__ EL REPARTO CONSTITUCIONAL DE LA PROTECCION DEL MEDIO AMBIENTE MARINO. ESPECIAL REFERENCIA A LOS VERTIDOS AL MAR

__ CONSTITUTIONAL PARTITION OF MARINE ENVIRONMENT' PROTECTION. FOCUS ON SEA WASTE

Dr. Miguel Jesús Agudo Zamora
Profesor Titular de Derecho Constitucional.
Universidad de Córdoba
Investigador del Centro de Estudios Andaluces.
Consejería de la Presidencia. Junta de Andalucía

sumario//summary

1 ■ INTRODUCCIÓN: LA PREOCUPACIÓN POR EL MEDIO AMBIENTE A NIVEL INTERNACIONAL / INTRODUCTION: INTERNATIONAL CONCERN ON ENVIRONMENT

2 ■ LA CONFIGURACIÓN DOCTRINAL DEL MEDIO AMBIENTE EN EL ORDENAMIENTO CONSTITUCIONAL / ENVIRONMENT DOCTRINAL CONFIGURATION IN THE CONSTITUTION

3 ■ EL REPARTO COMPETENCIAL DE LA PROTECCIÓN MEDIOAMBIENTAL MARINA EN LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL / COMPETENCE PARTITION ABOUT SEA ENVIRONMENT PROTECTION IN THE CONSTITUTIONAL COURT JURISPRUDENCE

4 ■ DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS ENTRE EL ESTADO Y LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN RELACIÓN A LOS VERTIDOS AL MAR. LA DOCTRINA DEL CONSEJO DE ESTADO / COMPETENCES PARTITION BETWEEN THE STATE AND THE AUTONOMOUS GOVERNMENTS REGARDING SEA WASTE. COUNCIL OF STATE'S DOCTRINE

5 ■ LA PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE MARINO EN EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE ANDALUCÍA DE 2007 / MARINE ENVIRONMENT PROTECTION IN THE ANDALUSIAN AUTONOMOUS GOVERNMENT STATUTE OF 2007

5.1. La protección del medio ambiente como un objetivo básico en Andalucía / Environment protection as a basic objective in Andalusia
5.2. El derecho a disfrutar del medio ambiente. La existencia de políticas públicas / People's right to enjoy the environment. Current public policies
5.3. Competencias de la Comunidad Autónoma de Andalucía / Andalusian Autonomous Government's competences

resumen//abstract

Comienza este trabajo con sendos análisis de la preocupación que ha adquirido el medio ambiente en foros internacionales, de la importancia que le ha concedido al mismo la doctrina europea y española, así como la jurisprudencia constitucional española. Tras lo cual aborda su autor el tratamiento que ha recibido de esta última lo relacionado con el reparto competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de protección medioambiental marina. Examen este que completa con otro referido a la doctrina del Consejo de Estado sobre el particular. Por último, recala el artículo en lo dispuesto en la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de Reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía, cuyo contenido medioambiental disecciona y analiza en especial, lo relativo a los vertidos al mar.

This work starts with the analysis of the concern that environment has recently generated in the different international forums of the relevance that it has acquired in the European and Spanish doctrines as well as in the Spanish recent Constitutional jurisprudence. Thus, the author deals with the way the Spanish jurisprudence on environmental issues has been dealt with in relation to the partition carried out between the State Government and the Autonomous Governments regarding sea environment protection. This examination fills out another one which refers to the Council of State on this particular issue. Finally, this article ends up in the Organic Law 2/2007 of March 19th on the reform in the Andalusian Autonomous Government whose environmental contents analyses the issue of sea waste in special.

Palabras Clave:
- Medio ambiente marino.
- Vertidos al mar.
- Estado autonómico.
- Reparto de competencias.

Key Words:
- Sea environment.
- Sea waste.
- Autonomous Government.
- Competences partition.

1 ■ INTRODUCCIÓN: LA PREOCUPACIÓN POR EL MEDIO AMBIENTE A NIVEL INTERNACIONAL

La preocupación por el medio ambiente en los ordenamientos jurídicos de la Europa democrática es consecuencia evidente de la toma de conciencia colectiva del deterioro de los recursos naturales. Por ello, los ordenamientos jurídicos nacional e internacional, y en especial el Derecho Comunitario Europeo, asumieron, a lo largo de la segunda mitad del Siglo XX, como objeto de regulación y protección el respeto al medio ambiente y la salvaguardia de los recursos naturales[1].

Las instituciones comunitarias se convirtieron, pues, en este momento histórico en auténtico motor del cambio cultural y normativo en materia ambiental. Así, en 1967 se aprobó la primera Directiva de carácter medioambiental, aunque fue en el Acta Unica Europea (1986) donde se consagró jurídicamente la política de medio ambiente en los Tratados de las Comunidades Europeas. Previamente al Acta Unica Europea ya habían comenzado a implementarse los programas de acción en materia de medio ambiente, instrumentos jurídicos de acción comunitaria en materia de medio ambiente de carácter plurianual y de contenido diverso.

[1] Quiero expresar mi agradecimiento a Angel Gómez Puerto, cuyo trabajo de investigación titulado *El Medio Ambiente en la Constitución de 1978. El papel de la Administración Local en la efectividad del derecho constitucional al medio ambiente: la experiencia de la Ciudad de Córdoba*, que tuve la suerte de dirigir, me sirvió para tomar conciencia de que determinados enemigos precisan de múltiples frentes donde atacar.

Al día de hoy, la actuación de la Unión Europea en materia de medio ambiente se recoge en la Decisión 1600/2002/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de julio de 2002 por el que se establece el VI Programa de Acción Comunitario en Materia de Medio Ambiente 2002-2012. Este programa proclama como estrategia la integración de las preocupaciones medioambientales en todas las políticas comunitarias y contribuir a la realización del desarrollo sostenible en la Unión ampliada.

Según establece este documento comunitario, los objetivos medioambientales de la Unión deben afrontarse en los siguientes ámbitos:

- Cambio climático.
- Naturaleza y biodiversidad.
- Medio ambiente y salud y calidad de vida.
- Recursos naturales y residuos.

Precisamente sobre residuos y cómo pueden afectar a los recursos naturales marinos versa parte de este trabajo, aunque previamente conviene hacer algunas reflexiones generales sobre la protección del medio ambiente a nivel internacional.

En este aspecto hay que destacar como punto de inflexión determinante la celebración de la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente Humano celebrada en Estocolmo en 1972 (precedente de las Cumbres de Río (1992), Kioto (1995) y Johannesburgo (2002), de la que surgió un plan de acción y una declaración de principios que constituyó una auténtica guía universal. Pues, las actuales políticas de protección del medio ambiente parten del concepto de "desarrollo sostenible", acuñado en el Informe *Nuestro Futuro Común* de la noruega Gro Harlem Brudtland, y que se podría definir como "aquél que satisface las necesidades de las actuales generaciones sin poner en peligro las posibilidades de las futuras".

Posteriormente, *La Cumbre de la Tierra de 1992* (Cumbre de Río) se planteó con el propósito de intensificar los esfuerzos nacionales e internacionales en la lucha contra la degradación del medio ambiente, compatible con un desarrollo sostenible en todos los países, es decir, lograr estructuras sostenibles de desarrollo a escala mundial.

Como principales objetivos alcanzados, hay que recordar que se adoptaron tres documentos y dos Convenios Internacionales:

a) *Aprobación de la Agenda 21*: se trata de un programa de trabajo para el siglo XXI. Para cada uno de los temas tratados en la Conferencia, se negociaron los objetivos y estrategias internacionales ente 1992 y los primeros años del Siglo XXI, incluyendo estimaciones de costes, prioridades y responsabilidades concretas. El documento Agenda 21 establece pautas para alcanzar modos de crecimiento social y económicamente sostenibles: el concepto de desarrollo sostenible. Se trataba de lograr en el año 2000 un desarrollo sostenible en el Tercer Mundo.

El costo estimado de este Programa oscilaba entre 400 y 600 mil millones de dólares anuales (el 80% a aportar por los propios países en vías de desarrollo y el resto por las naciones ricas). El acuerdo final sobre financiación de este programa no estableció ninguna fecha para el aumento de la ayuda al desarrollo, pese a las presiones del Tercer Mundo. Este documento influyó decisivamente en el de la Comisión Europea *Hacia un desarrollo sostenible*, adoptado en diciembre de 1992. El documento Agenda 21 fue suscrito por la Comunidad Europea y por sus Estados Miembros.

b) *Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo*: declaración final de carácter político. Significó el mayor consenso y al más alto nivel, logrado en torno a la necesidad de pasar a la acción en la lucha por preservar nuestro entorno vital. Se trata de una declaración de principios. Fue suscrita por la Comunidad Europea y por los Estados Miembros.

c) *Declaración de principios sobre Bosques y Selvas*. Suscrito por la Comunidad Europea y sus Estados Miembros[2].

d) Apertura a la firma de los *Convenios sobre el Cambio Climático y la Diversidad Biológica*. Han sido firmados, igualmente, por la CE y sus Estados. Los EE.UU. no firmaron el acuerdo sobre biodiversidad. Estos dos Convenios Internacionales fueron firmados en la Cumbre por 155 países.

También hay que destacar que en 1988 se creó el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC, por sus siglas en inglés) conjuntamente por la Organización Meteorológica Mundial (OMM) y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), con la finalidad de evaluar la información científica, técnica y socioeconómica pertinente para la comprensión del riesgo de cambio climático inducido por los seres humanos. Desde su creación, el IPCC ha producido una serie de completos Informes de Evaluación sobre el estado de los conocimientos acerca de las causas del cambio climático, sus efectos potenciales, y las opciones en cuanto a estrategias de respuesta.

La respuesta internacional ante el reto del cambio climático se ha materializado en dos instrumentos jurídicos, la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, adoptada en 1992 y que entró en vigor en 1994, y el Protocolo de Kioto. La Convención, ratificada por 186 países, tiene como objetivo último lograr una estabilización de las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera con el fin de impedir perturbaciones peligrosas de carácter antropogénico en el sistema climático. Por su parte, en 1997, los gobiernos acordaron incorporar una adición al tratado, conocida con el nombre de Protocolo de Kioto, que desarrolla y dota de contenido concreto las prescripciones genéricas de la CMNUCC y que cuenta con medidas más enérgicas (y jurídicamente vinculantes). El Protocolo de Kioto, adoptado en 1997 y que entró en vigor en febrero de 2005, establece, por primera vez, objetivos de reducción de emisiones netas de gases de efecto invernadero para los principales países desarrollados y con economías en transición. Las emisiones de gases de efecto invernadero de los países industrializados deben reducirse al menos un 5% por debajo de los niveles de 1990 para el período 2008-2012.

2 ■ LA CONFIGURACIÓN DOCTRINAL DEL MEDIO AMBIENTE EN EL ORDENAMIENTO CONSTITUCIONAL

Nuestra Constitución se aprueba pocos años después de la cumbre de Estocolmo y está inmersa en ese nuevo escenario internacional y europeo. Por tanto, nuestra Constitución es heredera, en este aspecto, de un contexto político y jurídico internacional sensible a la protección ambiental. La Constitución española de 1978 se sumó, pues, a esa nueva corriente jurídica internacional. Así, a través del artículo 45 de nuestra constitución, se incorpora por primera vez en nuestro Derecho Constitucional la noción de calidad de vida y se constitucionaliza el deber de conservar el entorno.

[2] La Unión Europea, en la Resolución por la que se adopta un Programa Comunitario de política y actuación en materia de Medio Ambiente y Desarrollo, se reafirma en el seguimiento de la CNUMAD, adoptando, en concreto, los siguientes compromisos:

1) Crear la base para que se ratifiquen los Convenios sobre el Cambio Climático y la Biodiversidad.
2) Integrar la Declaración de Río, la Agenda 21 y la Declaración de los Principios Forestales en las políticas de la Comunidad.
3) Participar activamente en negociaciones sobre un futuro Convenio sobre la desertificación.
4) Cumplir los compromisos financieros con los países en vías de desarrollo en el ámbito del desarrollo sostenible e incrementar la asistencia financiera a la Agenda 21 (concreción del compromiso de 3.000 millones de ecus), así como la transferencia de tecnología y apoyo institucional a este Programa.
5) Apoyar la reposición del Fondo Mundial del Medio Ambiente, en aras de apoyar financieramente a los nuevos Convenios, el del Cambio Climático y el de la Biodiversidad.

En relación a la protección jurídica del medio ambiente es clave el papel de la Unión Europea. Desde que en enero de 1986 España entra en las Comunidades Europeas, el contenido del derecho ambiental nacional viene determinado, en buena parte, por la legislación europea. Además, con el frecuente solapamiento de los títulos competenciales comunitario, estatal y autonómico, se ha generado en nuestro Estado una complicada trama de acciones legislativas ambientales que es necesario coordinar.

En relación al concepto jurídico de medio ambiente, a título de recordatorio, debemos citar a Giannini[3], quien delimitó el concepto jurídico de medio ambiente catalogándolo en tres posibles versiones: a) en cuanto conservación del paisaje, incluyendo tanto las bellezas naturales como los centros históricos; b) el medio ambiente en cuanto normativa relacionada con la defensa del suelo, del aire y del agua; y c) el ambiente en cuanto objeto de disciplina urbanística. Por su parte Canosa Usera[4], al abordar este tema, pone en cuestión incluso el carácter reiterativo del término medio ambiente (dice que sería mejor ambiente, a secas). Parece que el término es producto del lenguaje administrativo que se caracteriza por preferir la expresión más prolija a la más breve. No obstante, desde su empleo por la legislación de los años 70 se ha ido consagrando jurídicamente. En cuanto al contenido del concepto, debido a la fuerza atractiva de lo ambiental, se tiende a la adopción de un concepto amplísimo, inabarcable de medio ambiente, ya que, si nos atenemos a la realidad, ambiente es todo lo que nos rodea. Pero, este concepto tan amplio debilitaría su valor jurídico. Según el autor, el objetivo de los ordenamientos jurídicos debe ser acotar qué bienes pueden calificarse de ambientales.

El constituyente español de 1978 adoptó un concepto de medio ambiente poco nítido, apenas perfilado en su significado jurídico. La tarea clarificadora ha correspondido al legislador ordinario, que ha ido concretando este concepto en las leyes ambientales. La jurisprudencia del Tribunal Constitucional se ha decantado por un concepto funcional de medio ambiente: estaríamos ante una norma ambiental cuando su "centro de gravedad" estuviera en lo ambiental, es decir, cuando su principal finalidad fuera la tutela ambiental, el "mantenimiento de un alto nivel de protección del ciclo de la vida".

La sentencia 102/1995, de 26 de junio, del Tribunal Constitucional, en su fundamento jurídico sexto, pone el acento sobre la relación compleja existente entre todos los factores ambientales: el medio "no puede reducirse a la mera suma o yuxtaposición de los recursos naturales y su base física sino un entramado complejo de las relaciones entre todos esos elementos...". Para el TC, la dinamicidad del concepto de medio ambiente se conjuga con su carácter antropocéntrico: "...esencialmente antropocéntrico y relativo. No hay ni puede haber una idea abstracta, intemporal y utópica de medio ambiente fuera del tiempo y del espacio. Es siempre una concepción perteneciente al hoy y operante (STC 102/1995, f.j. 4º). Por tanto, nuestro alto tribunal sostiene un concepto dinámico de medio ambiente, es decir, como entorno vital conformado más que por los elementos considerados aisladamente, por las relaciones entre los distintos factores y elementos ambientales.

La Ley 16/2002, de Prevención y Control Integrados de la Contaminación[5] no introduce expresamente un concepto legal de medio ambiente, pero cuando expresa sus objetivos preceptúa que "esta ley tiene por objeto evitar o, cuando ello no sea posible, reducir y controlar la contaminación de la atmosféra, del agua y del suelo, mediante el establecimiento de un sistema de prevención y control integrados de la

3 Giannini, M. S. "Ambiente: aspectos jurídicos". *Revista de Derecho Público* (1973).

4 Canosa Usera, R. *Constitución y medio ambiente*. Dykinson (2000).

5 Esta norma estatal es la transposición de la Directiva IPPC de la UE, de 1996.

contaminación, con el fin de alcanzar una elevada protección del medio ambiente en su conjunto".

La doctrina ha mantenido, al respecto, posturas divergentes. Así, Delgado Piqueras[6] ha sostenido que el derecho al medio ambiente no debe ser entendido como el derecho a disfrutar de un ambiente ideal, sino como el derecho a que éste sea preservado, protegido del deterioro y, en su caso, mejorado en el momento y lugar concreto en que se manifieste una situación de degradación efectiva o potencial. Asimismo, considera que el deber del legislador no consiste en redundar una proclamación general que ya sanciona la Constitución ni tampoco en establecer una definición universalmente válida del derecho, sino en extender y hacer realidad su verificación en los distintos sectores del ordenamiento que le afectan. Esta es, según Delgado Piqueras, la tarea que el constituyente encomienda al legislador, decidir progresivamente en los distintos ámbitos y realidades de conflicto ambiental cuál debe ser el alcance de ese derecho, conjugándolo y armonizándolo con el resto de bienes, valores, principios y derechos igualmente reconocidos en la Constitución.

Por su parte, Jordano Fraga[7] ha afirmado que la construcción del derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado como derecho subjetivo es posible en nuestro ordenamiento jurídico por tres razones:

- La primera razón es la que nos ofrece la interpretación literal: si el artículo 45 de la CE utiliza la expresión derecho, lo que se reconoce es un derecho.

- En segundo término, cabe una construcción expansiva ex artículo 10.2 CE (el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU reconoce el derecho a un nivel de vida adecuado y en artículo 12 reconoce el derecho de toda persona al mejoramiento en todos sus aspectos de la higiene del trabajo y el medio ambiente).

- En tercer lugar, el artículo 53.3 es base indiscutible para defender la naturaleza de verdadero derecho subjetivo del derecho consagrado en el artículo 45 CE.

En opinión de Domper Ferrando[8], el reconocimiento de un derecho del ambiente en las constituciones recientes y la conciencia creciente de la problemática medioambiental, junto al carácter consensuado con que se elaboró nuestra Constitución, abocaron a un reconocimiento expreso del derecho al medio ambiente en su artículo 45. Constitucionalmente en España el medio ambiente se entronca entre los principios rectores de la política económica y social, localizándose en la parte dogmática como un nuevo derecho económico-social: el derecho al medio ambiente y a la calidad de vida.

Para Sarmiento Acosta[9] el artículo 45 de la norma suprema es encuentra ubicado sistemáticamente en el capítulo tercero ("de los principios rectores de la política social y económica) del título I (de los derechos y deberes fundamentales"), lo que significa que, al igual que su reconocimiento, respeto y garantía informará la legislación positiva, la práctica

6 Delgado Piqueras, F. "Régimen Jurídico del Derecho Constitucional al Medio Ambiente". *Revista Española de Derecho Constitucional* (1993).

7 Jordano Fraga, J. "El Derecho a disfrutar de un Medio Ambiente adecuado". *Revista electrónica de Derecho Ambiental*. Universidad de Sevilla (2002).

8 Domper Ferrando, J. *El medio ambiente y la intervención administrativa. Planteamientos constitucionales*. Cívitas/Universidad de Zaragoza (1992)

9 Sarmiento Acosta, M. J. "Las virtualidades del derecho constitucional al medio ambiente". *Revista Actualidad Administrativa* (1996).

judicial y la actuación de los poderes públicos y que sólo podrán ser alegados ante la jurisdicción ordinaria de acuerdo con lo que dispongan las leyes que los desarrollen (artículo 53.3 CE).

Canosa Usera, por su parte, plantea en su obra el contenido incierto y de estructura abierta de este novísimo "derecho a disfrutar del medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona" (artículo 45.1 CE), y por tanto, la urgente y necesaria regulación del mismo, pues, no basta la regulación constitucional. Es decir, la inexistencia, aún, en nuestro ordenamiento jurídico de una ley general del medio ambiente, que desarrolle los derechos y principios recogidos en dicho precepto constitucional. Este es asunto principal del tema que estamos abordando, pues, en nuestro ordenamiento jurídico pasamos de las generales normas jurídicas contenidas en el artículo 45 a normas administrativas absolutamente sectoriales y concretas, sin norma general intermedia.

Este autor también aborda la configuración subjetiva de lo ambiental, la estructura del derecho constitucional a disfrutar de medio ambiente adecuado para la persona. La primera idea que deja clara es que el reconocimiento del derecho a disfrutar de un ambiente adecuado va poco a poco extendiéndose y encontrando su sitio en ordenamientos jurídicos de la segunda mitad del pasado siglo.

Respecto al derecho al ambiente, el constitucionalista portugués Gomes Canotilho[10] sintetiza en tres las opiniones doctrinales al respecto:

- Primera: aquella que lo considera derecho subjetivo y fundamental (doctrina portuguesa y parte de la española).

- Segunda: la que lo cataloga como interés difuso (gran parte de la doctrina italiana).

- Tercera: la que concibe el derecho al ambiente como fin del Estado, considerando su dimensión objetiva que impone obligaciones a los poderes públicos.

Nuestra Constitución de 1978 es un buen ejemplo de toda esta problemática. El artículo 45 CE, que consagra un derecho subjetivo al medio ambiente adecuado, está ubicado sistemáticamente en el Capítulo III del Título I. En rigor, no es un derecho, sino un principio rector de la política económica y social. Estos principios suponen mandatos al legislador y al resto de los poderes públicos para que orienten su actividad en la senda que marcan estos principios. Se puede concluir que, el reconocimiento de un derecho a disfrutar del medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, al margen de su formulación literal y de su problemático valor como derecho subjetivo típico, es, incuestionablemente un principio, y como tal, se proyecta sobre todo el orden jurídico.

La referencia más clara al derecho en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional la encontramos en la STC 102/1995, según la cual "el aseguramiento de la solidaridad colectiva que haga posible el ejercicio del derecho a disfrutar del medio y el correlativo deber de conservarlo, legitiman la atribución al Estado de competencias ambientales" (FJ 8). En esta misma resolución, en su fundamento jurídico 7, el Tribunal Constitucional brinda un importante apoyo a la consideración como fundamental del derecho proclamado en el artículo 45.1 CE, al entender que como emanación de la dignidad de la persona (artículo 10.1 CE), cada cual tiene el derecho inalienable a habitar en su entorno de acuerdo con sus características culturales.

10 Gomes Canotilho, J. J. *Protección del medio ambiente y derecho de propiedad*. Coimbra Editora (1995).

También podemos encontrar conexión entre el artículo 45.1 CE y la cláusula de igualdad sustancial del artículo 9.2 CE, entendiendo que la promoción de la igualdad material exige como elemento fundamental un medio ambiente adecuado. Por tanto, el deber ambiental reclama un reparto de cargas: concentrar las actividades contaminantes en los lugares más desfavorecidos supone una suerte de "exportación" interior de la insalubridad ambiental y una muestra de insolidaridad contraria a lo proclamado en el artículo 45.1 CE.

3 ■ EL REPARTO COMPETENCIAL DE LA PROTECCIÓN MEDIOAMBIENTAL MARINA EN LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Como ha señalado el Consejo de Estado[11], el análisis de la jurisprudencia constitucional debe partir del hecho de que el Tribunal Constitucional ha tenido que ir sentando su doctrina progresivamente, nunca de manera directa, sino al hilo de discusiones concretas en relación bien con competencias genéricas que suelen ejercerse en el territorio "normal" del Estado y de las Comunidades Autónomas (esto es, competencias que se ejercen en tierra o, a lo sumo, en la zona marítimo-terrestre); bien al hilo de conflictos de competencias que se ejercen en zona marítimo-terrestre o en zona contigua a ella, pero que son de naturaleza sectorial, como la competencia en materia de pesca; o bien, finalmente, al hilo de conflictos en los que ni el Estado ni la Comunidad Autónoma pretendían el ejercicio de competencias ambientales (como ha ocurrido, singularmente, en los conflictos relativos a las competencias en materia de maricultura). En definitiva, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha evolucionado a medida que surgían nuevos y particulares supuestos de hecho. Puede decirse, pues, que no existe una doctrina consolidada, homogénea y clara en relación con el ejercicio de competencias ambientales en el mar.

La primera vez que el Tribunal Constitucional tuvo que pronunciarse en relación a este asunto fue con motivo del enjuiciamiento de las potestades del Estado como titular de demanio marítimo-terrestre y marítimo, mediante la interpretación del artículo 149.1.23ª en relación con el 132.2 de la Constitución.

Esta primera jurisprudencia constitucional (la STC 149/1991, de 4 de julio, que examinó la constitucionalidad de la Ley de Costas de 1988) hizo una interpretación extensiva del título estatal de protección ambiental, la cual fue posteriormente rectificada por el propio Tribunal Constitucional.

La STC 149/1991, parte, como eje axial de su argumentación, de la afirmación de que, aunque la titularidad del dominio público no es, en sí misma, un criterio de delimitación competencial, se considera que de esta titularidad demanial deriva la facultad del legislador estatal para definir el dominio público y para establecer tanto el régimen jurídico de los bienes que lo integran, como las facultades de gestión y de ejecución necesarias para preservarlo, mejorarlo, conservarlo y asegurar su adecuada utilización. En consecuencia, aun cuando el artículo 132 de la Constitución no es un precepto atributivo de competencias, no cabe ignorar las facultades que pueden corresponder al Estado en cuanto titular del dominio público marítimo-terrestre, señala el Tribunal Constitucional.

Desde esta perspectiva, recuerda el mencionado informe del Consejo de Estado, puede considerarse

11 *INFORME DEL CONSEJO DE ESTADO DE JULIO DE 2006 SOBRE LAS COMPETENCIAS DE LAS DISTINTAS ADMINISTRACIONES TERRITORIALES Y ÓRGANOS DE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO EN MATERIA DE PROTECCIÓN DE HÁBITATS Y ESPECIES MARINAS Y DE DECLARACIÓN Y GESTIÓN DE ÁREAS MARINAS PROTEGIDAS.*

que el legislador estatal está no sólo facultado, sino también obligado, a proteger el dominio público marítimo-terrestre, a fin de garantizar el mantenimiento de su integridad[12].

Al margen de ello, la STC 149/1991 admite la actuación del Estado fuera de la zona marítimo-terrestre y de las playas, invocando para ello las competencias estatales en materia de bases del medio ambiente (artículo 149.1.23ª de la Constitución) y de condiciones básicas que garantizan la igualdad en el ejercicio de los derechos (artículo 149.1.1ª).

En relación con la competencia autonómica para establecer normas adicionales de protección del medio ambiente (artículo 149.1.23ª), la STC 149/1991 declara que "el deber estatal de dejar un margen al desarrollo de la legislación básica por la normativa autonómica es menor que en otros ámbitos y que, en consonancia, no cabe afirmar la inconstitucionalidad de las normas estatales aduciendo que, por el grado de detalle con el que están concebidas, no permitan desarrollo alguno". A esta conclusión se llega tras afirmar que "los términos en los que la Constitución (artículo 149.1.23ª) recoge la competencia exclusiva del Estado concerniente a la protección del medio ambiente ofrecen una peculiaridad que no puede ser desdeñada a la hora de establecer su significado preciso (…). El texto constitucional lleva naturalmente a la conclusión de que el constituyente (…) ha entendido que había de ser el Estado el que estableciese toda la normativa que considere indispensable para la protección del medio ambiente".

Así pues, no resulta sorprendente que la STC 149/1991 reconozca a la potestad reglamentaria un importante papel aun dentro de la competencia de la legislación básica, llegando incluso a atribuir al Estado ciertas competencias ejecutivas en materia de medio ambiente (se declara, por ejemplo, que la competencia para conceder la autorización de vertidos al mar desde buques y aeronaves, que es un acto de ejecución, corresponde al Estado y no a las Comunidades Autónomas).

Esta doctrina fue modificada a partir de las Sentencias 102/1995 y 156/1995, a las que siguieron otras más recientes, en las que el Tribunal Constitucional se apartó expresamente del planteamiento adoptado en la STC 149/91, retomando el criterio sentado en la STC 170/1989, que dejó a las Comunidades Autónomas un espacio jurídico muy superior al descrito en la STC 149/1991 en relación con el medio ambiente.

En particular, la STC 102/1995 declara en su F.J. 8 que "*en materia de medio ambiente, el deber estatal de dejar un margen al desarrollo de la legislación básica por la normativa autonómica, aún siendo "menor que en otros ámbitos", no puede llegar, frente a lo afirmado en la STC 149/1991 de la cual hemos de apartarnos en este punto, a tal grado de detalle que no permita desarrollo legislativo alguno de las Comunidades Autónomas con competencias en materia de medio ambiente, vaciándolas así de contenido".* En su F.J. 18 declara que las competencias ejecutivas *"se atribuyen a las Comunidades Autónomas, no de forma absoluta pero sí de manera general*".

[12] Con arreglo a este planteamiento, la STC 149/1991 declaró constitucionales los preceptos de la Ley que atribuyen al Estado facultades normativas y de gestión que tienden a regular y preservar el dominio público, declarando inconstitucionales, en cambio, aquéllos que no persiguen esta finalidad proteccionista, sino una finalidad urbanística o de ordenación del territorio, así como aquéllos que interfieren en el ejercicio de estas competencias por parte de otras Administraciones. A este respecto, el Tribunal Constitucional declaró que "cuando la función ordenadora [como lo es la de Ordenación del territorio y en gran parte la ambiental y de espacios naturales protegidos] se atribuye (…) a entes dotados de autonomía política constitucionalmente garantizada, esa atribución no puede entenderse en términos tan absolutos que elimine o destruya las competencias que la propia Constitución reserva al Estado, aunque el uso que éste haga de ellas condicione necesariamente la ordenación del territorio [o las otras competencias ambientales](...)" (F.J.1). Aunque es cierto que en los supuestos de concurrencia de competencias en el mismo espacio físico la manera más eficaz de evitar conflictos es, con carácter general, la adopción de técnicas de colaboración interadministrativas, hay que tener presente que, cuando dichas técnicas de colaboración no permitan lograr un acuerdo, una de las competencias deberá desplazar a las otras, cobrando entonces protagonismo el carácter prevalente de las competencias estatales.

Esta regla general quiebra, sin embargo, en cuatro supuestos enumerados en la Sentencia (F.J. 8) en los que sí está justificada la acción ejecutiva del Estado, tal como señala el mencionado Informe del Consejo de Estado:

1º.- Cuando no quepa establecer ningún punto de conexión que permita el ejercicio de las competencias autonómicas.

2º.- Cuando el fenómeno objeto de la competencia tenga carácter supraautonómico y no sea posible el fraccionamiento de la actividad pública ejercida sobre él, siempre que dicha actuación tampoco pueda ejercerse mediante mecanismos de cooperación o de coordinación y requiera, por ello, un grado de homogeneidad que sólo pueda garantizarse mediante su atribución a un único titular que, forzosamente, será el Estado.

3º.- Cuando sea necesario recurrir a un ente supraordenado con capacidad de conciliar intereses contrapuestos de sus componentes parciales.

4º.- Cuando exista un peligro inminente de daños irreparables, supuesto que nos sitúa en el terreno del estado de necesidad.

Ahora bien, la admisión de las competencias ejecutivas del Estado en estos supuestos no debe ocultar el hecho de que la propia STC 102/1995, en su fundamento jurídico 20º, es tajante respecto a la no atribución al Estado de competencias de declaración y gestión de espacios naturales protegidos en el demanio marítimo-terrestre.

En efecto, se reafirma el principio de que la titularidad demanial no es un título competencial citando expresamente el amplio párrafo al respecto de la STC 149/1991: *"Ahora bien, en ningún caso la titularidad dominical se transforma en título competencial desde la perspectiva de la protección del medio ambiente, sin perjuicio por supuesto de las funciones estatales respecto de estos bienes desde su propia perspectiva. «Las facultades dominicales -hemos dicho ya- sólo pueden ser legítimamente utilizadas en atención a los fines públicos que justifican la existencia del dominio público, esto es, para asegurar la protección de la integridad del demanio, la preservación de sus características naturales y la libre utilización pública y gratuita, no para condicionar abusivamente la utilización de competencias ajenas y en lo que aquí más directamente nos ocupa, de la competencia autonómica para la ordenación territorial»* (STC 149/1991)"[13].

[13] Así, con este razonamiento se argumenta el siguiente fallo:

"Espacios naturales enclavados en la zona marítimo-terrestre (art. 21.3). 20. Una situación distinta es la que se plantea en el caso de la zona marítimo-terrestre, aun cuando la respuesta haya de ser también negativa. Efectivamente, se reserva al Estado la declaración y gestión de los espacios naturales protegidos cuando tengan por objeto la protección de las riberas del mar, de los ríos, del mar territorial y las aguas interiores y los recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental (art. 3, Ley 22/1988, de Costas, al cual se remite el art. 21.3 de la Ley 4/1989). Es opinión pacífica que la titularidad del dominio público no confiere, por sí misma, competencia alguna. Tampoco tiene tal virtud taumatúrgica la importancia de estos bienes para el interés general, valor colectivo donde estriba el fundamento de su calificación jurídica como públicos y de la adscripción de su dominio al Estado. Es la naturaleza jurídica de la actividad el único criterio válido para juzgar de su idoneidad constitucional. No hay por qué repetir lo dicho más arriba. La esencia de la declaración como acto ejecutivo no puede quedar desvirtuada por factores ajenos e inoperantes como son los topográficos. Sigue siendo cierto ahora como antes que lo básico es también la regulación mínima, donde se definan y acoten los espacios naturales dignos de protección y se tracen directrices para su uso y hasta para su gestión, sin alterar la titularidad de ésta. Cabe, por tanto, que estos bienes de dominio público puedan constituirse en una categoría ad hoc por sus características propias y su trascendencia social, junto a los parques, las reservas, los monumentos y los paisajes… En consecuencia, la calificación de un segmento o trozo de la zona marítimo-terrestre como parte

4 ■ DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS ENTRE EL ESTADO Y LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN RELACIÓN A LOS VERTIDOS AL MAR. LA DOCTRINA DEL CONSEJO DE ESTADO

En ingeniería ambiental se denomina *vertidos* a cualquier disposición de aguas residuales en un cauce o masa de agua[14]. También se utiliza el término para los vertidos que se realizan sobre el terreno. Como consecuencia de la actividad humana, su impacto sobre el medio ambiente es negativo y debe ser minimizado por medio de medidas correctoras adecuadas. Los vertidos urbanos, o aguas negras, se caracterizan por su contaminación orgánica (fecal), disuelta o suspendida, que se mide en su conjunto (sin discriminar compuestos específicos) por su demanda química de oxígeno (DQO) y su demanda biológica de oxígeno (DBO).

La mayoría de los vertidos de aguas residuales que se hacen en el mundo no son tratados. Simplemente se descargan en el río, mar o lago más cercano y se deja que los sistemas naturales, con mayor o menor eficacia y riesgo, degraden los desechos de forma natural. En los países desarrollados una proporción, cada vez mayor, de los vertidos es tratada antes de que lleguen a los ríos o mares en las llamadas *EDAR* (estaciones depuradoras de aguas residuales).

El objetivo de estos tratamientos es, en general, reducir la carga de contaminantes del vertido y convertirlo en inocuo para el medio ambiente. Para cumplir estos fines se usan distintos tipos de tratamiento dependiendo de los contaminantes que arrastre el agua y de otros factores más generales, como localización de la planta depuradora, clima, ecosistemas afectados, etc.

de un espacio natural protegible corresponde también a la Comunidad Autónoma en cuyo territorio se encuentre. Lo mismo cabe decir de la gestión, a los solos efectos de la protección del medio ambiente, sin que la posibilidad de interferencias recíprocas, fenómeno común en el ejercicio de competencias concurrentes sobre el mismo objeto para diferentes funciones, autorice a unificarlas mediante la absorción de una por la otra. Tal tentación nos conduciría al redescubrimiento del Estado centralista. La conclusión no puede ser otra que erradicar este apartado tercero, como lo fue el posterior del art. 21, por quebrantar el orden constitucional de competencias y adolecer en consecuencia de inconstitucionalidad".

El fallo dispone que se decide : *"1. Declarar la nulidad de la Disposición adicional quinta que contiene la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestre, en cuanto considera básicos sus artículos 21.3…".*

El problema radica, según el mencionado Informe del Consejo de Estado, en que mientras todo el razonamiento se hace en relación con espacios marítimo-terrestres (esa el la rúbrica del F.J.8) y se señala expresamente que *"en consecuencia, la calificación de un segmento o trozo de la zona marítimo-terrestre como parte de un espacio natural protegible corresponde también a la Comunidad Autónoma en cuyo territorio se encuentre"*, sin embargo, se expulsa del Ordenamiento, como legislación básica, todo el artículo 21.3 (y no sólo la parte del mismo que se refiere a la zona marítimo-terrestre).

Este artículo 21.3 (que, por lo demás, fue formalmente derogado después por la Disposición derogatoria primera de la Ley 41/1997: "Quedan derogados los apartados 3 y 4 del artículo 21, así como (…) de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres") señalaba que "3. *La declaración y gestión de los espacios naturales protegidos a que se refiere el capítulo anterior corresponderá al Estado cuando tengan por objeto la protección de bienes de los señalados en el art. 3 de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas*" y, por tanto, atribuía al Estado la declaración de ENPs no sólo en la zona marítimo terrestre sino también en todo el resto del demanio marítimo (dado que todos los componentes y no sólo la zona marítimo-terrestre están listados en el artículo 3 de la Ley de Costas).

Así, pues, el fallo fué más allá de lo que el razonamiento implica y por ello, como ya se ha visto en el apartado III.3.1, en el año 2003 se "restaura" parte del antiguo texto del artículo 21.3 de la Ley 4/1989 (ahora artículo 21.1) aunque sólo en lo referido al mar territorial).

14 Para una mayor profundización en esta materia desde el punto de vista jurídico pueden consultarse Fortes Martín, A. *Vertidos y calidad ambiental de las aguas. Regulación jurídico-administrativa*. Atelier Procesal (2005); y Casado Casado, L. *La regulación de los vertidos en aguas continentales en el derecho comunitario: hacia un enfoque ambiental y global en la protección de las aguas*, Ed.Cedecs (2005); y la bibliografía en ellos contenida.

Una vez hecha esta breve introducción, pasemos a analizar la doctrina del Consejo de Estado en relación a los *vertidos desde tierra al mar*[15].

a) *Distribución de competencias.* En el análisis de la distribución competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas en relación con los vertidos desde tierra al mar, hay que atender a los Estatutos de Autonomía, la legislación estatal de costas y la Sentencia del Tribunal Constitucional 149/1991, de 4 de julio.

Los Estatutos de Autonomía de las Comunidades costeras –salvo los de Murcia y Cantabria– reconocen la competencia autonómica para la ejecución de la legislación estatal en la materia de vertidos industriales y contaminantes en las aguas territoriales del Estado correspondientes a sus respectivos litorales.

En el Estatuto de Autonomía canario se utiliza una fórmula distinta, pues se alude de modo más genérico a *"los vertidos en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma"* (artículo 32.12).Tal normativa estatal se contiene en los artículos 56 y siguientes de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, que requieren autorización de la Administración competente para todos los vertidos, tanto líquidos como sólidos, con independencia del bien de dominio público marítimo-terrestre en que se realicen.

Al examinar la conformidad con la Constitución de la legislación de costas, la STC 149/1991 vinculó el ejercicio por las Comunidades Autónomas de funciones ejecutivas en este campo a la asunción, no de la competencia específica sobre vertidos, sino de la más amplia de protección ambiental. De esta manera, señaló que las Comunidades Autónomas que hubieran asumido competencias para la ejecución de las normas sobre protección del medio ambiente, es decir, todas, "son también competentes para llevar a cabo los actos de ejecución que impliquen la aplicación de las normas sobre vertidos, sea cual fuere el género de éstos y su destino". Por lo tanto, aun sin una referencia concreta a los vertidos en sus Estatutos, las Comunidades Autónomas de la Región de Murcia, Islas Baleares y Cantabria, al igual que las demás del litoral, desarrollan funciones ejecutivas sobre vertidos desde tierra al mar.

Respecto de los Estatutos recién reformados, el Estatuto de Cataluña de 2006 (artículo 144.1 g) y el Andaluz de 2007[16] (artículo 57.3), en coherencia con la doctrina mencionada del Tribunal Constitucional, recogen la competencia sobre vertidos como un aspecto de la protección del medio ambiente. En el nuevo Estatuto de Illes Balears de 2007 se atribuye a la Comunidad Autónoma la competencia ejecutiva en materia de *"vertidos industriales y contaminados en las aguas territoriales del Estado"* correspondientes a su litoral (artículo 32.16), a pesar de que ya ejercía esta competencia sin estar prevista en el anterior texto estatutario.

Para concluir esta exposición acerca de la distribución de competencias en materia de vertidos, conviene señalar, respecto de la legislación estatal cuya ejecución corresponde a las Comunidades Autónomas, que la Ley 16/2002, de 1 de julio, de Prevención y Control Integrados de la Contaminación, establece el régimen jurídico de la autorización ambiental integrada, una de cuyas finalidades consiste en integrar un solo acto de intervención

15 Para el estudio de esta materia hemos seguido la doctrina que se contiene en el *INFORME DEL CONSEJO DE ESTADO DE JULIO DE 2006 SOBRE LAS COMPETENCIAS DE LAS DISTINTAS ADMINISTRACIONES TERRITORIALES Y ÓRGANOS DE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO EN MATERIA DE PROTECCIÓN DE HÁBITATS Y ESPECIES MARINAS Y DE DECLARACIÓN Y GESTIÓN DE ÁREAS MARINAS PROTEGIDAS.*

16 Sobre el Estatuto de Autonomía de 2007 nos detendremos en el siguiente epígrafe.

administrativa todas las autorizaciones ambientales existentes en materia de producción y gestión de residuos, de vertidos a las aguas continentales y desde tierra al mar, así como las determinaciones de carácter ambiental en materia de contaminación atmosférica, incluidas las referentes a los compuestos orgánicos volátiles (artículo 11.1. b). Por este motivo, la disposición derogatoria única de la Ley 16/2002 deja sin efecto, en relación con las actividades industriales incluidas en su ámbito de aplicación, las previsiones sobre los procedimientos de solicitud, concesión, revisión y cumplimiento de distintas autorizaciones ambientales, entre ellas, las de vertidos al dominio público marítimo-terrestre, desde tierra al mar, contenidas en la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas.

En suma, tal como señala el mencionado Informe del Consejo de Estado, en el campo estudiado, las Comunidades Autónomas desempeñan competencias de ejecución, con base en las cuales pueden adoptar normas reglamentarias destinadas a establecer las medidas organizativas y procedimentales precisas para hacer posible el cumplimiento de la legislación estatal. Asimismo, pueden desarrollar una actividad normativa de mayor calado con base en otros títulos competenciales, especialmente, el relativo a la protección del medio ambiente[17].

[17] A partir del examen de la normativa autonómica, es posible sostener, pues, las siguientes distinciones:

1.- Las normas sobre autorizaciones.
Los Decretos, del Gobierno Vasco 196/1997, de 29 de agosto, por el que se establece el procedimiento para el otorgamiento de autorizaciones de uso en la zona de servidumbre de protección del dominio público marítimo-terrestre y de vertido desde tierra al mar, y del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Cantabria 48/1999, de 29 de abril, sobre vertidos al mar en el ámbito del litoral de dicha Comunidad, regulan los trámites de los expedientes iniciados a raíz de una solicitud de autorización de este tipo de vertidos, así como los órganos competentes para la instrucción y resolución de dichos expedientes. Ésta es también la finalidad del Decreto del Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña 83/1996, de 5 de marzo, sobre medidas de regularización de vertidos de aguas residuales, que establece un procedimiento común aplicable tanto a los vertidos producidos en el dominio público hidráulico como a los efectuados de tierra a mar.

Por su parte, la Ley 7/1994, de 18 de mayo, de Protección Ambiental de la Comunidad Autónoma de Andalucía comienza el capítulo dedicado a la calidad de las aguas litorales prohibiendo *"todos los vertidos, cualquiera que sea su naturaleza y estado físico, que se realicen de forma directa o indirecta desde tierra a cualquier bien de dominio público marítimo-terrestre, que no cuenten con la correspondiente autorización administrativa"* (artículo 55, cuyo tenor recuerda al de los artículos 56 y 57 de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas). El artículo 60 de esta ley andaluza remite a su desarrollo reglamentario la regulación del procedimiento para el otorgamiento de autorizaciones de vertido, especificando que el silencio será negativo. En un primer momento, las competencias en materia de vertidos al dominio público marítimo-terrestre se asignaron a la Agencia de Medio Ambiente en virtud del Decreto de la Comunidad Autónoma de Andalucía 97/1994, de 3 de mayo, dictado unos días antes de la entrada en vigor de la ley autonómica de referencia, pero, al ser suprimido en 1997 este organismo autónomo, sus funciones y competencias fueron atribuidas a la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía.

Finalmente, resulta oportuno aludir a la Ley de la Comunidad Valenciana 2/2006, de 5 de mayo, de Prevención de la Contaminación y Calidad Ambiental, que, siguiendo el modelo previsto en la Ley 16/2002, de 1 de julio, de Prevención y Control Integrados de la Contaminación, prevé la incorporación a una única resolución de las autorizaciones y pronunciamientos sectoriales en materia de producción y gestión de residuos, y vertidos al dominio público marítimo-terrestre desde tierra al mar, competencia del órgano autonómico.

2.- La planificación relativa a los vertidos.
Esta vía ha sido explorada por la Junta de Galicia, que aprobó en virtud del Decreto 438/2003, de 13 de noviembre, el Plan Básico de Contingencias por Contaminación Marina para la defensa de los recursos pesqueros, marisqueros, paisajísticos, acuícolas y medioambientales de Galicia. Conforme al artículo 2 del Decreto indicado, constituye el objetivo del Plan Básico *"establecer unos mecanismos de respuesta rápida y eficaz de las administraciones públicas a nivel interior, portuario y de ría ante situaciones de contaminación marina por vertidos tierra-mar"*.

3.- El régimen impositivo.
La Ley 1/1995, de 8 de marzo, de Protección del Medio Ambiente de la Región de Murcia, tras su modificación por la Ley 8/2004, de 28 de diciembre, regula en el artículo 45 bis el canon de vertidos al mar, que *"grava la carga contaminante de los vertidos autorizados, con el fin de promover la calidad ambiental de las aguas litorales"* de la Comunidad Autónoma. De esta

5 ■ LA PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE MARINO EN EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE ANDALUCÍA DE 2007

Concluimos este trabajo haciendo referencia a los preceptos del nuevo Estatuto de Autonomía de Andalucía que podrían servirnos para legitimar la protección del medio ambiente marino por parte de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

5.1. LA PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE COMO UN OBJETIVO BÁSICO EN ANDALUCÍA

Tal como ha señalado Embid Irujo[18], la contemplación del nuevo Estatuto de Andalucía desde una perspectiva ambiental resulta sorprendente por el altísimo número de referencias que al ambiente se dedican en él. Y referencias, además, realizadas desde muy diversas perspectivas (objetivos, principios rectores, derechos, deberes, competencias…)

Por ello, y con carácter general, se ha de invocar, en primer lugar, el artículo 10, ínsito en el Título Preliminar, en el que se encuadran los objetivos básicos de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

El artículo 10.3.7º señala como objetivo básico de la Comunidad Autónoma *la mejora de la calidad de vida de los andaluces y andaluzas, mediante la protección de la naturaleza y del medio ambiente, la adecuada gestión del agua y la solidaridad interterritorial en su uso y distribución, junto con el desarrollo de los equipamientos sociales, educativos, culturales y sanitarios, así como la dotación de infraestructuras modernas.* Como necesario correlato a dicho objetivo, el apartado 4º especifica que *los poderes públicos de la Comunidad Autónoma de Andalucía adoptarán las medidas adecuadas para alcanzar los objetivos señalados, especialmente mediante el impulso de la legislación pertinente, la garantía de una financiación suficiente y la eficacia y eficiencia de las actuaciones administrativas.* En este sentido, debe entenderse que, desde una visión programática, se encuentra oportuno acomodo para invocar esa misión como propia de los poderes públicos andaluces.

5.2. EL DERECHO A DISFRUTAR DEL MEDIO AMBIENTE. LA EXISTENCIA DE POLÍTICAS PÚBLICAS

En ese mismo sentido, cabe añadir que en el nuevo Estatuto resalta la existencia de un Título en el que se incluye un catálogo de derechos subjetivos, fundamentalmente de carácter social: el Título I rubricado *Derechos sociales, Deberes y Políticas Públicas*. Dentro de este título, se puede encontrar el artículo 28 rubricado *Medio ambiente*, que reconoce el derecho subjetivo a *vivir en un medio ambiente equilibrado, sostenible y saludable, así como a disfrutar de los recursos naturales, del entorno y el paisaje en condiciones de igualdad, debiendo hacer un uso responsable del mismo para evitar su deterioro y conservarlo para las generaciones futuras, de acuerdo con lo que determinen las leyes.* En el segundo apartado se *garantiza este derecho mediante una adecuada protección de la diversidad*

regulación cabe resaltar que la base imponible del canon está constituida por *"el valor de las unidades de contaminación producidas durante el periodo impositivo"* y que los ingresos procedentes de la recaudación se destinan *"a actuaciones de vigilancia del cumplimiento de los niveles de emisión autorizados, así como a la financiación de actuaciones, obras de saneamiento y mejora de la calidad de las aguas litorales*".

18 Embid Irujo, A "Medio Ambiente" en Agudo Zamora, M. (coord), *El Estatuto de Autonomía de Andalucía de 2007.* Centro de Estudios Andaluces, Sevilla (2007), pág. 176. Véase, también, en este trabajo la extensa bibliografía a la que alude.

biológica y los procesos ecológicos, el patrimonio natural, el paisaje, el agua, el aire y los recursos naturales. Ese mismo título incluye un mandato a los poderes de la Comunidad Autónoma de Andalucía para que orienten sus políticas públicas a garantizar y asegurar el ejercicio de los derechos reconocidos en dicho título y a alcanzar los objetivos básicos establecidos en el artículo 10 (del que ya hemos hecho referencia), mediante la aplicación efectiva de una serie de principios rectores, entre los que se incluye *el respeto del medio ambiente, incluyendo el paisaje y los recursos naturales y garantizando la calidad del agua y del aire (art. 37.20º EAA).*

Como es bien sabido, la protección del medio ambiente es un tema prioritario no sólo desde el punto de vista jurídico-político, sino fundamentalmente social, en la agenda ciudadana del Siglo XXI.

Con un Título propio dedicado al medio ambiente, el nuevo Estatuto, sensible y avanzado en esta materia, realiza un mandato a los poderes públicos para que orienten sus políticas a la protección del medio ambiente, promoviendo a su vez el desarrollo sostenible y un uso racional de los recursos naturales, y estableciendo que el impulso de las políticas dispongan de instrumentos adecuados para compatibilizar la actividad económica con la óptima calidad ambiental.

Dos son, fundamentalmente, los preceptos de este nuevo Título que pueden invocarse para reivindicar dicha competencia como propia de la Comunidad Autónoma de Andalucía:

> *Artículo 195. Conservación de la biodiversidad*
> *Los poderes públicos orientarán sus políticas a la protección del medio ambiente, la conservación de la biodiversidad, así como de la riqueza y variedad paisajística de Andalucía, para el disfrute de todos los andaluces y andaluzas y su legado a las generaciones venideras.*

> *Artículo 205. Protección de los animales*
> *Los poderes públicos velarán por la protección de los animales, en particular por aquellas especies en peligro de extinción. El Parlamento de Andalucía regulará por ley dicha protección.*

5.3. COMPETENCIAS DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA

La aspiración al máximo techo de autogobierno dentro del terreno de juego que delimita la propia Constitución Española es otra de las principales características del nuevo texto estatutario. Por ello, se asumen nuevas competencias para la Comunidad Autónoma; estableciéndose también nuevos mecanismos de cooperación institucional con el Estado.

Por otra parte, la experiencia de este cuarto de siglo de desarrollo del Estado autonómico y la propia jurisprudencia del Tribunal Constitucional han hecho precisa la introducción de una necesaria clarificación competencial, que ha de contribuir a evitar ciertas disfunciones, que en no pocos casos derivaban en conflictos.

En relación al asunto objeto de este trabajo se pueden invocar una serie de preceptos estatutarios de cara a la asunción de competencia por la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Mencionaremos los relativos a:

Medio ambiente

Pesca

Agua y Cuenca hidrográfica del Guadalquivir

Transporte y comunicaciones

5.3.1. Medio ambiente, espacios protegidos y sostenibilidad marinos

El artículo 57 del nuevo Estatuto, titulado *Medio ambiente, espacios protegidos y sostenibilidad*[19], especifica en su primer apartado, en relación a la protección del medio ambiente marino que *corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 149.1.23.ª de la Constitución* (legislación básica sobre protección del medio ambiente)*, en materia de:… c) Marismas y lagunas, y ecosistemas acuáticos; … e) Delimitación, regulación, ordenación y gestión integral de los espacios naturales protegidos, incluyendo los que afecten a las aguas marítimas de su jurisdicción, corredores biológicos, y hábitats en el territorio de Andalucía, así como la declaración de cualquier figura de protección y establecimiento de normas adicionales de protección ambiental; f) Fauna y flora silvestres; g) Prevención ambiental.*

Con base en este título competencial parecería suficiente entender como incluida dentro del elenco de materias asumidas competencialmente por Andalucía la inspección y control del medio ambiente marino. Pero, en ese mismo artículo 57, apartado 2º, aún encontramos *que corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de caza y pesca fluvial y lacustre que incluye en todo caso la planificación y la regulación de estas materias; y la regulación del régimen de intervención administrativa de la caza y la pesca, de la vigilancia y de los aprovechamientos cinegéticos y piscícolas*; competencia que puede verse afectada por una inadecuada protección del medio ambiente marino.

19 Artículo 57. Medio ambiente, espacios protegidos y sostenibilidad

1. Corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva, sin perjuicio de lo dispuesto en el Artículo 149.1.23.ª de la Constitución, en materia de: a) Montes, explotaciones, aprovechamientos y servicios forestales. b) Vías pecuarias. c) Marismas y lagunas, y ecosistemas acuáticos. d) Pastos y tratamiento especial de zonas de montaña. e) Delimitación, regulación, ordenación y gestión integral de los espacios naturales protegidos, incluyendo los que afecten a las aguas marítimas de su jurisdicción, corredores biológicos, y hábitats en el territorio de Andalucía, así como la declaración de cualquier figura de protección y establecimiento de normas adicionales de protección ambiental. f) Fauna y flora silvestres. g) Prevención ambiental.

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

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

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

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

Y sobre todo, el apartado 3º que establece que corresponde a la Comunidad Autónoma, entre otras materias, *la competencia compartida en relación con el establecimiento y la regulación de los instrumentos de planificación ambiental y del procedimiento de tramitación y aprobación de estos instrumentos; el establecimiento y regulación de medidas de sostenibilidad e investigación ambientales; la regulación de los recursos naturales; …la regulación y la gestión de los vertidos efectuados en las aguas interiores de la Comunidad Autónoma, así como de los efectuados a las aguas superficiales y subterráneas que no transcurren por otra Comunidad Autónoma; …la regulación sobre prevención y corrección de la generación de residuos con origen o destino en Andalucía; …el establecimiento y la regulación de medidas de fiscalidad ecológica; y la prevención, restauración y reparación de daños al medio ambiente, así como el correspondiente régimen sancionador. Asimismo, tiene competencias para el establecimiento de normas adicionales de protección.*

Un estudio profundo de las materias contenidas en este apartado pueden dar lugar al desarrollo normativo, por parte de la Comunidad Autónoma de Andalucía, de medidas de prevención, control y eventual reparación de las amenazas medioambientales marinas; máxime en lo referente al entorno del Parque Nacional de Doñana, cuya gestión, como señala el apartado 4º del artículo 57 corresponde a la Comunidad Autónoma de Andalucía.

5.3.2. Pesca

Tras un somero análisis del artículo 48 EAA, denominado *Agricultura, ganadería, pesca, aprovechamientos agroforestales, desarrollo rural y denominaciones de calidad*, podemos señalar, en relación al asunto objeto de este trabajo una serie de cuestiones de evidente relevancia:

En primer lugar, se debe advertir que el apartado 2º establece que *le corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de pesca marítima y recreativa en aguas interiores, marisqueo y acuicultura, almadraba y pesca con artes menores…*, materias que pueden verse afectadas gravemente por la contaminación medioambiental marina.

En idéntico sentido podemos señalar que le corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva de acuerdo con las bases y la ordenación de la actuación económica general, y en los términos de lo dispuesto en los artículos 38, 131 y 149.1.11.ª,13.ª, 16ª, 20ª y 23ª de la Constitución, sobre las siguientes materias: ordenación del sector pesquero andaluz, en particular en lo relativo a las condiciones profesionales para el ejercicio de la pesca, construcción, seguridad y registro de barcos…; investigación, innovación, desarrollo y transferencia tecnológica y formación pesquera (artículo 48.3. b), así como la vigilancia, inspección y control de las competencias reguladas en los apartados anteriores del mencionado artículo 48 EAA. Igualmente le corresponde a la Comunidad Autónoma como competencia compartida la planificación del sector pesquero, así como los puertos pesqueros (apartado 4º del artículo 48).

5.3.3. Agua y Cuenca hidrográfica del Guadalquivir

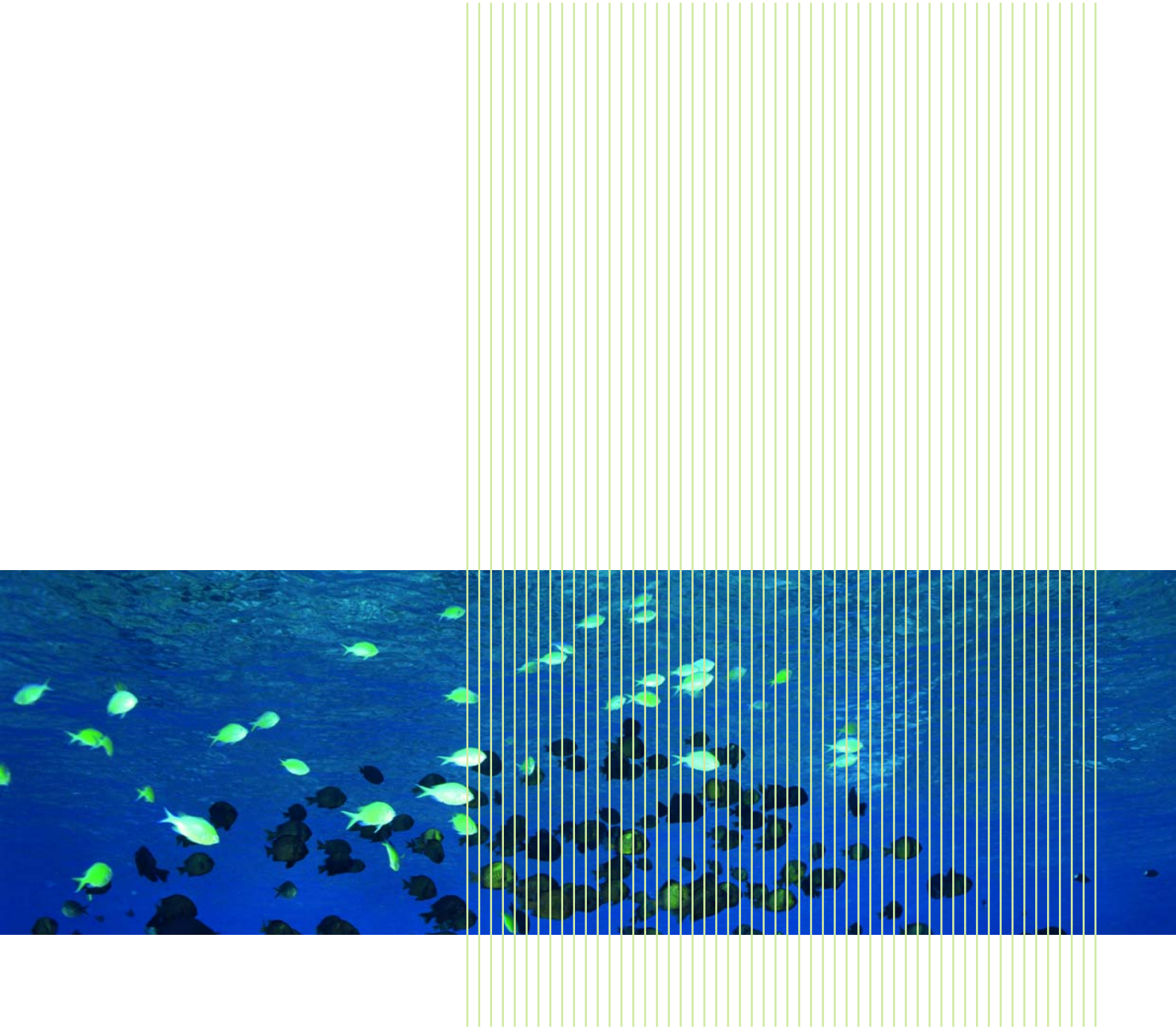
Tal como señala el artículo 50 EAA, titulado *Agua*, en materia de aguas que transcurran íntegramente por Andalucía le corresponde a la Comunidad Autónoma de Andalucía la competencia exclusiva, entre otras materias, sobre *recursos y aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos, cuando las aguas transcurran por Andalucía.* Corresponde, además, 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.

De gran importancia es la competencia ejecutiva especificada en el apartado 2º del artículo 50, por la

que le *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 relación al Guadalquivir, el "famoso" artículo 51, denominado *Cuenca Hidrográfica del Guadalquivir*, señala que *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 149.1.22ª de la Constitución.*

Este precepto, junto a la reciente transferencia de la gestión del Guadalquivir a la Comunidad Autónoma de Andalucía, delimitan un ámbito competencial de trascendental importancia de cara a la protección del medio ambiente marino.

5.3.4. Transporte y comunicaciones

Concluimos estas líneas con una referencia al artículo 64, denominado *Transportes y comunicaciones*, que establece en su apartado 2º.2 que corresponden a la Comunidad Autónoma la*s competencias de ejecución sobre ordenación del transporte de mercancías y personas que tengan su origen y destino dentro del territorio de la Comunidad Autónoma*, lo que podría afectar a los viajes por mar dentro de la propia Comunidad Autónoma y su eventual repercusión en el medio ambiente. Finalmente, y teniendo en cuenta esa misma razón, ha de señalarse que el apartado 6º del artículo 64 señala que *corresponde a la Comunidad Autónoma la participación en la planificación y la programación de puertos y aeropuertos de interés general en los términos que determine la normativa estatal* ■