_ LA PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE DESDE LA PERSPECTIVA DEL DEFENSOR DEL PUEBLO ANDALUZ

_ ENVIRONMNET PROTECTION FROM THE ANDALUSIAN OMBUDSMAN'S POINT OF VIEW

Susana Mérida Díaz
Becaria de Investigación
Centro de Estudios Andaluces

sumario//summary

1. EL DEFENSOR DEL PUEBLO / THE OMBUDSMAN

- 1.1. El Defensor del Pueblo Estatal / The Spanish Ombudsman
- 1.2. El Defensor del Pueblo Andaluz / The Andalusian Ombudsman

2. LA RELEVANCIA DEL DERECHO AL MEDIO AMBIENTE / THE RELEVANCE OF THE RIGHT TO ENVIRONMENT

3. LA ACTIVIDAD DEL DEFENSOR DEL PUEBLO ANDALUZ / THE ANDALUSIAN OMBUDSMAN'S WORK

- 3.1. Los espacios naturales protegidos / Protected open spaces
- 3.2. Los espacios forestales / Forest spaces
- 3.3. Las vías pecuarias / Cattle routes
- 3.4. El medio ambiente urbano / Urban environment
- 3.5. La sanidad ambiental / Environmental health
- 3.6. La contaminación lumínica / Light pollution
- 3.7. El acceso a la información medioambiental / Access to environmental information
- 3.8. La preocupación por el cambio climático / Concern for climatic change

BIBLIOGRAFÍA / BIBLIOGRAPHY

resumen//abstract

A mediados del siglo XIX la incipiente protección jurídica otorgada a los elementos integrantes del medio ambiente va adquiriendo entidad suficiente para poder hablar de la aparición del Derecho ambiental como disciplina jurídica. No obstante, la defensa de este bien jurídico no ha sido otorgada exclusivamente desde la esfera del Derecho, sino que se ha complementado con la tutela ofrecida por instituciones como la del Defensor del Pueblo Andaluz, impulsada por la progresiva toma de conciencia social del deterioro de los recursos naturales. A través del análisis de los informes que la Defensoría presenta ante el Parlamento de Andalucía pretendemos acercarnos a la visión y repercusión que los problemas y agresiones del medio que nos rodea han tenido en la ciudadanía andaluza desde 1984, para lo cual es imprescindible aproximarnos al origen y la naturaleza del Comisionado Parlamentario. No constituye éste un examen pormenorizado de toda la problemática ambiental; por el contrario, son tratados sólo algunos de los factores degradantes que ha propiciado el excesivo desarrollismo de las economías contemporáneas.

In the mid XIXth century, incipient legal protection to the environmental elements is acquiring enough entity to be able to speak about the raising of Environmental Right as a legal discipline. However, the defence of this legal good is not restricted to scope of laws but it has been complemented by the protection offered by other institutions such as the Andalusian Ombudsman what is fostered by the gradual social realization of the environmental attrition. By means of the analysis of the reports the Ombudsman's Board submitted to the Andalusian Parliament, we intend to approach to the Andalusian citizenship's point of view on the problems caused by the different aggressions to the environment and their effect on these people from 1984 what requires an approach to the origins and nature of this Parliamentary Commissioner. This analysis, however, is not an exhaustive analysis on the whole environmental issue but the author only deals with some of the elements that attrite the environment because of the excessive contemporary policies of economic development.

Palabras Clave:
- Defensor del Pueblo de Andalucía.
- Medio ambiente.
- Tutela medioambiental.
- Degradación medioambiental.

Key Words:
- Andalusian Ombudsman.
- Environment.
- Environmental protection.
- Environmental attrition.

1 ■ EL DEFENSOR DEL PUEBLO

1.1. EL DEFENSOR DEL PUEBLO ESTATAL

El origen de la institución del Defensor del pueblo español se encuentra en el *Justitie Ombudsman*[1] instaurado por la Constitución de Suecia de principios del siglo XIX, como una figura designada por el Parlamento (*Riksdag*) con la función de supervisar la actividad de la Administración ejercida por funcionarios y la actividad jurisdiccional practicada por los jueces, en orden a garantizar los derechos de los ciudadanos en sus relaciones con la misma.

El afianzamiento del *ombudsman* en el ordenamiento sueco no provocó una inmediata propagación de la figura a otros países, ni siquiera a los más cercanos. Latía en todos la falsa creencia de que no prosperaría por contar con sistemas jurídico-administrativos de signo diferente al escandinavo y, por ello, trascurrió más de un siglo hasta que Dinamarca implantó el *ombudsman* en su Constitución de 1953 y abrió, con ello, las puertas a una importación masiva de la institución, precedida de la oportuna adaptación a los diferentes ordenamientos jurídicos en los que tendría vigencia.

[1] En adelante, nos referiremos a él como *ombudsman*. Término que puede traducirse como "persona que tramita" o "persona que da trámite". Su inmediato antecesor, el *Konungens Högste Ombudsmännen* presentó serias deficiencias debido a su dependencia funcional del poder ejecutivo. Hecho que determinó de forma decisiva la configuración del *ombudsman* escandinavo como un Comisionado del Parlamento, aunque totalmente independiente del mismo. Para un estudio más profundo de los orígenes del *ombudsman*: CARBALLO ARMAS, P., *El defensor del pueblo. El ombudsman en España y en el Derecho comparado*, Tecnos, Madrid, 2003, pp. 27-41.

Los motivos que dan lugar a su expansión se explican, además, en la creciente preocupación por reforzar los sistemas de protección de los derechos civiles de los ciudadanos en sus relaciones con una Administración en continuo crecimiento tras la II Guerra Mundial, fruto del intervencionismo y del progresivo desarrollo de las bases del Estado social. Se configura como una institución desburocratizada, rápida en sus procedimientos, gratuita, independiente, apartidista, a la que acceden fácilmente los ciudadanos para darle traslado de sus quejas contra las actuaciones deficientes de la Administración.

En 1978, España quedó configurada *ex constitutione* como un Estado Social y Democrático de Derecho, al que le corresponde garantizar un conjunto de derechos fundamentales incardinados hasta el momento en textos internacionales y europeos. En un afán por elevar al máximo las cotas de protección de los derechos de los ciudadanos se diseña un complejo sistema garantista de diversa naturaleza, donde se enmarca la figura del Defensor del Pueblo, denominación que recibe el *ombudsman* en España.

Su instauración tuvo lugar de forma originaria por el artículo 54[2] de la vigente Constitución Española, y no podía ser de otro modo dado el régimen político imperante en los años precedentes, la Dictadura del General Franco, carente de toda ideología democrática, de una elemental división de poderes, del reconocimiento de un paquete de derechos civiles a los ciudadanos, de unos mínimos de garantía de los mismos y, cuanto menos, de una figura de defensa de los derechos, independiente y ajena al Gobierno, pero enraizada en el mismo sistema político.

A pesar de la constitucionalización de la institución del Defensor del Pueblo, las notas esenciales que determinan el modelo de *ombudsman* elegido son otorgadas por la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo[3] (LODP, en adelante), y su Reglamento de organización y funcionamiento, de 6 de abril de 1983[4] (ROFDP, en adelante). De este modo, queda configurado como un Alto Comisionado de las Cortes Generales, de donde proviene su designación y a quien debe dar cuenta de sus gestiones por medio de la presentación de informes anuales y especiales. No obstante, no queda unido a las mismas por una relación jerárquica o de subordinación, no está sometido a mandato imperativo alguno; por el contrario, goza de autonomía funcional, carácter consustancial a la naturaleza misma de la institución como *ombudsman* y que, por ende, se deriva de los artículos 6 y 7 de la LODP relativos a las prerrogativas de las que es titular y a las incompatibilidades de su mandato. Ello junto a la exigencia de un quórum elevado para su elección coadyuvan, como hemos expresado anteriormente, no sólo a garantizar la independencia funcional del titular, sino también su exclusividad y neutralidad, buscando el beneficio último de maximizar el prestigio y la confianza de los ciudadanos en la institución.

Ciertamente, la confluencia de ambos caracteres: dependencia orgánica e independencia funcional es del todo compatible y, en este sentido opina Astarloa Villena al afirmar que su "actuación (la del Defensor del Pueblo) es libre respecto a las propias Cortes que lo designaron…sólo se ve constreñida por la Constitución, que le señala el criterio teleológico que debe presidirla: la defensa de los derechos funda-

2 "Una ley orgánica regulará la institución del Defensor del Pueblo, como alto comisionado de las Cortes Generales, designado por éstas para la defensa de los derechos comprendidos en este Título (Título I), a cuyo efecto podrá supervisar la actividad de la Administración, dando cuenta a las Cortes Generales."

3 Publicada en el BOE núm. 109, de 7 de mayo de 1981. Es modificada por la Ley Orgánica 2/1992, de 5 de marzo (BOE núm. 57, de 6 de marzo de 1992) en sus artículos 2, 10.2 y 22.3 y derogada parcialmente por la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal (BOE núm. 281, de 24 de noviembre de 1995) en su artículo 24.2.

4 Aprobado por las Mesas del Congreso y del Senado, a propuesta del Defensor del Pueblo y publicado en BOE núm. 92, de 18 de abril de 1983. Posteriormente la Resolución de 21 de abril de 1992 (BOE núm. 99, de 24 de abril de 1992) modificó los artículos 3.2, 8.b), 11, 12.1.c), 12.2, 13.1 y 16.1.d) y la Resolución de 3 de octubre de 2000 (BOE núm. 261, de 31 de octubre de 2000) modificó el artículo 31.2 del Reglamento.

mentales comprendidos en el Título I, y por la Ley Orgánica. Y es así hasta el punto de poder interponer recurso de inconstitucionalidad contra la actividad más propia del órgano que le nombró: la actividad legislativa de las Cortes. No debe, por tanto confundirse la obligación de la rendición de cuentas de su actuación con una dependencia funcional."[5]

Toda vez que la principal función del Defensor del Pueblo de las Cortes Generales es la defensa de todos los derechos reconocidos en el Título I de la Constitución Española, al efecto, cuenta con la potestad para supervisar la actividad o inactividad de las Administraciones Públicas en sus relaciones con los ciudadanos, entendiendo por aquellas, la Administración central, las autonómicas, las locales, la Administración de Justicia y la Militar, -alguna de ellas con ciertas peculiaridades-. Pero esta no es la única atribución del órgano tuitivo, por el contrario, el artículo 9 LODP, legitimado en virtud del art. 1, le encomienda la tarea de fiscalizar la actividad de la Administración Pública, aun cuando no exista vulneración de derechos subjetivos, en los supuestos en que no actúe conforme a las pautas o parámetros básicos fijados en el art. 103.1 CE[6] (son los casos denominados de *maladministration*). Ahora bien, difícilmente cabe entender que acontezca alguna irregularidad o malfuncionamiento en la relación Administración-ciudadano sin que sobrevenga conculcación de derecho subjetivo. En definitiva, se confirma que la limitación funcional del actuar garantista del Valedor del Pueblo se encuentra en la mayoría de los casos, salvando aquellos en los que no concurre agresión a derechos particulares (que insistimos quedan relegados más que nada al ámbito teórico), en la violación de los derechos del Título I CE.

1.2. EL DEFENSOR DEL PUEBLO ANDALUZ

Para delimitar el ámbito objetivo del presente estudio hay que centrarse en Andalucía que, como la mayoría de Comunidades Autónomas, en el proceso autonómico de consolidación y desarrollo de las facultades de autoorganización, siguió la práctica generalizada de la estatutarización de figuras similares al Defensor del Pueblo estatal, ya prevista en la misma LODP. Así, en virtud del artículo 46 del Estatuto de Autonomía de 1981 nació la institución del Defensor del Pueblo Andaluz[7], designado por el Parlamento de Andalucía y circunscrito al concreto ámbito del control de la Administración autonómica y de la Administración local, en la medida en que ésta ejerza competencias delegadas por aquella o gestione servicios correspondientes a la Comunidad Autónoma, al margen de la debida coordinación y cooperación con su homónimo estatal[8].

Actualmente y como consecuencia de la profundización en el desarrollo del Estado de las Autonomías se inicia un proceso de reforma estatutaria, por mor del cual, el pueblo andaluz se ha dotado de un nuevo Estatuto de Autonomía[9], que viene a alterar apenas

5 ASTARLOA VILLENA, F., *El Defensor del Pueblo en España*, Ensayos Jurídicos, I, Palma: Universitat de les Illes Balears, 1994, p. 36.

6 "La Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho."

7 En adelante, DPA. A semejanza de lo que ocurrió con el Defensor del Pueblo de las Cortes Generales, el Comisionado autonómico perfeccionó su configuración a través de la Ley 9/1983, de 1 de diciembre, en adelante: LDPA (publicada en el BOJA núm. 100, de 9 de diciembre de 1983 y en el BOE núm. 20, de 24 de enero de 1984); y del Reglamento de Organización y Funcionamiento de 20 de noviembre de 1985, en adelante: ROFDPA (publicado en el BOJA núm. 124, de 28 de diciembre de 1985).

8 El sistema de colaboración interinstitucional se instaura por medio de la Ley 36/1985, de 6 de noviembre (BOE núm. 271, de 12-11-1985), como mecanismo enmarcado dentro del deber genérico de colaboración entre Estado y Comunidades Autónomas inherente a la configuración del Estado de las Autonomías.

9 En adelante, Estatuto de 2007. Aprobado por la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo (publicada en el BOE de 20 de marzo de 2007).

sustancialmente el panorama jurídico que envuelve la figura del Defensor del Pueblo Andaluz. Las novedades se concretan, en virtud de los artículos 41 y 128 -nuevas sedes de la institución- en la extensión del actuar tuitivo a los derechos recogidos en el Título I del texto estatutario, denominado "Derechos sociales. Deberes y políticas públicas" (artículos 12 a 41). Lo cual se traduce en la protección de: categorías de derechos creados ex novo, categorías resultantes de la pormenorización o concreción de derechos reconocidos constitucionalmente y de aquéllas que son fruto de la conversión de los principios rectores de la política social y económica en verdaderos derechos subjetivos, exigibles ante los poderes públicos y accionables jurisdiccionalmente, junto a la clásica protección de los derechos tal y como están reconocidos en la Constitución.

2 ■ LA RELEVANCIA DEL DERECHO AL MEDIO AMBIENTE

Las tendencias progresistas de los Estados contemporáneos se reflejan en la inclusión de un conjunto de derechos en las normas estructuradoras de los sistemas jurídico-políticos, al objeto de resguardarlos del contingente devenir económico y de las coyunturas socio-políticas. En esta tendencia se enmarca la Constitución española de 1978 y el paquete de derechos y deberes reconocidos en el Título I, entre los que se encuentra el derecho a un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona. No obstante, la singular naturaleza de la juridicidad del medio ambiente va a quedar marcada por su inserción en el capítulo de los principios rectores de la política social y económica, es decir, en calidad de derechos sociales en sentido estricto, lo cual le priva de una exigibilidad inmediata ante los poderes públicos. Sólo encuentra aplicabilidad a través de las leyes que lo desarrollen, la práctica judicial y las políticas propias que se adopten, así como la integración en el diseño de las restantes políticas públicas sectoriales. Éste es un escollo que hasta ahora no han podido salvar los derechos sociales, aun cuando en esa situación se encuentran categorías tan importantes como el derecho a la protección de la salud o a una vivienda digna y adecuada.

Parecía que el proceso de reforma estatutaria iba a constituir un avance en la judicialización de los principios rectores y en su conversión a derechos subjetivos en sentido estricto. Y utilizamos el término "parecía" por la reciente publicación de la Sentencia del Tribunal Constitucional 247/2007, de 12 de diciembre, que viene a negar el carácter de derecho subjetivo a los nuevos derechos sociales calificados así estatutariamente y que, momentos antes fueron considerados por la doctrina como la mutación/transformación de los principios rectores de la política social y económica del Capítulo III del Título I de la CE. En la Sentencia citada el Tribunal sostiene que el derecho de los valencianos a disponer de abastecimiento suficiente de agua (art. 17. 1 del Estatuto de Autonomía de Valencia) "en cuanto que enunciado en un Estatuto, no goza de la triple condición que a los derechos constitucionales reconoce el art. 53.1 CE: regulación reservada a la Ley, respeto a su contenido esencial y vinculación a todos los poderes públicos. Es decir, no estamos ante un derecho que pueda ser incluido en el ámbito de los derechos fundamentales y libertades públicas que la Constitución reconoce y garantiza, pues estos últimos son de aplicación directa, sin que sea necesario para su efectividad un desarrollo legislativo" (FJ 18). Habrá que esperar a que el Alto Tribunal se pronuncie de nuevo sobre esta cuestión -quizás en el recurso relativo a preceptos concretos del recientemente reformado Estatuto de Autonomía de Cataluña- para ver si ratifica o no su posición.

Al margen de todas las disquisiciones doctrinales acerca de la naturaleza jurídica del derecho al medio ambiente, consideramos que éste tiene entidad suficiente para constituir un verdadero derecho fundamental como tal, y no valerse de ficciones ideológico-jurídicas que le permitan dotarse de la

misma protección[10]: a nivel constitucional, la situación actual se define por la aseveración de una dimensión o factor ecológico a determinados derechos fundamentales como el derecho a la vida, a la integridad física y moral, e incluso a la intimidad personal y familiar y a la inviolabilidad del domicilio[11].

Ciertamente contamos con la afirmación estatutaria del respeto al medio ambiente como objetivo básico de la Comunidad Autónoma de Andalucía, vinculado con la mejora de la calidad de vida[12]; como derecho social a favor de todas las personas, unido al correlativo deber de conservarlo; como principio rector que debe estar presente en las políticas públicas; y como materia competencial asumida de forma exclusiva, sin perjuicio de la legislación básica estatal sobre protección del medio ambiente.

Novedades tan importantes como la introducción de un título propio y la reformulación de las competencias autonómicas, con el ánimo de "blindar" materias salvaguardadas de las injerencias estatales, hacen que las reformas estatutarias no adquieran una visión continuista con respecto a los anteriores textos, más bien al contrario, el respeto y la promoción del medio ambiente inspiran la letra del nuevo Estatuto andaluz. Aunque, a pesar del avance jurídico que supone promocionar el medio ambiente al bloque de la constitucionalidad, cabe mencionar una gran carencia que enerva, en cierta medida, el progreso de la lucha contra el deterioro medioambiental: el Estatuto de Autonomía de Andalucía olvidó perpetuar algunos de los principios ambientales como el de "quien contamina paga", "in dubio pro natura" o el principio de cautela, que a la postre son los grandes logros del siglo XX.

Mientras, en el contexto europeo e internacional, numerosos instrumentos se han hecho eco de la dimensión utilitarista del derecho a un medio ambiente adecuado para lograr una mejora continua de la calidad de vida de los individuos, haciendo de la sostenibilidad y la solidaridad intergeneracional dos de los axiomas más aclamados. Este es el espíritu que va impregnando las normas que conforman el Derecho ambiental español[13]. ¿Estamos en el camino

10 En esta línea, ya en 1989 el Tribunal Supremo reconocía en su Sentencia de 25 de abril que "los preceptos contenidos en el capítulo tercero del Título I de la Constitución, pese a girar bajo la rúbrica de «principios rectores de la política social y económica» no constituyen meras normas programáticas que limiten su eficacia al campo de la retórica política o de la inútil semántica propia de las afirmaciones demagógicas… de manera que ese artículo 45, como los demás del expresado capítulo, tienen valor normativo y vinculan a los poderes públicos, cada uno en su respectiva esfera, a hacerlos eficazmente operativos. (Fundamento de Derecho Tercero).

11 La construcción ideológica que afirma que el derecho al medio ambiente conforma una vertiente del derecho a la intimidad personal dentro del propio domicilio es fruto de la Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, de 9 de diciembre de 1994, caso López Ostra contra España: "No es necesario mencionar, sin embargo, que los daños graves al medio ambiente pueden afectar al bienestar de una persona y privarla del disfrute de su domicilio de tal modo que su vida privada y familiar se vea perjudicada, sin por ello poner en grave peligro la salud de la interesada" (Fundamento de Derecho 51).

12 A este respecto, la Sentencia del Tribunal Constitucional 64/1982, de 4 de noviembre indica que "la «calidad de la vida» que cita el art. 45 y uno de cuyos elementos es la obtención de un medio ambiente adecuado para promoverla está proclamada en el preámbulo de la Constitución". (FJ 2º).

13 La aparición del Derecho ambiental como rama del Derecho Administrativo se origina a mediados del siglo XX, según la doctrina. Es el derecho relativo al medio ambiente. A este respecto, teniendo en cuenta el carácter indeterminado y dinámico del "medio ambiente", el Tribunal Constitucional lo conceptualizó en la sentencia 102/1995, de 26 de junio, de la siguiente forma: "el medio ambiente, como objeto de conocimiento desde una perspectiva jurídica, estaría compuesto por los recursos naturales, concepto menos preciso hoy que otrora por obra de la investigación científica … La flora y la fauna, los animales y los vegetales o plantas, los minerales, los tres «reinos» clásicos de la Naturaleza con mayúsculas, en el escenario que suponen el suelo y el agua, el espacio natural. Sin embargo, ya desde su aparición en nuestro ordenamiento jurídico el año 1916, sin saberlo, se incorporan otros elementos que no son naturaleza sino Historia, los monumentos, así como el paisaje, que no es sólo una realidad objetiva sino un modo de mirar, distinto en cada época y cada cultura…Se trata de un concepto estructural cuya idea rectora es el equilibrio de sus factores, tanto estático como dinámico, en el espacio y en el tiempo" (FJ 6).

de la transformación del Estado Social de Derecho en un Estado Ambiental de Derecho, tal y como predice Jordano Fraga[14]? Pues, ciertamente es pronto para aseverarlo categóricamente, pero es innegable que el Derecho Ambiental ha adquirido una sistematización y completud sin parangón en el derecho moderno español, inspirando en la apuesta por el desarrollo sostenible y equilibrado, que condicione cualitativamente el progreso económico y social. Sin duda, hay que continuar trabajando desde todos los ámbitos para que las carencias e incoherencias jurídicas sean cada vez más un producto del pasado.

3 ■ LA ACTIVIDAD DEL DEFENSOR DEL PUEBLO ANDALUZ

A lo largo de los años, la problemática medioambiental ha tenido distinto reflejo en la organización político-administrativa de la Comunidad Autónoma de Andalucía y, consecuentemente, en la estructuración de la Oficina del Defensor del Pueblo. Así en los primeros años de desarrollo se residenciaban estos temas en el área de Presidencia, al margen de los que se destinaban al área de Ayuntamientos y Diputación, por estar la queja relacionada con las atribuciones de las Entidades Locales. A principios de la década de los 90 el medio ambiente fue adquiriendo relevancia dentro del organigrama administrativo y compartió departamento con otras materias como Cultura o Agricultura y Pesca, hasta que tuvo lugar la creación de la Consejería de Medio Ambiente en la Junta de Andalucía, hito que supuso a su vez el tratamiento de las materias relacionadas con el medio ambiente en un área diferenciada del resto.

El análisis de los informes anuales del Defensor del Pueblo Andaluz, desde su creación en diciembre de 1984 hasta 2006 (último informe presentado ante el Parlamento andaluz) nos permite sostener, a priori, algunas conclusiones generales resultantes del devenir histórico de la institución:

Las actuaciones y la difusión de la figura del DPA provocan en los ciudadanos un mejor conocimiento de su naturaleza y funciones, que se traduce en la disminución del número de quejas inadmitidas a trámite por no entrar dentro de sus límites competenciales.

Las quejas que los ciudadanos trasladan al DPA van a estar principalmente relacionadas con los derechos económicos, sociales y culturales, quedando la defensa de los derechos fundamentales relegada a un número residual.

Se constata el aumento del número de quejas colectivas y de oficio en sede medioambiental y la mayor complejidad de los temas planteados, fundamentalmente relacionado con la variedad y territorialidad de los actores públicos implicados.

Se aprecia una progresiva sensibilización de las Administraciones públicas en la defensa del medio ambiente, mostrando, en consecuencia, una actitud más colaboradora de apoyo y auxilio a las investigaciones del órgano tuitivo. Pero, siendo ésta la práctica generalizada, hay que resaltar que todavía son demasiadas las declaraciones de actitud entorpecedora, mayoritariamente destinadas a los Ayuntamientos, por falta de contestación, recepción excesivamente tardía, o por remitir informes y documentación insuficientes.

La legislación ambiental adolece de una falta de concreción en torno a las bases sobre las que articular las relaciones interadministrativas e intraadmi-

14 JORDANO FRAGA, J., "Medio ambiente y el nuevo Estatuto de Autonomía de Andalucía. Una visión preliminar" en *Revista Andaluza de Administración Pública*, 65/2007, Instituto Andaluz de Administración Pública, Consejería de Justicia y Administración Pública, Sevilla, p. 35.

nistrativas indispensables/imprescindibles para afrontar los aspectos multidisciplinares del medio ambiente. La fragmentación competencial entre las tres escalas de gobierno estimula la presencia de multiplicidad de actores que intervienen en la procura medioambiental, de ahí la conveniencia de modular sus relaciones de forma fluida.

Desde finales de la década de los 80, el DPA concreta en tres ejes los requerimientos para un adecuado diseño de la política pública con la que hacer frente a los viejos y nuevos problemas medioambientales: en relación al aspecto normativo destaca la carencia de una legislación estatal básica que homogeinice y establezca unos niveles mínimos de protección, que luego puedan ser superados por las entidades subestatales; junto a la refundición de normativas sectoriales, algunas de ellas preconstitucionales. A ello le une la pertinente promulgación de normativa autonómica de desarrollo y de ordenanzas y reglamentos municipales –que aun careciendo de carácter normativo, interesan para otorgar una información más cercana al ciudadano-. Por su parte, en el ámbito organizativo el déficit se centra en la necesaria colaboración entre las Administraciones públicas con competencias en la materia y la debida coordinación, radicada en un órgano o comisión creada ad hoc que sirva de enlace entre las diversas Consejerías y Delegaciones de la Junta de Andalucía implicadas o en las que incide la política medioambiental. Hay que hacer hincapié en este aspecto, puesto que el medio ambiente presenta perfiles multidisciplinares que, de conformidad con la distribución constitucional de las competencias, requieren de la intervención de todas las Administraciones territoriales y dentro de cada una, de varios de los departamentos administrativos relacionados con la materia (salud, obras públicas, minas, agricultura y pesca…). Y, finalmente, la política pública ha de contemplar procedimientos o instrumentos de participación ciudadana que coadyuven a sensibilizar y educar a la ciudadanía en la realidad medioambiental.

Si el éxito en la defensa de los derechos que los ciudadanos ostentan en sus relaciones con la Administración se apoya primordialmente en la *auctoritas* de la institución, entendiendo ésta como el prestigio social -fundamentado en la independencia y apoliticidad de la persona titular de la Defensoría, en la publicidad de sus actuaciones, en la rapidez procedimental, en la gratuidad de sus servicios y en la relación directa y personalizada con los ciudadanos-; cuando las recomendaciones y sugerencias de actuación no son atendidas por los poderes públicos andaluces supervisados -en mayor medida las Entidades Locales- aún siendo declarada su actitud como entorpecedora en el Boletín Oficial del Parlamento de Andalucía, el Defensor guarda, no obstante, una última posibilidad de satisfacer su cometido en la capacidad que posea para influir en el Parlamento y así impulsar la positivización de ámbitos materiales desprotegidos y, más concretamente, de un marco disciplinario y sancionador pertinente que conmine a las autoridades públicas a un comportamiento acorde a la legalidad y a los principios constitucionales a que están sometidos. Dependerá entonces, en última instancia, de la voluntariedad de los parlamentarios de hacer uso de la información privilegiada que se deriva de las investigaciones de su propio comisionado.

A este respecto, no es fácil cuantificar el impulso que la actividad del DPA y las reclamaciones de la ciudadanía han proyectado sobre la promulgación de los textos legales que conforman el Derecho ambiental. Sí es verdad que, en ocasiones, las recomendaciones a favor de la elaboración de algunas leyes y de su correspondiente desarrollo reglamentario se repiten durante años en los informes. Ocurrió así, por ejemplo, con la ley de protección de la fauna y con el desarrollo de la ley 7/1994, de 18 de mayo, de Protección Ambiental. Sin embargo, cuando no se trata de propiciar la actividad legislativa, sino de reconducir la actividad de los agentes públicos a la satisfacción de los intereses particulares de la ciudadanía, se constata que la intervención del DPA es notoriamente disuasoria del mantenimiento de actitudes no fundadas en derecho, con la excepción de aquellos supuestos en que se muestra tal desidia por

parte de las autoridades públicas, que las hacen merecedoras de una coercibilidad más efectiva que la "simple" *auctoritas* del Comisionado parlamentario.

3.1. LOS ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS

En estos espacios es más perentorio si cabe la necesidad de compatibilizar la conservación de la naturaleza con el desarrollo socioeconómico, dada la existencia de singulares sistemas o unidades naturales de especial interés. La heterogénea casuística que puede incidir negativamente en ellos se ha traducido en multitud de quejas (individuales y colectivas) interpuestas ante el DPA, de entre las que destacan aquellas por:

Ausencia de instrumentos legales de prevención ambiental en relación a explotaciones extractivas (estudios de impacto ambiental, planes de restauración del espacio afectado): quejas 963/87[15] y 522/91. Cabe mencionar además la queja 93/66 sobre la ejecución de unas obras de adecuación de las infraestructuras en el Parque Natural de Sierra Nevada para la celebración del Campeonato Mundial de Esquí de 1995, que no fueron sometidas a la evaluación de impacto ambiental por ser consideradas como actuaciones parciales e independientes, no como un proyecto conjunto, ejecutado en diversas fases.

Retrasos y/o irregularidades en la elaboración y aprobación de los Planes Rectores de Uso y Gestión de los Parques Naturales declarados como tal en la ley autonómica 2/1989, de 18 de julio, por el que se aprueba el Inventario de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía y se establecen medidas adicionales de protección: queja de oficio 1522/92 y queja 99/1035.

Actividades antrópicas en espacios protegidos: queja 96/1104.

Proyecto de ejecución de un embalse: queja 98/106. Obras de ejecución de invernaderos ilegales: queja 99/1154.

Son varias las figuras contempladas legalmente como espacios susceptibles de protección: los parques nacionales, los parques, parajes, monumentos y reservas naturales, los parques periurbanos, etc[16], que en total suponen 150 unidades espaciales identificadas y 1.667.540 hectáreas de extensión[17], constituyéndose Andalucía en la tercera Comunidad Autónoma con más porcentaje de superficie declarada de espacios protegidos.

Su especial vulnerabilidad ha sido razón suficiente para que el Derecho penal reaccionara configurando el denominado delito ecológico, ampliando posteriormente los supuestos de hecho delictivos y agravando las penas cuando las conductas acontezcan en suelo especialmente protegido. Anteriormente la protección penal del medio ambiente sólo se obtenía indirectamente de la potencial vinculación del supuesto de hecho con los delitos referidos a la salud pública, a los incendios forestales o a los resultados de muerte, lesiones, daños… desencadenados por la contaminación.

15 Se ha respetado la numeración de las quejas, tal y como aparecen en los informes del Defensor del Pueblo andaluz, aun cuando no siguen un criterio homogéneo para su identificación.

16 La legislación aplicable a lo largo de más de 20 años se ha compuesto por la ley básica estatal 4/1989, de 27 de marzo, de conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres, recientemente derogada por la ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad y la ley 2/1989, de 18 de julio, por el que se aprueba el Inventario de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía y se establecen medidas adicionales de protección.

17 Datos obtenidos del Informe de Medio Ambiente de Andalucía 2006.

Además del aspecto territorial -y aunque el DPA los ha sistematizado en sus informes anuales en apartados distintos- la preservación de los espacios naturales está íntimamente relacionada con la protección jurídica de la flora y la fauna, por cuanto que conforman el hábitat natural de las especies silvestres. En el ámbito estatal ambos aspectos han sido tratados conjuntamente por el mismo cuerpo legal, pero en la Comunidad Autónoma de Andalucía se han regulado separadamente.

En el año 2002 proliferaron las quejas (más de 480) en que se aducía la falta de una legislación autonómica de protección de la fauna, que aglutinara a su vez la defensa de los animales domésticos y domesticados, cuestión que se venía reivindicando desde 1993. No fue hasta diez años más tarde cuando fueron atendidas tales peticiones con la aprobación por el Parlamento de tres leyes ambientales: la ley 8/2003, de 28 de octubre, de la flora y fauna silvestres, la ley 11/2003, de 24 de noviembre, de protección de animales de compañía, y la ley 31/2003, de 27 de octubre, de conservación de la fauna silvestre en parques zoológicos.

Para concluir este apartado merece especial atención un tipo específico de quejas que se ha repetido en algunos informes, y que ponen de manifiesto un conflicto entre dos bienes jurídicos susceptibles de protección, es decir, cómo a veces la protección del medio ambiente puede poner en riego la protección misma de la salud individual de las personas. Son quejas que algunos ciudadanos han interpuesto por la entrada y permanencia de colonias de murciélagos, especie protegida, que producían daños en la edificación y posible afección a la salud de los residentes (quejas 549/87, 93/203 y 03/788). Otra tipología usual de quejas son las referidas a núcleos zoológicos municipales que, no contando con la preceptiva licencia o estando ésta en fase de tramitación, tienen sus instalaciones abiertas al público (quejas 94/256, 95/189 y 96/1541). Y son los mismos ciudadanos quienes denuncian las condiciones de habitabilidad de los animales allí exhibidos.

3.2. LOS ESPACIOS FORESTALES

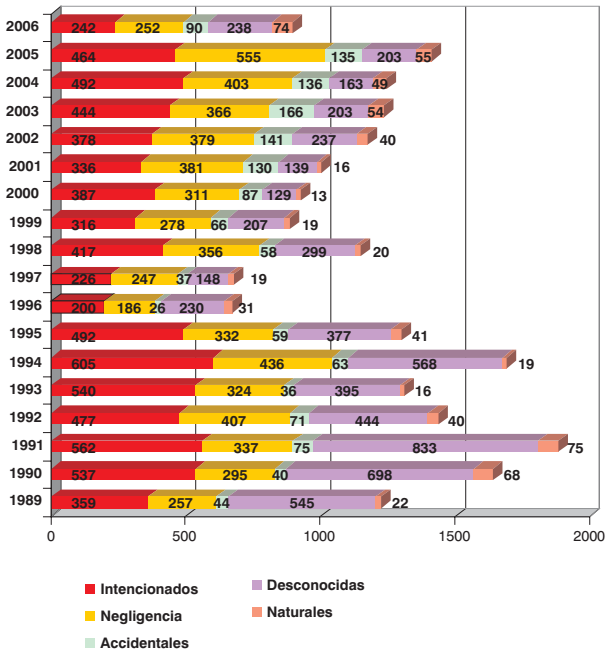
Los montes y terrenos forestales, entendiendo por tal aquellas superficies rústicas cubiertas de especies arbóreas, arbustivas, de matorral, o herbáceas, de origen natural o procedente de siembra o plantación, que cumplen funciones ecológicas, protectoras, de producción, paisajísticas o recreativas, son objeto de protección jurídica por medio de la Ley 2/1992, de 15 de junio, Forestal de Andalucía[18]. En ella se abordó, por primera vez, la ordenación de los usos y aprovechamientos de los espacios forestales y la planificación de las medidas a implementar frente a la erosión, la desertificación y los incendios, siendo éste último, sin duda alguna, el agente degradante que más vino a preocupar a la opinión pública en general, por su magnitud cualitativa y cuantitativa.

La sensibilización de los ciudadanos en relación a la graves consecuencias que se derivan de los incendios forestales, a saber, la quiebra de los equilibrios propios de la naturaleza y de los ciclos ecológicos, el menoscabo en la salvaguarda de la diversidad biológica, la degradación medioambiental, la pérdida de los aprovechamientos económicos directos, la destrucción de las economías locales, la lesión a la belleza paisajística como valor a fomentar, y el posterior esfuerzo de recuperación y reforestación que hay que emprender, todo ello ha llevado a interponer numerosas quejas ante el Defensor del Pueblo Andaluz, sobretodo a partir de 1991, en las que se pone de manifiesto la ineficacia de la Administración autonómica en las labores de prevención y extinción de incendios de tales dimensiones.

18 Asimismo, son objeto de protección los enclaves forestales en terrenos agrícolas y aquellos otros que, aun no reuniendo los requisitos señalados anteriormente, queden adscritos a la finalidad de su transformación futura en forestal (art. 1 de la Ley Forestal).

El gráfico incluido a continuación muestra la cuantificación de incendios forestales –incluidos los conatos, es decir, aquéllos que afectan a una superficie igual o menor a una hectárea– que han tenido lugar en Andalucía y sus causas. La correspondencia entre el número de incendios y hectáreas afectadas de superficie arbolada y de matorral ha variado con el tiempo, de modo que se distinguen años en que las hectáreas quemadas se aproximan a las 15 mil (1989 a 1995, 2003 y 2005), años de menor incidencia en que no se exceden las 7 mil (1996 a 2002 y 2006) y otros especialmente virulentos como 1991 (más de 63 mil ha.), 1994 (casi 30 mil ha.) y 2004 (43 mil ha.). El aumento del número de quejas ante el DPA coincide en el tiempo con la proliferación de incendios forestales, tanto en número como en hectáreas arrasadas por el fuego.

INCENDIOS FORESTALES EN ANDALUCÍA



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos facilitados por la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía. Consulta: abril de 2008.

Desde la Administración autonómica, las principales medidas de prevención y extinción de incendios y de restauración de las zonas quemadas han sido articuladas a través de los planes INFOCA (Planes de Lucha contra los Incendios Forestales en la Comunidad Autónoma de Andalucía) aprobados anualmente por decreto desde 1985. Bien es cierto, que estos planes adoptaron mayor entidad y eficiencia a partir de 1995, año en que se creó la Consejería de Medio Ambiente, como unidad departamental diferenciada de la Junta de Andalucía, y en la que confluían todas las competencias y funciones relativas a los incendios forestales. Con ello se salvaba la debida coordinación intraadministrativa que tanto ha preocupado al Defensor del Pueblo Andaluz y a los ciudadanos en general. Cuestión aparte será la debida cooperación interadministrativa a la que le conmina el artículo 9 de la Ley 5/1999, de 29 de junio, de Prevención y Lucha Contra los Incendios Forestales, sobre todo en relación con los Entes Locales, quienes ostentan importantes funciones en la materia: el diseño de los Planes Locales de Emergencia por Incendios Forestales -obligatorios en los municipios radicados total o parcialmente en las Zonas de Peligro-; adoptar las medidas urgentes en caso de incendio; promover la formación de grupos de voluntarios…

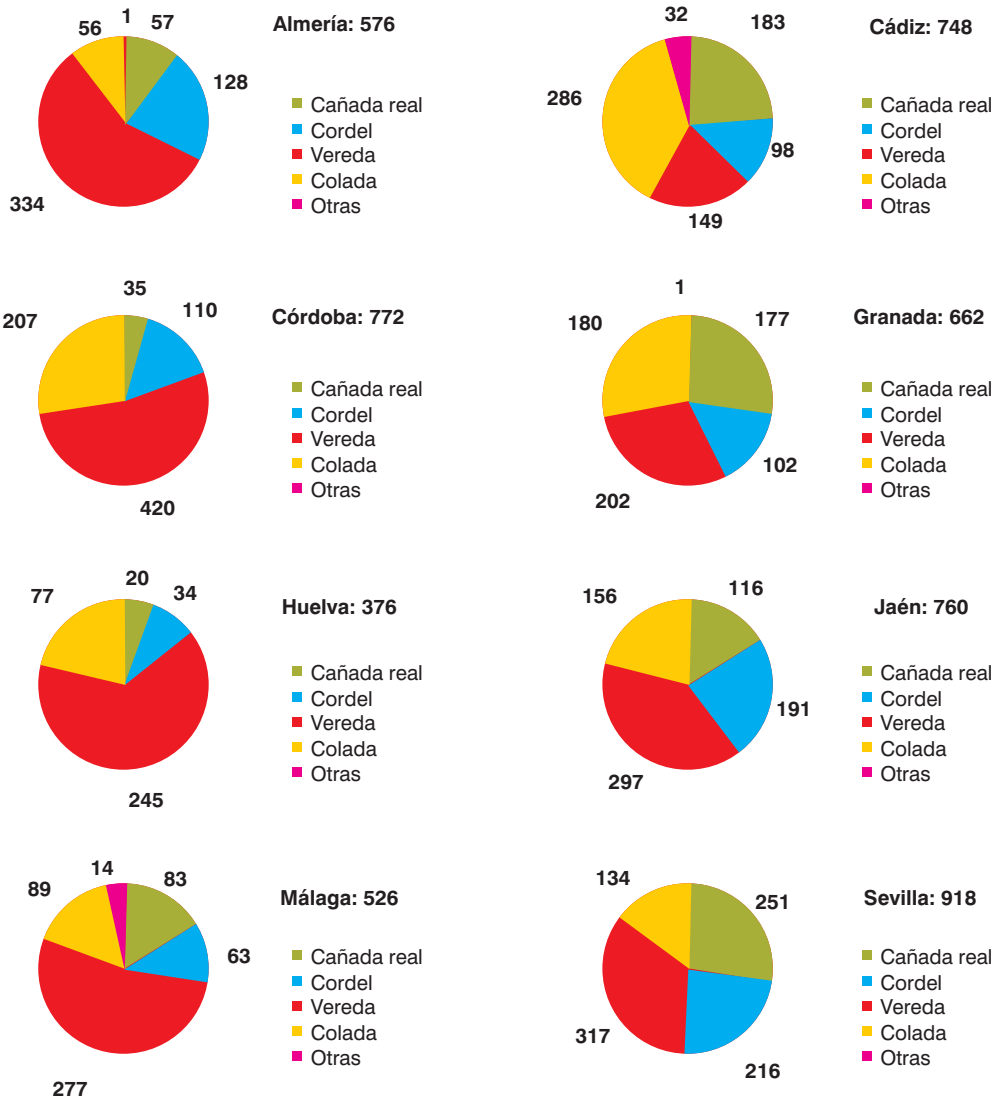
3.3. LAS VÍAS PECUARIAS

Las quejas que se han sistematizado bajo la rúbrica de “vías pecuarias” ponen de relieve la confrontación entre los usos primigenios de los suelos en zonas rurales -donde la agricultura y la ganadería han sido el sustento de la economía local durante siglos- y el incesante desarrollo económico que se materializa en los últimos años, a título de ejemplo, en la preferencia del sector terciario sobre el primario o en la proliferación de viviendas allí donde antes había campo.

Aun cuando su aprovechamiento por excelencia, el tránsito ganadero, caiga en desuso, las vías

pecuarias son objeto de protección jurídica por cuanto que bien de dominio público con una potencial funcionalidad ambiental (fomento de "la biodiversidad, el intercambio genético de especies faunísticas y florísticas, la movilidad territorial de la vida salvaje, la mejora y diversificación del paisaje rural, además del uso público y las actividades compatibles y complementarias"[19], tales como, el desarrollo de actividades de esparcimiento y de tiempo libre).

En 2005, conformaban la red de vías pecuarias 5338 rutas inscritas en el Registro de vías pecuarias de Andalucía. La distribución por provincias quedaba de la siguiente forma:



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos facilitados por la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía. Fecha de consulta: abril de 2008.

19 Redacción del artículo 4.2 del Decreto 155/1998, de 21 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Vías Pecuarias de Andalucía (BOJA núm. 67, de 4 de agosto de 1998). La legislación estatal de referencia es la ley 3/1995, de 23 de marzo, de Vías Pecuarias (BOE núm. 71, de 24 de marzo de 1995).

3.4. EL MEDIO AMBIENTE URBANO

A lo largo de los años se ha hecho más acuciante la necesidad de adaptar la legislación aplicable a las actividades clasificadas como molestas, insalubres, nocivas, o peligrosas a las nuevas realidades sociales, y más aún a la nueva constitución territorial implantada desde 1978, por constituir una tipología directamente perturbadora de la vida cotidiana de la ciudadanía y, en multitud de casos, del descanso nocturno, que se manifiesta singularmente en alteraciones de la salud física y psíquica de las personas.

De entre las diversas fuentes generadoras de contaminación acústica, son los establecimientos públicos y de hostelería, ocio y diversión los que generan mayor número de quejas entre los vecinos de un municipio. Destacan una serie de condicionantes que suelen estar presente en las quejas relativas al medio ambiente urbano:

Establecimientos y actividades que carecen de la preceptiva autorización municipal.
Establecimientos que aun teniendo licencia municipal, no ejercen la actividad para la que están autorizados.
Incumplimiento del horario de cierre.
Incumplimiento de los niveles máximos de emisión de ruidos (contaminación acústica).
Molestias por humos, olores y otras sustancias.

En realidad, es el ámbito donde más se acentúa la inacción de las Entidades públicas locales. Sea por desidia, sea por falta de medios personales, materiales y técnicos, sea por falta de diligencia o demora en el ejercicio de sus funciones de vigilancia, control y sanción, toleran que actividades de este tipo provoquen molestias a los vecinos durante años, con el consiguiente quebrantamiento de los principios constitucionales imperantes en toda actuación administrativa (art. 103.1 CE). Coadyuva a la proliferación de estas situaciones la obsolescencia de la normativa aplicable –Reglamento de 1961–, aspecto que se resolvió en 1994, con la publicación de la Ley de Protección Ambiental y su posterior desarrollo, articulado en el Decreto 297/1995, de 19 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Calificación Ambiental.

A este respecto, se constata, como indicábamos anteriormente, que la sola intervención del DPA sirve de impulso para que la autoridad municipal abandone su inacción o agilice el curso de los procedimientos. Pero cuando no actúan conforme a las recomendaciones o sugerencias cursadas, se requiere de las Diputaciones Provinciales, de los Delegados de Gobierno y de la Agencia de Medio Ambiente, en su momento, que presten la asistencia necesaria o suplan a las Corporaciones Locales en el ejercicio de sus funciones.

Otro aspecto digno de ser atendido por su interrelación con los servicios públicos municipales obligatorios, es la gestión y tratamiento de los residuos sólidos urbanos, traído a colación en algunas quejas por la deficiente prestación del servicio que propicia la proliferación de vertederos incontrolados. Especialmente delicada es esta materia por la posible afección directa a la salud de las personas y las filtraciones a las aguas subterráneas y a los cauces públicos.

Un ejemplo de actuación pública ejemplar tiene lugar en virtud de la colaboración prestada por los autoridades ambientales autonómicas en relación a la queja 01/3252, iniciada de oficio para conocer en qué medida los ayuntamientos andaluces de más de 5.000 habitantes habían dado cumplimiento al juego combinado del artículo 20.3 y de la disposición transitoria tercera de la Ley estatal 10/1998, de 21 de abril, de residuos, conforme a los cuales venían obligados a implantar el sistema de recogida selectiva de los residuos urbanos antes del 1 de enero de 2001.

3.5. LA SANIDAD AMBIENTAL

Analizar el elenco de situaciones anotadas como factores que inciden en la sanidad ambiental es algo demasiado ambicioso para este trabajo; por ello centraremos nuestra atención en un aspecto donde

convergen el riesgo de contaminación, la protección de la salud y las nuevas tecnologías. Estos elementos adquieren protagonismo en las quejas que se suscitan, a partir del año 2000, acerca de la instalación de antenas y estaciones de base de telefonía móvil, a través de las cuales se pone de manifiesto paralelamente la dimensión ética de la protección de medio ambiente, que realza valores nuevos como el derecho a la protección del paisaje frente a los impactos visuales de este tipo de infraestructuras.

La ausencia de normativa autonómica al respecto y de fiables estudios científicos sobre los efectos biológicos en la salud de las personas acrecientan la alarma social, en mayor medida cuando hablamos de instalaciones próximas a los lugares calificados como sensibles: los centros educativos, guarderías, centros de salud, hospitales, parques públicos, o edificios residenciales. Por ello, desde la institución del DPA se aboga por adoptar una rápida respuesta desde todos los niveles de gobierno, de tal forma que se proceda a la normalización de las disposiciones de la Recomendación 1999/519/CE, del Consejo de Ministros de Sanidad de la Unión Europea, de 12 de julio de 1999, donde se contienen restricciones y limitaciones básicas a la exposición del público en general a campos electromagnéticos.

Otro de los problemas suscitados ante el DPA en que se hace patente la falta de coordinación entre las distintas Administraciones públicas son los que se deben a la posible contaminación procedente de los cabezales de pararrayos radiactivos. La instalación de estos elementos quedó prohibida por mandato expreso del Real Decreto 1428/1986, de 13 de junio (BOE núm. 165, de 11-07-1986), al igual que la retirada de aquellos que carecieran de la debida autorización administrativa; sin embargo, en ocasiones, la Administración General del Estado, a través de ENRESA (Empresa Nacional de Residuos Radiactivos, S. A.) era incapaz de atender las solicitudes de desmantelamiento, puesto que carecían de un lugar apropiado donde almacenar estos residuos, y a este respecto, dado el calado social de tal decisión, los ayuntamientos no se hacían cargo de la construcción de dichas instalaciones en sus términos municipales. Esta problemática encontró solución con la puesta en marcha, a principios de los 90, del almacén centralizado de residuos de baja y media actividad de El Cambril, situado en el término municipal de Hornachuelos (Córdoba), con capacidad suficiente para cubrir las necesidades de todo el territorio nacional hasta el año 2030 aproximadamente.

3.6. LA CONTAMINACIÓN LUMÍNICA

La contaminación lumínica es definida por el DPA como el "brillo o resplandor de luz en el cielo nocturno producido por la reflexión y la difusión de luz artificial en los gases y en las partículas del aire por el uso de luminarias inadecuadas y/o excesos de iluminación. Fundamentalmente debido al mal apantallamiento de la iluminación de exteriores, envía la luz de forma directa hacia el cielo en vez de ser utilizada para iluminar el suelo."[20].

Esta es una cuestión que no recibió un tratamiento exhaustivo en los Informes que el DPA presenta ante el Parlamento autonómico hasta el año 2003, cuando los potenciales efectos perjudiciales de las luminarias excesivas o defectuosas fueron motivo de la apertura de una investigación de oficio ante los Ayuntamientos de más de 50 mil habitantes y ante la Administración autonómica, más concretamente ante la Consejería de Medio Ambiente (queja 02/3225). Antes las remisiones a esta materia se habían limitado a quejas individualizadas de vecinos afectados por carteles luminosos instalados cerca de sus propias viviendas (queja 98/3868).

20 Informe del Defensor del Pueblo Andaluz al Parlamento de Andalucía del año 2003, p. 1762.

La motivación de la preocupación del DPA, al margen de la eficiencia y el ahorro energético en la Comunidad, así como el debido aprovechamiento de nuevas tecnologías y de energías renovables más limpias y respetuosas con la calidad ambiental, se concreta en la escasa normativización por parte de los poderes públicos andaluces del fenómeno en cuestión, particularmente enfocado al alumbramiento público y que se traduzca en la minimización de la contaminación (que no eliminación absoluta, por la indiscutible necesidad de iluminación artificial) y de sus efectos degradantes. Y es que son múltiples y, en ocasiones, todavía incalculables, los impactos que sobre las personas puede producir el deslumbramiento o la intrusión de luz en el interior de las viviendas residenciales, a razón de alteraciones del sueño y del humor, impedimento del descanso, inseguridad vial, incidencia en los procesos corporales ligados a los ciclos naturales de alternancia del día y la noche. Más aún la repercusión en la flora y en la fauna nocturna y en la salvaguardia del equilibrio de los ecosistemas, sin olvidar la agresión al paisaje nocturno y a la observación astronómica.

Desde algunos ámbitos se está luchando por dar a conocer el fenómeno y sus consecuencias, no obstante la concienciación de la sociedad al completo es acreedora de investigaciones científicas que aborden fehacientemente los efectos negativos de la contaminación lumínica en el medio natural, de una educación ambiental al respecto y del indudable impulso político manifestado en la normalización de medidas de protección. Sólo algunas Comunidades Autónomas como Cataluña, Canarias, Baleares, Navarra y Cantabria han promulgado leyes específicas, mientras que Andalucía recientemente ha abordado este agente contaminante en varios preceptos de la Ley 7/2007, de 9 de julio, de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental, que remiten a un ulterior desarrollo reglamentario de las características técnicas de las instalaciones y equipos de alumbrado público y privado y de los niveles adecuados de iluminación artificial (valores luminotécnicos), que corrijan las resultas del continuado e incontrolado desarrollo urbanístico y del aumento de la vida nocturna de las ciudades del siglo XXI.

A este respecto se antoja esencial la colaboración de las Administraciones públicas territoriales, especialmente de los Ayuntamientos municipales que al ser percibidos como el poder público más cercano a la ciudadanía, tienen en las ordenanzas municipales, el instrumento idóneo de articulación de la regulación, prevención, vigilancia e inspección y del régimen sancionador acordes con la legislación estatal y autonómica.

3.7. EL ACCESO A LA INFORMACIÓN MEDIOAMBIENTAL

Desde 1993 el DPA pone el acento en sus informes en la oportunidad de proceder al desarrollo del derecho comunitario en lo que se refiere al derecho a la libertad de acceso a la información medioambiental[21], y más concretamente de la Directiva 90/313/CEE, del Consejo, de 7 de junio (sobre libertad de acceso a la información en materia de medio ambiente) en orden a la consecución de una mayor transparencia de las Administraciones Públicas y de elevar las cotas de participación social en la preservación y promoción del medio ambiente. Y es que hay que interpretar este derecho no sólo como un fin en sí mismo, sino también como el medio conductor de la participación de la sociedad civil en la Administración medioambiental, más allá de la mera información pública, y de la educación ambiental de la ciudadanía como sujeto activo y pasivo, a modo de premisas finalísticas del Derecho ambiental.

21 Los requerimientos del DPA son fiel reflejo de las inquietudes que se plasman en instrumentos internacionales, tales como la Cumbre de la Tierra sobre Medio Ambiente y Desarrollo, celebrada en Río de Janeiro, en septiembre de 1992 o la firma del Convenio de Aarhus (ONU), el 25 de junio de 1998, ratificado por España el 29 de diciembre de 2004, sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en asuntos ambientales.

En este sentido, el Estado español se ha dotado de una normativa al respecto que siempre ha ido a remolque del impulso que ha imprimido el Derecho comunitario con sendas directivas ávidas de trasposición al derecho interno. Hasta la promulgación de la Ley 38/1995, de 12 de diciembre –recientemente derogada por 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- el amparo de este derecho sólo se contemplaba desde el punto de vista urbanístico, en la normativa estatal y autonómica relativa al suelo y a la ordenación urbanística. Las razones de interés medioambiental estuvieron hasta entonces ausentes de la obligada justificación que daba pie a facilitar dicho acceso.

Ya con la legislación sectorial en vigor, las quejas presentadas ante el DPA se deben a la denegación injustificada del ejercicio del derecho de acceso a la documentación e información medioambiental, en el mantenimiento de una actitud poco fundamentada jurídicamente por parte de la Administración pública, ya a nivel autonómico, ya a nivel local.

3.8. LA PREOCUPACIÓN POR EL CAMBIO CLIMÁTICO

Por otra parte, interesa destacar otro concepto medioambiental, acuñado a finales del siglo pasado, relacionado con el consumo y la eficiencia energética y el fomento de las fuentes de energía renovables: el cambio climático global provocado por la excesiva emisión de gases de efecto invernadero. Este fenómeno aun no siendo objeto de quejas ciudadanas derivadas de la violación de sus derechos, ha accedido a los informes y reflexiones del DPA -sobre todo en el de 1997- fruto de la preocupación a escala internacional, que arrancó con la Cumbre de la Tierra de Río de Janeiro de 1992 y la firma de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, posteriormente reforzada por el Protocolo de Kioto de 1997. A partir de su ratificación, los Estados firmantes adquieren el compromiso de reducir en un porcentaje concreto sus emisiones a la atmósfera, al objeto de neutralizar el calentamiento que está provocando la contaminación resultante de los sistemas industrializados de producción y consumo.

El DPA en su papel de garante del derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado y del derecho a la protección de la salud, revela su preocupación por un fenómeno que rebasa las fronteras autonómicas y nacionales y que atenta especialmente contra la preservación de los ecosistemas naturales.

BIBLIOGRAFÍA

- ANGUITA SUSI, A., *El defensor del pueblo andaluz y la tutela de los derechos fundamentales. Medios, mecanismos y procedimiento*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2006.

- ASTARLOA VILLENA, F., *El Defensor del Pueblo en España*, Ensayos Jurídicos, I, Palma: Universitat de les Illes Balears, 1994.

- CANO BUESO, J., *El Defensor del Pueblo Andaluz. Génesis y contenido de la institución*, Defensor del Pueblo Andaluz, Sevilla, 1986.

- CARBALLO ARMAS, P., *El defensor del pueblo. El ombudsman en España y en el Derecho comparado*, Tecnos, Madrid, 2003.

- EMBID IRUJO, A., "Medio Ambiente", en *El Estatuto de Autonomía de Andalucía de 2007* (Coord. Miguel Agudo Zamora), Centro de Estudios Andaluces, Sevilla, 2007.

- EMBID IRUJO, A. y EMBID TELLO, A. E., "El medio ambiente en la Constitución española: nuevos planteamientos ante una problemática permanente", en *15*

años de la Constitución ecológica de Colombia, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2006.

■ JORDANO FRAGA, J., "Medio Ambiente y el nuevo Estatuto de Autonomía de Andalucía. Una visión preliminar", en *Revista Andaluza de Administración Pública*, 65/2007, IAAP, Consejería de Justicia y Administración Pública de la Junta de Andalucía, Sevilla, 2007.

■ JORDANO FRAGA, J., *La protección del derecho a un medio ambiente adecuado,* J. M. Bosch Editor, S.A., Barcelona, 1995.

■ LÓPEZ GUERRA, L., "La función constitucional y el contenido del Estatuto de Autonomía", en *Estudios sobre la reforma del Estatuto*, Institut d' Estudis Autonomics, Barcelona, 2004.

■ MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, L., "Derechos Humanos y Estatutos de Autonomía", en *Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional*, n. 3, 2006.

■ RUIZ-RICO RUIZ, G., *El derecho constitucional al medio ambiente*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2000.

■ VERA SANTOS, J. M., *El defensor el pueblo en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2002 ■