulta contrario a la CE la prevalencia del interés autonómico frente al interés general del conjunto de la Nación, este viene a desprenderse principalmente de la búsqueda y preferencia por parte de los entes autonómicos de los medios de relación bilateral y directa con el Estado. Tal particularidad de las relaciones integubernamentales en España no se observa en el caso de otros Estados compuestos como Alemania o Canadá, casos en los que la multilateralidad tiene un mayor protagonismo debido a cultura federal presente en los Estados federales en los que reina el sentido de pertenencia a la Federación y la búsqueda del interés general de ese todo del cual forman parte.

En quinto y último lugar, en relación a la *vis* expansiva del ámbito competencial a la que aludíamos anteriormente, hay una elevada tendencia a la politización de los elementos ambientales que nos lleva, inevitablemente, a perder de vista el fin de las políticas desarrolladas en este ámbito dado que pasan a ser utilizadas como instrumentos en la lucha fratricida entre CCAA, entre éstas y el poder central y, por ende, entre partidos políticos. De nuevo, tal y como hacíamos anteriormente, nos planteamos inevitablemente cuál es, en ese caso, el motivo por el cual se desarrollan multitud de políticas públicas ambientales.

Así pues, vemos como la proliferación de los instrumentos en materia ambiental no sólo deriva de la conciencia de los poderes públicos para con la necesidad de protección del entorno vital de los seres humanos, sino también de la necesidad de afianzar las cotas de poder alcanzadas por las CCAA y por el Estado, así como de las posibilidades de expandir el ámbito competencial con

el que cuentan –siempre en detrimento del conjunto y del interés general en relación a la protección ambiental–, en tanto en cuanto estamos además ante un ámbito competencial cuyos tentáculos son muy largos y difíciles de delimitar. No tenga a mal el lector tal interpretación, pues no estamos negando que las Administraciones Públicas sean cada vez más sensibles hacia las cuestiones ambientales ni que persigan fines ambientales, sino que afirmamos que, a pesar de ello, el trasfondo de los conflictos competenciales y de la proliferación las políticas ambientales escapa en un buen número de casos del objeto por el que surgen, puesto que de perseguir un fin únicamente ambiental no nos hallaríamos ante casos en los que aparece la duplicidad de acciones y el solapamiento de políticas ambientales destinadas a una misma cuestión o a un mismo problema.

Al repasar los elementos negativos de las relaciones intergubernamentales –especialmente en las establecidas a partir de los instrumentos orgánicos establecidos en la LRJPAC– no queremos sino evidenciar las carencias a fin de proponer algunas medidas para la mejora de las mismas, a fin de paliar los problemas competenciales en materia ambiental que se generan por la falta de concreción de los límites en el reparto de atribuciones entre el Estado y las CCAA.

Cuando hacemos esto no estamos negando que éstas tengan elementos positivos que en su gran mayoría parten de la presencia de la lealtad institucional y la colaboración como principios rectores de dichas relaciones intergubernamentales. De hecho, no olvidamos que los instrumentos orgánicos recogidos por la Ley 30/1992 no son los únicos con los que cuentan las Administraciones Públicas para materializar la colaboración intergubernamental en materia ambiental. Si acudimos a la legislación sectorial encontramos órganos específicos para la coordinación y la cooperación –siendo en la práctica esta segunda menos habitual– entre el Estado y las CCAA para determinadas cuestiones ambientales. No queremos dejar de señalar el importante papel que estos instrumentos orgánicos están desarrollando para acercar las posturas entre el Estado y las CCAA. Llama especialmente nuestra atención la Comisión de Coordinación de Políticas de Cambio Climático que debido a la importancia adquirida por éste problema ambiental y a proliferación de normativa que de ello se deriva, ha asumido la ardua tarea de adaptar al Estado de las Autonomías la normativa proveniente de la UE, incidiendo especialmente en las cuestiones relativas al régimen de comercio de derechos de emisión de CO<sup>2</sup>. Así pues, vemos dos tendencias que se contraponen: de un lado la inercia de la bilateralidad predominante, que trata de ser reforzada en los Estatutos de Autonomía de nueva generación, y de otro lado la proliferación de organismos para facilitar la colaboración multilateral en ámbitos sectoriales específicos dentro tanto del concepto amplio de medio ambiente como del título competencial –título que consideramos residual dada la presencia de títulos competenciales específicos referentes a determinados elementos que componen ese medio ambiente *in genere*.

En cualquier caso, antes de concluir, nos gustaría aportar algunas consideraciones que, a nuestro parecer, mejorarían las relaciones intergubernamentales entre el

Estado y las CCAA en materia de medio ambiente y, por tanto, repercutirían en el correcto ejercicio de las competencias que tienen atribuidas evitándose así, en la medida de lo posible, el conflicto.

En primer lugar, resulta prioritario para nosotros el impulso de las relaciones multilaterales. Si bien es cierto que se han dado pequeños pasos en este sentido, creemos que este tipo de relaciones deben ser predominantes frente a las relaciones bilaterales, que deberían verse limitadas a cuestiones de matiz para el desarrollo de la política ambiental planteada en la legislación básica del Estado en adaptación a las características propias de cada Comunidad Autónoma. Como veníamos señalando, en una materia que no atiende a fronteras, no se puede perder nunca la visión de conjunto que escapa incluso de los límites nacionales. De hecho, y en relación a ello, tanto en las reuniones de la CSMA como en las del resto de organismos multilaterales de colaboración –ajenos a la regulación de la LRJPAC–, es habitual que se presenten cuestiones relativas a la transposición de las directivas comunitarias que se encuentran en el origen de la mayor parte de la legislación básica del Estado en materia ambiental.

En segundo lugar, consideramos que debería darse mayor margen de actuación a las CCAA dentro de los mecanismos multilaterales de colaboración intergubernamental existentes. De esta manera, evitaríamos la tendencia a recurrir a los mecanismos bilaterales para poder ser oídos y que su visión sea tenida en cuenta. Esto pasaría, inicialmente, por la posibilidad de convocatoria de las reuniones no sólo por parte del Ministro sino también por un grupo de CCAA interesadas en tratar determinadas cuestiones ambientales cuya solución precise a su parecer del debate y consenso para afrontarlas de manera conjunta. De ello se sigue la necesidad de que las CCAA puedan incluir en el orden del día de las reuniones de los instrumentos orgánicos de colaboración cuestiones que éstas consideren que deben ser tratadas debido a su interés, de tal forma que la relación de temas a tratar no venga únicamente impuesta desde el poder central. Por último, creemos también que la visión aportada por las CCAA debería ser tenida en cuenta con mayor asiduidad, de forma que se busquen soluciones pactadas y consensuadas que lleven a los poderes públicos a actuar conforme a las decisiones comunes y no simplemente «oídas» las posiciones de las partes presentes en dichas reuniones.

En tercer lugar, consideramos que debería ser preceptiva la reunión de los organismos multilaterales para tratar problemas de elevada gravedad ambiental en cualquier punto del territorio español. Esto ayudaría a facilitar el auxilio a la región o regiones afectadas, así como también serviría para que las acciones emprendidas en estos casos atendiesen al principio de coordinación y al principio de cooperación para garantizar la eficacia y eficiencia de las acciones en relación al fin ambiental perseguido. Con ello pretendemos que se evite que las acciones aisladas de las CCAA y del Estado resulten bien insuficientes o bien contraproducentes entre sí.

En cuarto y último lugar, y en relación a las tres consideraciones previas, no podemos dejar de señalar en el presente trabajo que si bien es cierto que el calco de los instrumentos de relación entre el Estado y los entes regionales empleados en los Estado Federales no es la solución adecuada, no lo es menos que el estudio de los mismos para la introducción de mejoras en los instrumentos existentes en nuestro sistema o la adaptación de los presentes en otros Estados a las características intrínsecas del Estado español podría ser una forma para la mejora de las relaciones intergubernamentales en España. En este sentido, y a sabiendas de que el estudio comparado pormenorizado puede dar lugar a una interesante investigación futura, hemos hecho hincapié en el presente trabajo en la necesidad de colaboración multilateral horizontal como paso previo a la colaboración multilateral vertical. Es decir, tal y como sucede en países como Alemania, puede resultar muy productivo, con miras al interés general, la puesta en común de los problemas ambientales del conjunto de las CCAA y la consecución de un acuerdo previo a la reunión con la Administración central en la CSMA.

Desde nuestra perspectiva, la celebración de estas reuniones horizontales serviría para, por un lado, afianzar una posición común a presentar frente al poder central, tratando así de aproximar las sensibilidades ambientales regionales que en la actualidad se encuentran en situación de confrontación –véase el caso de las cuestiones relativas al recurso hídrico– y, de otro lado, alcanzar un nivel de protección mínimo en todo el Estado más elevado de manera consensuada, elemento que ayudaría a evitar figuras como la del gorrón o *free rider* tan presente en las cuestiones ambientales. El problema del citado instrumento de colaboración interadministrativa horizontal es si podría llegar ser recurridas dichas reuniones considerando que atentan contra la prohibición de federalización entre autonomías que recoge el artículo 145 CE, recurso que desde nuestra perspectiva sería improcedente.

Es más, en este sentido, la experiencia de otros estados compuestos muestra, en efecto, que la colaboración entre las dos instancias de gobierno acostumbra a nacer y a desarrollarse a través de los medios y los cauces que van acordando en cada caso las partes, sin responder demasiado a un plan preconcebido ni presentarse como la ejecución de normas previas que hayan previsto estas situaciones. Así pues, lo que se da es un desarrollo espontáneo de relaciones a través de una serie de técnicas, de instrumentos y de medios variados que finalmente van institucionalizándose, llegando en alguno de los casos, al final de este proceso, a incluirse en la propia Constitución. Esta realidad es la que nos lleva a plantearnos que no es tanto la falta de instrumentos o su parca regulación, sino la falta de voluntad política derivada de la ausencia de cultura federal la que provoca la presencia de unas relaciones intergubernamentales deficientes en nuestro país.

En definitiva, a modo de cierre, consideramos que los intentos que se han realizado para determinar con mayor precisión el ámbito competencial correspondiente al Estado y a las CCAA en materia ambiental han sido insuficientes y

que, probablemente, en la tan anhelada reforma constitucional se debería tener en cuenta estos conflictos competenciales y se debería pues buscar fórmulas que sirviesen para simplificar el reparto contemplado en el bloque de constitucionalidad –sin que ello supusiese una formulación tan cerrada que la imposibilidad de dar cabida a las interpretaciones de varias opciones políticas supusiese un atentado mismo contra la vocación de permanencia del texto constitucional–.

Partiendo de dicha premisa, defendemos pues que, dentro del sistema de reparto competencial actual, las relaciones intergubernamentales y la mejora de las mismas se establecen como vía para mediar en los conflictos generados por la imprecisión del reparto establecido en materia ambiental –que recordamos se concretan principalmente en el solapamiento y la duplicidad de acciones que dan lugar a una operatividad, eficacia y eficiencia insuficientes para con el fin perseguido.

Los poderes públicos *in genere* deberían pues actuar teniendo en mente la premisa del interés general del conjunto del Estado y del *in dubio pro natura* –y pro progreso económico–, dejando con ello de lado las disputas competenciales que entorpecen el correcto funcionamiento del Estado Autonómico Español, cuestión que pasa sin lugar a dudas por el aprendizaje de una cultura política federal de la que nuestra joven democracia, por el momento, carece.

## BIBLIOGRAFÍA





## 1. MONOGRAFÍAS

- AGUILAR FERNÁNDEZ, S., *El reto del medio ambiente. Conflictos e intereses de la política medioambiental europea*, Alianza Editorial, Madrid, 1997.
- ALONSO GARCÍA, E. y LOZANO CUTANDA, B., *Diccionario de Derecho Ambiental*, Iustel, Madrid, 2006.
- AJA, E., *El Estado Autónomo. Federalismo y hechos diferenciales*, Alianza, Madrid, 2003.
- ARBÓS MARÍN, X., COLINO CÁMARA C., GARCÍA MORALES, M. J. y PARRADO DÍEZ, S., *Las relaciones intergubernamentales en el Estado autónomo. La posición de los actores*, Generalitat de Catalunya. Institut d'Estudis Autonòmics, Barcelona, 2009.
- BECK, U., *¿Qué es la globalización?*, Paidós, Barcelona, 2003.
- BECKER, F., CAZORLA, L. M. y MARTÍNEZ-SIMANCAS, J. (Dirs.), *Tratado de Tributación Medioambiental*, Vol. I y II, Thomson-Aranzadi, Pamplona, 2008.
- BETANCOR, A. *Instituciones de Derecho Ambiental*, La Ley, Madrid, 2001.
- BIFANI, P., *Medio ambiente y desarrollo*, Universidad de Guadalajara, Guadalajara (México), 2007.
- BILBAO ESTRADA, I., GARCÍA PRATS, F. A. y CORNEJO PÉREZ, A. (COORDS.), *La fiscalidad de los Derechos de Emisión: estado de situación y perspectivas de futuro*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 2009.
- CANOSA USERA, R., *Constitución y medio ambiente*, Dykinson, Madrid, 2006.
- CARO-PATÓN CARMONA, I. y MACERA, B. F., *El reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de protección ambiental y aguas*, Universidad de Valladolid, 2002.
- Comité de las Regiones, *Los entes regionales y locales en Europa. Empleo, política social, medio ambiente, transporte y formación profesional*, Oficina de publicaciones oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo, 2002.
- CRIAO HERRERO, R. y HERNÁNDEZ BERMEJO, B., *Técnicas, tendencias y aspectos de actualidad en medio ambiente*, Dykinson, Madrid, 2005.

- DE MIGUEL PERALES, C., *Derecho español del medio ambiente*, Civitas, Madrid, 2003 (2.º ed).
- DOBSON, A., *Pensamiento político verde. Una nueva ideología para el siglo XX*, Paidós, Barcelona, 1997.
- DOBSON, A., *Pensamiento Político Verde: Una antología*, Trotta, 1999.
- ESCOBAR ROCA, G., *La ordenación constitucional del medio ambiente*, Dykinson, Madrid, 1995.
- ESTEVE PARDO, J., *Derecho del medio ambiente*, Marcial Pons, Madrid, 2008 (2.º ed.).
- FERNÁNDEZ ALLÉS, J. J., *Las relaciones intergubernamentales en el Derecho Constitucional Español*, Universidad de Cádiz, 2002.
- FERNÁNDEZ FARRARES, G., *La contribución del Tribunal Constitucional al Estado autonómico*, Madrid, Iustel, 2005.
- FERNÁNDEZ SALMERÓN, M. y SORO MATEO, B., *La articulación del ordenamiento jurídico ambiental en el Estado autonómico*, Atelier, Barcelona, 2001.
- GENERALITAT DE CATALUNYA. INSTITUT D'ESTUDIS AUTONÒMICS. *Las relaciones interadministrativas de cooperación y colaboración*, Barcelona, 7 de mayo de 1993.
- GONZÁLEZ GARCÍA, I., *Convenios de cooperación entre Comunidades Autónomas. Una pieza disfuncional de nuestro Estado de las Autonomías*, Fundación Manuel Jiménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2006.
- JACOBS, M., *La economía verde. Medio ambiente, desarrollo sostenible y la política del futuro*, FUHEM, Barcelona, 1996.
- JAQUENOD, S., *Derecho ambiental*, Dykinson, Madrid, 2004.
- LASAGABASTER HERRARTE (Dir.), *Derecho Ambiental. Parte Especial*, Varios Tomos, LETE argitaletxea, Bilbao, 2007.
- LEFF, E. (coord.), *La complejidad ambiental*, siglo XXI editores, México, 2003 (2.ª ed.).
- LEZEMA, J. L., *La construcción social y política del medio ambiente*, El Colegio de México, México D. F., 2004.
- LOPERENA ROTA, D., *Los principios del Derecho Ambiental*, Civitas, Madrid, 1998.
- LÓPEZ BUSTOS, F. L., *La organización administrativa del medio ambiente*, Civitas, Madrid, 1992.
- LÓPEZ NIETO, L. (COORD.), *Relaciones intergubernamentales en la España democrática: interdependencia, autonomía, conflicto y cooperación*, Dykinson, Madrid, 2006.

- LÓPEZ RAMÓN, F. (COORD.), *Observatorio de Políticas Ambientales 1978-2006*, Thomson Aranzadi, Navarra, 2008.
- LÓPEZ RAMÓN, F. (COORD.), *Observatorio de Políticas Ambientales 2008*, Thomson Aranzadi, Navarra, 2008.
- LOZANO CUTANDA, B., *Derecho Ambiental Administrativo*, La Ley, Madrid, 2010.
- MARTÍN MATEO, R., *Tratado de Derecho Ambiental*, Vol. 1, Madrid, 1991.
- MEADOWS, *The limits to growth*, Informe del Club de Roma, 1972.
- MORA RUIZ, M., *La gestión ambiental compartida: función pública y mercado*, Lexnova, Valladolid, 2007.
- MUÑOZ MACHADO, S., *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, Vol.1, Civitas, Madrid, 1982.
- ORTEGA ÁLVAREZ, L. (Dir.), *Lecciones de Derecho del Medio Ambiente*, Lex Nova, Valladolid, 2005 (4.ª ed.).
- PAREJO ALFONSO, L., *Código de Medio Ambiente*, Thomson-Aranzadi, Madrid, 2008 (6.ª ed.).
- RODRÍGUEZ GONZÁLEZ, M. P., *El dominio público marítimo terrestre: titularidad y sistemas de protección*, Madrid, Marcial Pons, 1999.
- RUIZ-RICO RUIZ, G. *El derecho constitucional al medio ambiente*, Tirant-lo Blanch, Valencia, 2000.
- RUIZ-RICO RUIZ, G., *Los límites constitucionales del Estado Autonómico, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales*, Madrid, 2001.
- SÁNCHEZ SÁEZ, J. A., *Los convenios administrativos para la protección ambiental*, Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 2004.
- SANZ LÓPEZ, C. y SÁNCHEZ ALAMA, J., *Medio ambiente y sociedad. De la metáfora organicista a la preservación ecológica*, Comares, Granada, 1995.
- Terol Becerra, J. M., *El medio ambiente como materia competencial. Su relación con otras materias afines y colindantes*, Instituto Andaluz de Administración Pública. Conferencias, Sevilla, 1998.

## 2. CAPÍTULO DE LIBROS

- AGRANOFF, R., «Las relaciones intergubernamentales y el Estado de las Autonomías», *Política y Sociedad*, núm. 13, Madrid, 1993, pp. 87-105.
- AJA, E., «Las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas» en RODRÍGUEZ-ARANA J. y GARCÍA MEXÍA *Curso de Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, Editorial Montecorvo, Madrid, 2003, pp. 501-577.

- ALBERTI ROVIRA, E., «¿Pueden los Estatutos suplir el déficit constitucional relativo a la previsión de relaciones intergubernamentales? Las relaciones de las Comunidades Autónomas con el Estado, las demás Comunidades y la Unión Europea en las reformas actuales de los Estatutos de Autonomía», en RUÍZ-RICO RUÍZ, G. (COORD.), *La Reforma de los Estatutos de Autonomía, Actas del IV Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2006, pp. 713-736.
- ARLUCEA RUÍZ, E., «El derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado (art. 45 CE) en TAJADURA TEJADA, J. (dir.), *Los principios rectores de la política social y económica*, Biblioteca Nueva, Madrid, 2004, pp. 291-336.
- ARLUCEA RUÍZ, E., «Las competencias medioambientales estatutarias: entre la legislación básica estatal y la normativa local» en VIDAL BELTRÁN, J. M. y GARCÍA HERRERA, M. A., *Estado Autonomico: integración, solidaridad y diversidad. Vol. 2*, INAP, COLEX, Madrid, 2005, pp. 453-585.
- CÁMARA VILLAR, G. «La Conferencia de Presidentes como instrumento de integración para el Estado autonómico: problemas y perspectivas» en VIDAL BELTRÁN, J. M. y GARCÍA HERRERA, M. A. (COORD.), *El Estado Autonomico: integración, solidaridad y diversidad*, Vol. 1, INAP, COLEX, Madrid, 2005, pp. 117-134.
- DE VICENTE, R., «Las competencias en materia de medio ambiente. Particularmente entre el Estado y las Comunidades Autónomas» en REYES LÓPEZ, M. J. (COORD.), *Derecho ambiental español*, Tirant-Lo Blanch, Valencia, 2001, pp. 63-88.
- GÁLVEZ CRIADO, A., «La acción concertada en materia de medio ambiente. Los convenios medioambientales: régimen jurídico y responsabilidad por incumplimiento» en RUÍZ-RICO RUÍZ, J. M.; RUÍZ-RICO RUÍZ, G. y PÉREZ SOLA, N. (COORD.), *Derecho Ambiental. Análisis jurídico y económico de la normativa medioambiental de la Unión Europea: estado actual y perspectivas de futuro*, Tirant-Lo Blanch, Valencia, 2007, pp. 191-234.
- GARCÍA, R., «Interdisciplinariedad y sistemas complejos» en LEFF, E. (comp.), *Ciencias Sociales y Formación Ambiental*, Ed. Gedisa, UNAM, Barcelona, 1994, pp. 85-124.
- GARCÍA MORALES, A.F. y DE CABO DE LA VEGA, A., «Principio de solidaridad y gestión del agua en España: hacia el derecho humano al agua» en VIDAL BELTRÁN, J. M., y GARCÍA HERRERA, M. A., (COORDS.), *Estado Autonomico: integración, solidaridad y diversidad*, Vol. 2, IPAP, COLEX, Madrid, 2005, pp. 487-510.
- GRASA, R. y ULIED, A., «Instrumentos para el gobierno de un mundo más complejo? Claves ambientales para la gobernabilidad de las sociedades mediterráneas» en GRASA, R. y ULIED, A. (EDS.), *Medio ambiente y gobernabilidad. Diagnóstico y sostenibilidad en el Mediterráneo*, Icaria, Barcelona, 2000.

- LÓPEZ MENUDO, F., «Concepto constitucional del medio ambiente. El reparto competencial» en ESCUELA JUDICIAL DEL CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL, *Reparto competencial en materia de medio ambiente. Control ambiental de la Administración Pública*, Estudios de Derecho Judicial n.º 56, Madrid, 2004, pp. 13-72.
- MARCO MARCO, J. y PÉREZ GABALDÓN, M. «Constitución y medio ambiente: una cuestión todavía por definir» en MARTÍNEZ SOSPEDRA, M., *La Constitución Española después de su trigésimo aniversario*, Tirant-Lo Blanch, Valencia, 2010, pp. 179-210.
- MARTÍNEZ GIL, F. J., «La Nueva Cultura del Agua» en ARROJO AGUDO, P. (coord.), *El agua en España. Propuestas de Futuro*, Ediciones del Oriente y del Mediterráneo, Madrid, 2004, pp. 287-329.
- ORTEGA ÁLVAREZ, L., «Derechos, principios y objetivos relacionados con el medio ambiente», en BALAGUER CALLEJÓN, F., LUIS ORTEGA ALVAREZ, L., CÁMARA VILLAR, G., y MONTILLA MARTOS, J.A. (coords.), *Reformas estatutarias y declaraciones de derechos*, 2008, pp. 719-734.
- PÉREZ GABALDÓN, M., «La política comunitaria de medio ambiente: origen de la política de aguas de la UE» en AURA Y LARIOS DE MEDRANO, A., I Jornadas sobre el agua en España, cuestiones jurídicas y económicas (*en prensa*).
- PÉREZ LUÑO, A., «Comentario al artículo 45 CE», en ALZAGA VILLAAMIL, O. (ed.), *Comentarios a las leyes políticas*, IV, Edersa, Madrid, 1984, pp. 233-276.
- PÉREZ LUÑO, A., «Artículo 45. Medio ambiente», en ALZAGA VILLAAMIL, O. (dir.), *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, Tomo IV, Edersa, Madrid, 1996, pp. 235-303.
- REVUELTA PÉREZ, I., «Medio Ambiente» en BAÑO LEÓN, J. M. (dir.), *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana*, Thomson-Civitas, 2007, p. 928-957.
- REVENGA SÁNCHEZ, M., «El Estado autonómico como estado “del conflicto”: el Parque Nacional de Doñana» en PORRAS NADALES, A. (coord.), *El sistema competencial de la Junta de Andalucía y su desarrollo efectivo*, 2004, pp. 449-464.
- RIDAURA MARTÍNEZ, M. J., «Las Comisiones Bilaterales de Cooperación en el sistema autonómico español», *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol* n.º 60/61, pp. 65-84.
- RUÍZ-RICO RUÍZ, C., «La protección del Medio Ambiente en las propuestas de reforma estatutaria» en RUÍZ-RICO RUIZ, G. (coord.), *La reforma de los Estatutos de Autonomía. Actas del IV Congreso Nacional de la Asociación de Constitucionalistas de España*, Tirant-Lo Blanch, Valencia, 2006, pp. 499-502.

- RUÍZ-RICO RUÍZ, C., «Las competencias autonómicas en medio ambiente» en RUÍZ-RICO RUÍZ, J. M.; RUÍZ-RICO RUÍZ, G. y PÉREZ SOLA, N. (COORD.), *Derecho Ambiental. Análisis jurídico y económico de la normativa medioambiental de la Unión Europea: estado actual y perspectivas de futuro*, Tirant-Lo Blanch, Valencia, 2007, pp. 327-342.
- SALVADOR SASNCHO, A., «Artículo 149.1.23.<sup>a</sup>» en CASAS BAAMONTE, M. E. y RODRÍGUEZ-PINERO y BRAVO-FERRER, M. (DIRS.), *Comentarios a la Constitución Española. XXX Aniversario*, Fundación Wolters Kluwer España, 2009, pp. 2.419-2.423.
- SALAZAR BENÍTEZ, O., «Las relaciones de cooperación entre las Comunidades Autónomas. Un reto secundario en las reformas estatutarias» en RUÍZ-RICO RUÍZ, G. (COORD.), *La reforma de los Estatutos de Autonomía. Actas del IV Congreso Nacional de la Asociación de Constitucionalistas de España*, Tirant-Lo Blanch, Valencia, 2006, pp. 849-878.
- SERRA, A., «La gestión transversal: expectativas y resultados», *IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Madrid, 2-5 noviembre 2004.
- VIVER PI-SUNYER, «En defensa de los Estatutos de Autonomía como normas jurídicas delimitadoras de competencias. Contribución a una polémica jurídico-constitucional», en RUÍZ-RICO RUÍZ, G. (COORD.), *La reforma de los Estatutos de Autonomía. Actas del IV Congreso Nacional de la Asociación de Constitucionalistas de España*, Tirant-Lo Blanch, Valencia, 2006, pp. 45-75.

### 3. ARTÍCULOS EN REVISTAS ESPECIALIZADAS

- AGUADO RENEADO, C., «La difícil concepción del medio ambiente como derecho constitucional en el ordenamiento español», *Revista de Derecho Político*, núm. 54, 2002, pp. 129-152.
- AGUDO GONZÁLEZ, J., «Nivel elevado de protección, ponderación y prevalencia de los intereses ambientales. Estudio jurisprudencial», *Revista de derecho urbanístico y medio ambiente*, núm 201-202, 2003, pp. 499-550.
- ALBERTI ROVIRA, E., «Las relaciones de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas», *Revista Española de Derecho Constitucional*, año 5, núm. 14 mayo-agosto 1985, pp. 135-178.
- ALBERTI ROVIRA, E. «Leyes medida y distribución de competencias: un paso más para la interpretación extensiva de las bases normativas en la jurisprudencia constitucional», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm 18, 1986, pp. 141-160.

- ALDA FERNÁNDEZ, M. y RAMOS GALLARÍN, J. A., «El marco de las relaciones intergubernamentales de la política de medio ambiente en el Estado autonómico», *GAPP* núms. 28/29, septiembre 2003-abril 2004, pp. 87-104.
- ALONSO GARCÍA, R.; LOZANO, B. y PLAZA MARTÍN, C., «El medio ambiente ante el Tribunal Constitucional. Problemas competenciales y ultraeficacia protectora», *Revista de Administración Pública*, núm. 148, enero-abril 1999, 99-132.
- ARIAS MALDONADO, M. y VALENCIA SAÍZ, A., «Claves de la emergente política medioambiental española: sostenibilidad, gobernanza y europeización», *GAPP* núms. 28-29, septiembre 2003-abril 2004, pp. 23-40.
- ARLUCEA RUÍZ, E., «Marco constitucional del medio ambiente en las Comunidades Autónomas. La perspectiva vasca», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 74, 2006, pp. 11-50.
- ARLUCEA RUÍZ, E., «Propuesta de caracterización del medio ambiente conforme al título I de la Constitución (I)», *Revista de Derecho Político*, núm. 67, 2006, pp. 213-255.
- BLASCO DÍAZ, J. L., «La distribución competencial en materia de costas», *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, núm. 10, abril 2010, p. 245-285.
- BARRIO GARCÍA, G., «Principios de relación entre Administraciones Públicas», *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña*, núm. 4, 2000, pp. 67-81.
- CÁMARA VILLAR, G., «El principio y las relaciones de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas», *ReDCE*, núm. 1, enero-junio de 2004, pp. 197-240.
- CANOSA USERA, R., «Aspectos constitucionales del Derecho Ambiental», *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, núm. 94, octubre-diciembre de 1996, pp. 73-109.
- CARRERA PONCELA, A., «Tributación ambiental: estado de la cuestión y experiencia en España», Fundación de las Cajas de Ahorro, Documento de Trabajo n.º 355, 2007, pp. 1-18.
- CROMMELIN, M., «La resolución de conflictos en los sistemas federales», *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, núm. 167, 2001.
- DELGADO PIQUERAS, F., «Régimen jurídico del derecho constitucional al medio ambiente», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 38, mayo-agosto 1993, pp. 49-79.
- FERNÁNDEZ ALLÉS, J. J., «Bases para una teoría constitucional española sobre las relaciones intergubernamentales», *Revista Española de Derecho Constitucional*, año 24 núm. 72, septiembre-diciembre 2004, pp. 51-86.

- FERNÁNDEZ FARRERES, G., «El tribunal constitucional ante las reformas estatutarias», *Asamblea. Revista de Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, núm. 21, diciembre de 2009, pp. 145-168.
- GAGO, A.; LABANDEIRA, X.; PICOS, F. y RODRÍGUEZ, M., «La imposición ambiental autonómica», ReDE y Departamento de Economía Aplicada de la Universidad de Vigo. En <<http://webs.uvigo.es/xavier/papers/epub.pdf>>.
- GARCÍA AÑÓN, M., «La evaluación y los instrumentos económicos en materia de políticas públicas del medio ambiente. Referencia al protocolo de Kyoto», *Revista Galega de Economía*, vol. 11, núm. 2, 2002, pp. 1-30.
- GARCÍA ROCA, J., «Asimetrías autonómicas y principio constitucional de solidaridad» en *RVAP*, núm 47 (II)/97, pp. 45-96.
- GARNIER, L., «Función de coordinación de planes y políticas», *Serie de Gestión Pública núm. 1 ILPES*, CEPAL-Naciones Unidas, Santiago de Chile, abril de 2000, pp. 9-63.
- GONZÁLEZ AYALA, M. D., «Las relaciones intergubernamentales en el nuevo marco de las reformas estatutarias: la diferente conciliación de la bilateralidad-multilateralidad en las relaciones Estado-Comunidad Autónoma», *INDRET. Revista para el análisis del derecho*, febrero de 2008, Barcelona, p. 5. En: <[http://www.indret.com/pdf/592\\_es.pdf](http://www.indret.com/pdf/592_es.pdf)>.
- IBÁÑEZ MÉNDEZ, I., «Los poderes públicos y la defensa del medio ambiente», *Observatorio medioambiental*, núm. 6, 2003, pp. 45-71.
- JARIA I MANZANO, J., «Problemas competenciales fundamentales en materia de protección del medio ambiente», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm 73, 2005, pp. 117-134.
- JIMÉNEZ DE PARGA, M., «El interés general de España en el reparto de competencias entre el Estado y las CCAA.», Asamblea. Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid, núm. 21, diciembre 2009, pp. 5-10.
- JIMÉNEZ HERRERO, L. M., «Crisis ambiental y desarrollo sostenible. Hacia una economía ecológica del mercado», *Debats*, núm. 35-36, 1991.
- JORGE GARCÍA-INÉS, M., «La respuesta autonómica ante cierto tipo de contaminación atmosférica», *Revista de Estudios Regionales*, núm. 76, mayo-agosto 2006, pp. 185-203.
- LABANDEIRA, X., LABEAGA, J. M., RODRÍGUEZ, M., «Análisis de la eficiencia y equidad de la reforma fiscal verde en España», *Cuadernos Económicos de ICE*, n.º 70, 2005, pp. 207-225.
- LOSTE MADDOZ, J. A., «Mecanismos legales para la protección del medio ambiente», *ICE Desarrollo Sostenible*, núm. 800 junio-julio 2002, p. 149-159.



- MAYNTZ, R., «Los Estados nacionales y la gobernanza global», *revista del CLAD Reforma y Democracia*, núm 24 octubre 2002, Caracas, pp. 29-44.
- MARTÍN MATEO, R., «La configuración del Derecho Ambiental por la STC 102/1995, de 26 de junio de 1995», *Revista de la Asociación de Derecho Ambiental Español*, núm.1, 1997, pp. 47-58.
- MARTÍN RETORTILLO, S., Reflexiones sobre la regulación constitucional de la planificación económica, *Revista de Administración Pública*, núm. 117, septiembrediciembre 1988, pp. 23-50.
- MARTÍNEZ SOSPEDRA, M. y MARCO MARCO, J., «Agua, Constitución y conflictos competenciales: ¿hacia una mutación constitucional?», *CEF Legal. Revista Práctica de Derecho n.º 118*, Madrid, 2010, pp. 59-90.
- MORATA, F. y KENNETH, H., Gestión pública y redes de políticas públicas: la gobernanza del medio ambiente en Cataluña, Institut de Ciències Polítiques i Socials, Barcelona, 2000.  
En <[http://huespedes.cica.es/aliens/gimadus/00/Instrumentos\\_Tutela\\_Ambiental.htm](http://huespedes.cica.es/aliens/gimadus/00/Instrumentos_Tutela_Ambiental.htm)>.
- MUÑOZ MACHADO, S., «La distribución de competencias entre el Estado, las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales en materia de medio ambiente», *Documentación Administrativa*, núm. 190, 1981, pp. 351-382.
- ORTEGA ÁLVAREZ, L., «La organización administrativa del medio ambiente», *Seminario sobre ordenación del territorio y legislación sectorial: problemas de articulación*, Universidad de Castilla-La Mancha, Cuenca, 1990, pp. 89-115.
- ORTEGA ÁLVAREZ, L., «El medio ambiente y los nuevos Estatutos de Autonomía», *Noticias de la Unión Europea*, núm. 182, 2008, pp. 55-62.
- PADUA, J. A., Espacio público, intereses privados y política ambiental, *Nueva Sociedad*, núm. 122, noviembre-diciembre 1992, pp. 156-163.
- PÉREZ MORENO, A., Instrumentos de tutela ambiental, *Medio ambiente & Derecho. Revista electrónica de derecho ambiental*, núm. 0 noviembre de 2006.  
En <[http://huespedes.cica.es/aliens/gimadus/00/Instrumentos\\_Tutela\\_Ambiental.htm](http://huespedes.cica.es/aliens/gimadus/00/Instrumentos_Tutela_Ambiental.htm)>.
- TEROL BECERRA, «Acerca del carácter más razonable que racional de la jurisprudencia constitucional relativa al medio ambiente», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 59, mayo-agosto 2000, pp. 331-344.
- TAJADURA TEJADA, J., «El principio de solidaridad en el Estado Autonomico» en *INAP-Cuaderno de Derecho Público*, núm. 32, septiembrediciembre de 2007, pp. 69-102.

VERA JURADO, D., «La evaluación de impacto ambiental y las competencias ejecutivas en materia de medio ambiente: un análisis de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional (1)», *Revista de Administración Pública*, núm. 148, enero-abril 1999, pp. 177-194.

#### 4. DOCUMENTACIÓN

##### SENTENCIAS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL ESPAÑOL:

- STC 18/1982, de 4 de mayo.
- STC 32/1982, de 7 de junio.
- STC 64/1982, de 4 de noviembre.
- STC 69/1982, de 23 de noviembre.
- STC 25/1983, de 7 de abril.
- STC 32/1983, de 28 de abril.
- STC 74/1983, de 30 de julio.
- STC 76/1983, de 5 de agosto.
- STC 80/1985, de 4 de julio.
- STC 44/1986, de 17 de abril.
- STC 95/1986, de 10 de julio.
- STC 48/1988, de 22 de marzo.
- STC 104/1988, de 8 de junio.
- STC 201/1988, de 27 de octubre.
- STC 227/1988, de 29 de noviembre.
- STC 15/1989, de 26 de enero.
- STC 103/1989, de 8 de junio.
- STC 170/1989, de 19 de octubre.
- STC 214/1989, de 21 de diciembre.
- STC 141/1991, de 20 de junio.
- STC149/1991, de 4 de julio.
- STC 208/1991, de 31 de octubre.
- STC 329/1993, de 12 de noviembre.
- STC 102/1995, de 26 de junio.
- STC 156/1995, de 26 de octubre.
- STC 118/1996, de 27 de junio.
- STC 161/1996, de 17 de octubre.
- STC 37/1997, de 27 de enero.
- STC 13/1998, de 22 de enero.
- STC 15/1998, de 22 de enero.
- STC 289/2000, de 30 de noviembre.
- STC 9/2001, de 18 de enero.
- STC 194/2004, de 10 de noviembre.
- STC 102/2005, de 20 de abril.
- STC 179/2006, de 13 de junio.

- STC 247/2007, de 12 de diciembre.
- STC 249/2007, de 13 de diciembre.
- STC 31/2010, de 28 de junio.
- STC 30/2011, de 16 de marzo.
- STC 32/2011, de 17 de marzo.

SENTENCIAS DEL TRIBUNAL SUPREMO:

- De 26 de Abril de 1989.
- De 23 de enero de 1991.

## 5. PÁGINAS WEB

Portal del Congreso de los Diputados:

<[www.congreso.es](http://www.congreso.es)>

Portal del Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino:

<[www.marm.es](http://www.marm.es)>

Portal del Ministerio de Administración Pública:

<[www.map.es](http://www.map.es)>

Portal del Ministerio de Política Territorial:

<[www.mpt.es](http://www.mpt.es)>

Portal de la Conselleria Medio Ambiente, Agua, Urbanismo y Vivienda de la Generalitat Valenciana:

<[www.cma.gva.es](http://www.cma.gva.es)>

Portal de Europa Press:

<[www.europapress.es](http://www.europapress.es)>

Portal del Diario *El País*:

<[www.elpais.es](http://www.elpais.es)>

Portal del Diario *El Mundo*:

<[www.elmundo.es](http://www.elmundo.es)>

Portal del Diario *Las Provincias*:

<[www.lasprovincias.es](http://www.lasprovincias.es)>

Portal del Diario *Levante*. El Mercantil Valenciano:

<<http://www.levante-emv.com/>>









MARTA PÉREZ GABALDÓN (Valencia, 1985) es licenciada en Ciencias Políticas y de la Administración por la Universidad CEU-Cardenal Herrera (junio 2008), lugar donde recibió el Premio Ocaso al Rendimiento Académico de OCASO, SA y la Fundación CEU San Pablo en el curso académico 2007-2008 y el Premio Extraordinario de Fin de Licenciatura de Ciencias Políticas de la promoción 2003-2008.

En octubre de 2008 entró en el Programa de Doctorado en Derecho, Economía y Ética Ambiental, vinculado al Instituto-CEU de Disciplinas y Estudios Ambientales del que forma parte, dentro del cual realizó los cursos de doctorado y el trabajo de investigación. Desde ese momento, y para desarrollar su labor investigadora, ha gozado de la Beca FPI de la Universidad-CEU Cardenal Herrera (octubre 2008-marzo 2009), la Beca FPI de la Conselleria de Educació (abril-septiembre 2009) y la Beca FPU del Ministerio de Educación.

En los últimos años, ha participado en varios proyectos de investigación, ha colaborado en la organización de jornadas de divulgación científica y ha realizado varias publicaciones, entre las que podemos destacar dos colaboraciones con el Dr. Joaquín Marco: “Constitución y medio ambiente: una cuestión todavía por definir” en una obra colectiva coordinada por el Dr. Martínez Sospedra titulada *La Constitución Española de 1978 después de su trigésimo aniversario*, y “La publicidad de la actividad parlamentaria. Especial referencia a Les Corts Valencianes” en *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*. Además, ha participado en varios Congresos, como el *X Congreso Internacional en Derecho y Legislación Ambiental*, y ha realizado numerosos cursos formativos, entre los que destacan Curso Intensivo en Derecho Ambiental de 100 horas (impartido por la sede de Cuenca de la Universidad Internacional Menéndez Pelayo, en febrero de 2009) o la 23.<sup>a</sup> edición del *Annual International Summer University on Federalism, Decentralisation and Conflicts Resolution* (en el Instituto del Federalismo de Friburgo, Suiza, en verano de 2011).

El 16 de julio de 2010 obtuvo la suficiencia investigadora tras la defensa del trabajo de investigación “Los problemas competenciales en materia medioambiental y las relaciones intergubernamentales como posible vía de solución” ante el Tribunal de DEA. En la actualidad, y a partir de dicho trabajo, se encuentra desarrollando su Tesis Doctoral.

