



Tesis Doctoral

La protección constitucional del medio ambiente. Implicación de la ciudadanía en el cuidado del bien común medioambiental.

"The constitutional protection of the environment. Implication of the citizenship in the care of the community environmental good"

Doctorando: Ángel-Bartolomé Gómez Puerto.

Director: Prof. Dr. Miguel Agudo Zamora.

Programa de Doctorado Ciencias Sociales y Jurídicas.

Universidad de Córdoba.

Facultad de Derecho y Ciencias Económicas y Empresariales. Departamento de Derecho Público y Económico. Área de Derecho Constitucional.

Córdoba, Enero de 2020.

TITULO: *La protección constitucional del medio ambiente. Implicación de la ciudadanía en el cuidado del bien común medioambiental*

AUTOR: *Ángel Bartolomé Gómez Puerto*

© Edita: UCOPress. 2020
Campus de Rabanales
Ctra. Nacional IV, Km. 396 A
14071 Córdoba

<https://www.uco.es/ucopress/index.php/es/>
ucopress@uco.es

Tesis doctoral “La protección constitucional del medio ambiente. Implicación de la ciudadanía en el cuidado del bien común medioambiental”. Ángel-Bartolomé Gómez Puerto.

Tesis doctoral “La protección constitucional del medio ambiente. Implicación de la ciudadanía en el cuidado del bien común medioambiental”. Ángel-Bartolomé Gómez Puerto.

La protección constitucional del medio ambiente. Implicación de la ciudadanía en el cuidado del bien común medioambiental.

El director de la Tesis Doctoral

Prof. Dr. Miguel Agudo Zamora

Catedrático de Derecho Constitucional.

Departamento de Derecho Público y Económico. Universidad de Córdoba.

Trabajo presentado como Tesis Doctoral para optar el Grado de Doctor en Derecho por

Prof. Ángel-Bartolomé Gómez Puerto.

Licenciado en Derecho.

Diploma de Estudios Avanzados (DEA) en Derecho Constitucional.

Tesis doctoral “La protección constitucional del medio ambiente. Implicación de la ciudadanía en el cuidado del bien común medioambiental”. Ángel-Bartolomé Gómez Puerto.

A las personas jóvenes del planeta Tierra, que durante los años 2018 y 2019 han revolucionado las conciencias globales y han puesto en valor universal la necesidad de proteger el medio ambiente, y nos han lanzado un mensaje fundamental: no existe un planeta B.

Ellas son el futuro. Hemos, pues, de salvar la vida, la humanidad.

En memoria de mi madre, Lourdes, y de mi padre, Bartolomé,
mis maestros para la vida.

Tesis doctoral “La protección constitucional del medio ambiente. Implicación de la ciudadanía en el cuidado del bien común medioambiental”. Ángel-Bartolomé Gómez Puerto.

Agradecimientos.

Quiero dejar constancia de mi agradecimiento al director de esta Tesis Doctoral, el Profesor Miguel Agudo Zamora, Catedrático del Área de Derecho Constitucional, que siempre creyó en este proyecto de investigación sobre la protección constitucional del medio ambiente, entendido como un estudio desde lo global a lo local, desde lo abstracto y teórico hasta la experiencia concreta, basado en la filosofía de pensar en lo global y actuar en lo local.

Proyecto que, en realidad, se inició con mi trabajo de Investigación de Doctorado para la obtención del Diploma de Estudios Avanzados (DEA) en Derecho Constitucional (2003-2005), que también dirigió el Profesor Agudo Zamora.

Y en general, mi agradecimiento al grupo humano que integra el Área de Derecho Constitucional de la Universidad de Córdoba, siempre dispuestos a echar una mano y a animar en el proceso de realización de esta investigación.

Tesis doctoral “La protección constitucional del medio ambiente. Implicación de la ciudadanía en el cuidado del bien común medioambiental”. Ángel-Bartolomé Gómez Puerto.

El compromiso de dos generaciones...

“Cómo se atreven a mirar para otro lado, a venir aquí a decir que están haciendo suficiente”.

(Greta Thunberg, estudiante sueca, ante los mandatarios mundiales en la Cumbre de Naciones Unidas, septiembre de 2019)

“Necesitamos una conversación que nos una a todos, porque el desafío ambiental que vivimos, y sus raíces humanas, nos interesan y nos impactan a todos”.

(Papa Francisco, Encíclica Laudato Si’, mayo de 2015)

Tesis doctoral “La protección constitucional del medio ambiente. Implicación de la ciudadanía en el cuidado del bien común medioambiental”. Ángel-Bartolomé Gómez Puerto.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.	Pag.16
OBJETIVOS Y METODOLOGÍA.	Pag.20
1. Razones para la investigación.	
2. Objetivos de la investigación.	
3. Antecedentes que justifican la investigación.	
4. Investigaciones previas del doctorando sobre la materia objeto de la tesis doctoral.	
5. Metodología de la investigación y fuentes de información.	
CAPÍTULO PRIMERO. ASPECTOS INTERNACIONALES DE LA PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE.	Pag.26
1. Protección del medio ambiente a nivel universal. Evolución histórica.....	pag.26
2. Naciones Unidas. Las cumbres internacionales (Estocolmo 1972, Río 1992, París 2015 y Nueva York 2019).....	pag. 31
2.1 Ideas previas.	
2.2 Instituciones de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente.	
2.3 La Cumbre de Estocolmo de 1972.	
2.4 La Cumbre de la Tierra de 1992.	
2.5 La Cumbre de París de 2015	
2.6 Cumbre de septiembre 2019 sobre cambio climático en Nueva York, continuada en la Cumbre de Madrid de diciembre de 2019.	
3. La Unión Europea. Los programas de acción.....	pag.45
3.1 Introducción. Aspectos históricos, jurídicos e institucionales de la Política de Medio Ambiente de la Unión Europea	
3.2 Las disposiciones del Tratado de la Unión Europea sobre Medio Ambiente.	
3.3 Los diferentes Programas de Acción en materia de Medio Ambiente (PAMA) de la Comunidad Europea.	
3.4 Principios Rectores de la Política Comunitaria de Medio Ambiente.	
3.5 La nueva normativa de la Unión Europea frente al cambio climático.	
3.6 El Pacto Verde Europeo, eje estratégico de la Comisión Europea 2019-2024.	

4. Experiencias de gestión ambiental en algunos Estados. El caso de Nueva Zelanda.....**pag.66**
5. La protección constitucional del medio ambiente en algunos Estados iberoamericanos (Argentina, Bolivia, Colombia, Ecuador, México, Nicaragua, Paraguay, Uruguay y Venezuela).....**pag.73**
6. La encíclica del Papa Francisco de 2015 Sobre el Cuidado de la Casa Común...**pag.83**

CAPÍTULO SEGUNDO. LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978 Y EL MEDIO AMBIENTE. LA DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL DE COMPETENCIAS. Pag.90

1. La Protección constitucional del medio ambiente.....**pag. 90**
 - 1.1 Aspectos conceptuales previos.
 - 1.2 La protección del medio ambiente como objetivo constitucional.
 - 1.3 Naturaleza de la protección del medio ambiente en nuestra Constitución.
 - 1.4 El establecimiento normativo de sanciones penales derivadas de la protección constitucional del medio ambiente.
2. La obligación constitucional de conservar el medio ambiente como contenido del Estado social. Propuestas de reforma constitucional.....**pag. 116**
3. El reparto competencial Estado-Comunidades Autónomas de la materia medio ambiente.....**pag. 125**
 - 3.1 Introducción. La descentralización en materia ambiental.
 - 3.2 Competencias del Estado Español en materia ambiental. Organización administrativa estatal: el Ministerio para la Transición Ecológica y el Plan Nacional Integrado de Energía y Clima 2021-2030.
 - 3.3 Competencias de las Comunidades Autónomas en medio ambiente.
4. Criterios jurisprudenciales del Tribunal Constitucional. La descentralización administrativa como fuente de conflicto en esta materia..... **pág.138**
5. El necesario enfoque multinivel en la protección del medio ambiente..... **pag.143**
6. El papel de los Ayuntamientos. Competencias medioambientales locales. Organización y competencias de la administración local en la protección del medio ambiente **pag. 144**
 - 6.1 Algunas referencias históricas.
 - 6.2 La autonomía municipal en la Constitución Española de 1978.
 - 6.3 Las competencias ambientales de la Administración Local.

CAPÍTULO TERCERO. LA PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA. Pag.150

1. La protección del medio ambiente en el Estatuto de Autonomía para Andalucía.

Objetivo general, principio rector de las políticas públicas y derecho/deber.....**pag. 150**

1.1 Regulación estatutaria de la protección ambiental en Andalucía.

1.2 Competencias de la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia ambiental.

1.3 Sentencia del Tribunal Constitucional sobre el Río Guadalquivir.

2. Regulación estatutaria sectorial sobre el medio ambiente..... pag. 161

3. Normativa de desarrollo y organización administrativa..... pag.163

3.1 Normativa ambiental de Andalucía.

3.2 La normativa andaluza sobre prevención y control ambiental.

3.3 Normativa sobre calidad ambiental de Andalucía. En especial, sobre gestión de los residuos.

3.4 Normativa y gestión del agua en Andalucía.

3.5 La nueva ley andaluza frente al cambio climático.

CAPÍTULO CUARTO. CIUDADANÍA, PARTICIPACIÓN Y MEDIO AMBIENTE. Pag.210

1. El bien común medioambiental. Marco conceptual. El bien común y los intereses generales. Nuestro modelo constitucional..... pg. 210

2. Implicación de la ciudadanía en la protección del medio ambiente. La necesaria participación ciudadana en la gestión del medio ambiente. La importancia del derecho a la información..... pag. 213

3. El movimiento universal de la juventud en defensa del medio ambiente.....pag. 223

3.1 La acción global los viernes por el futuro.

3.2 El icono Greta Thunberg.

4. Ecofeminismo. La necesidad de nuevos valores.	pag.228
5. La cooperación del poder local con la ciudadanía en la aplicación de políticas concretas de protección del medio ambiente. Los Objetivos de Desarrollo Sostenible como marco global.....	pag.231
6. La protección del medio ambiente como contenido de las “Smart Cities” o ciudades inteligentes.....	pag. 240
7. Las ciudades y el cambio climático. Un reto global desde lo local.....	pag. 244
8. La experiencia de la ciudad de Córdoba en la protección del medio ambiente..	pag.248
8.1 La protección del bien común en el marco de una sociedad democrática avanzada. Las iniciativas ciudadanas en la ciudad de Córdoba en defensa del patrimonio común.	
8.2 El sector público medioambiental de la Ciudad de Córdoba.	
8.3 La experiencia en la gestión de los residuos urbanos en la Ciudad de Córdoba.	
8.4 La labor educativa del Instituto Municipal de Gestión Medioambiental de Córdoba.	
8.5 La iniciativa ciudadana por el Parque Natural Sierra Morena de Córdoba.	
8.6 Acuerdo ciudadano para la declaración de emergencia climática en la ciudad de Córdoba.	
8.7 Contenidos ambientales del acuerdo ciudadano del Foro por el Derecho a la Ciudad de Córdoba.	
8.8 Propuestas de futuro. Contenidos y metodología para una estrategia local de medio ambiente de la ciudad de Córdoba para el período de gobierno local 2019-2023.	

CONCLUSIONES. Pag.282

BIBLIOGRAFÍA. Pag.290

FUENTES ELECTRÓNICAS. Pag 299

ANEXO DOCUMENTAL. Pag.300

- Anexo I. Hechos históricos 1901-2019 sobre movilidad urbana y cambio climático a nivel global, en España y en Córdoba
- Anexo II. Datos básicos del medio ambiente en Andalucía.
- Anexo III. Normativa ambiental de Andalucía.
- Anexo IV. Normativa ambiental de España.
- Anexo V. Modelos de escritos a la Administración en temas ambientales.

ABREVIATURAS. Pag.315

RESUMEN / SUMMARYPag. 316

INFORME DEL DIRECTOR DE LA TESIS DOCTORAL..... Pag.324

Tesis doctoral “La protección constitucional del medio ambiente. Implicación de la ciudadanía en el cuidado del bien común medioambiental”. Ángel-Bartolomé Gómez Puerto.

INTRODUCCIÓN.

El principal motivo de la elección del tema de esta Tesis Doctoral es poner en valor desde el punto de vista académico mi trayectoria personal, docente y profesional vinculada al estudio y gestión de la protección del medio ambiente, cuestión social de primer orden, núcleo temático importante del Estado social, y que, afortunadamente, en los años 2018 y 2019, se ha revitalizado a nivel global gracias al impulso de la juventud y de instancias internacionales como Naciones Unidas.

Al inicio de este trabajo de Tesis Doctoral, como trabajo de investigación jurídica que constituye, quiero reseñar que mis primeras investigaciones y publicaciones en revistas jurídicas¹ versaron sobre el medio ambiente, en concreto sobre la Política de Medio Ambiente de la Unión Europea, fruto fundamentalmente de mis trabajos y estudios desarrollados durante la Beca de Investigación que disfruté en el Centro de Documentación Europea de la Universidad de Córdoba². Precisamente uno de mis primeros libros de referencia es una obra de un profesor de Derecho Constitucional, Enrique Alonso García, texto al que luego aludiré.

Este fue el inicio de mi interés académico por conocer esta nueva rama del ordenamiento jurídico, que en la Licenciatura de Derecho no se abordaba en esos momentos, y que poco después me llevó a cursar un máster de especialización en Derecho Ambiental en Sevilla en el curso 1995-1996³, en el que ya tuve la oportunidad de conocer a fondo los fundamentos constitucionales de la protección del medio ambiente (recuerdo las muchas sesiones que dedicamos a la sentencia del Tribunal Constitucional 102/1995), y el derecho administrativo ambiental. Ya en abril de 1995 había asistido al primer Congreso Nacional de Derecho Ambiental⁴. Desde entonces llevo vinculado a este tema.

¹ Noticias de la Unión Europea (Edit. CISS) y Actualidad Administrativa (Edit. La Ley).

² Cursos académicos 1994-1995 y 1995-1996.

³ I Curso de Especialización en Asesoría Jurídica Medioambiental. Colegio de Abogados de Sevilla/Consejería de Medio de la Junta de Andalucía.

⁴ El congreso tuvo lugar en Sevilla y se nos entregó un manual de mucho interés, las *Ponencias del I Congreso Nacional de Derecho Ambiental*. CIMA Medio Ambiente, 1996.

El Director Académico de este curso fue D. Juan Espadas Cejas, abogado especializado en derecho ambiental, que luego sería Viceconsejero de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía, y actualmente Alcalde de Sevilla. En este curso nos impartió el módulo de introducción conceptual José Luis Serrano Moreno, entonces profesor de Filosofía del Derecho de la Universidad de Granada, fallecido tempranamente, y varias de cuyas obras están citadas en la bibliografía. Con el profesor Serrano Moreno, José Luis, tuve la oportunidad de coincidir de nuevo en un espacio de pensamiento, Paralelo 36 Andalucía, a principios del siglo XXI, uno de cuyos temas de análisis y propuesta era la protección del medio ambiente en Andalucía, y en cuya web publiqué muchas tribunas de opinión sobre la materia ambiental.

Desde entonces no he dejado de estar en contacto con esta importante rama del saber jurídico. Además, he sido miembro del Consejo de Administración de la Empresa Municipal que gestiona el medio ambiente urbano en la Ciudad de Córdoba (Saneamientos de Córdoba, S.A., Sadeco) durante casi seis años⁵, con lo que he estado especialmente relacionado con el derecho ambiental y su gestión concreta en un sector y en una ciudad concreta, la de Córdoba, razón por la que en el cuarto capítulo de este trabajo de tesis doctoral se dedica un epígrafe específico a la labor de esta entidad local.

Esta experiencia de gestión en la que tuve la oportunidad de estar muy implicado me proporcionó algunos de los elementos y reflexiones de este trabajo. Durante este período como miembro de este Consejo de Administración, una de mis responsabilidades era la de ser portavoz de dicha empresa municipal y la de explicar la gestión ambiental de los residuos urbanos en la Ciudad de Córdoba. Para este objetivo, redacté y publiqué en aquellos años diversos artículos en prensa local y en revistas jurídicas⁶ y en algunas webs como la del Plan Estratégico de la Ciudad de Córdoba, de cuyas comisiones técnicas formé parte en los primeros años del siglo actual.

⁵ Desde el 28 de julio de 1999 hasta el 31 de enero de 2005.

⁶ Gómez Puerto, A. B. “La experiencia de la gestión de los residuos urbanos en la ciudad de Córdoba”. *Revista Actualidad Administrativa*, 2003 (nº 20).-

Unos años después, en 2006, obtuve el Diploma de Estudios Avanzados (DEA)⁷ y la Suficiencia Investigadora, con un trabajo de investigación sobre la protección constitucional del medio ambiente y el papel de la administración local, bajo la dirección académica del Prof. Dr. Miguel Agudo Zamora, que también ha dirigido esta Tesis Doctoral, que se convirtió dos años después en mi primera monografía publicada⁸. Unos años después, revisé dicha publicación y publiqué en una editorial cordobesa mi segundo libro⁹, también sobre la protección jurídica y constitucional del medio ambiente.

En los años siguientes no dejé de investigar y publicar por mi cuenta sobre la protección y gestión de políticas públicas medio ambientales, en paralelo a mi trabajo en esos años como técnico en desarrollo económico y empleo¹⁰. Fundamentalmente he publicado en la revista actualidad administrativa, del grupo La Ley Wolters Kluwer¹¹.

Recientemente, entre 2015 y 2019 he participado activamente en una iniciativa ciudadana que promueve que la Sierra de Córdoba sea declarada Parque Natural, tema que desarrollaré en el capítulo cuarto de este trabajo, como una buena práctica para el bien común ambiental en Córdoba, motivo por el que he publicado diversos artículos también en prensa local¹² y digital.

En el ámbito de mi trabajo docente, en los cursos 2018-2019 y 2019-2020, ya como Profesor Sustituto Interino del Área de Derecho Constitucional de la Universidad de Córdoba, he introducido un tema sobre la protección constitucional del medio ambiente en la asignatura optativa Igualdad y Estado Social, y otro sobre la protección del medio ambiente en Andalucía en el marco constitucional en la asignatura optativa Instituciones Públicas de Andalucía.

⁷ Programa de Doctorado en Derecho Público y de la Economía (2003-2005). UCO.

⁸ Gómez Puerto, A.B. *Aspectos jurídicos y administrativos de la protección del medio ambiente en los diferentes ámbitos institucionales*. Dykinson, 2008.

⁹ Gómez Puerto, A. B. *La protección constitucional del medio ambiente (Algunas referencias sobre Andalucía y la ciudad de Córdoba)*. Ediciones Don Folio, 2011.

¹⁰ Entre 2002 y 2005 trabajé como técnico del Observatorio Local de Empleo, y entre 2005 y 2013 como técnico del Instituto Municipal de Desarrollo Económico y Empleo de Córdoba.

¹¹ De mis 36 artículos en revistas jurídicas, la inmensa mayoría versan en torno al medio ambiente, su protección y propuestas de gestión.

¹² “Razones para el Parque Natural Sierra Morena de Córdoba”, El Día de Córdoba (12-09-2017), entre otros.

Tesis doctoral “La protección constitucional del medio ambiente. Implicación de la ciudadanía en el cuidado del bien común medioambiental”. Ángel-Bartolomé Gómez Puerto.

OBJETIVOS Y METODOLOGÍA.

1. Razones para la investigación

Al inicio de una investigación tan amplia como la de esta Tesis Doctoral, nos plantemos, en acuerdo con mi director, el Prof. Dr. Miguel Agudo Zamora, las siguientes razones previas e iniciales, que nos llevan a la estructura temática del trabajo:

Primera. La protección del medio ambiente es una de las cuestiones esenciales que deben abordarse en los estudios académicos del constitucionalismo actual, atendiendo a la preocupación social creciente por el cuidado de este bien común, especialmente entre la población joven y más concretamente, entre el alumnado de enseñanza secundaria y universitaria.

Segunda. Se trata de incorporar contenidos esenciales del Estado social a las preocupaciones y propuestas de protección constitucional y desarrollo legislativo.

Tercera. Metodológicamente, para esos objetivos esenciales, es muy conveniente contar con la mayor implicación de la ciudadanía para hacerlo efectivo.

Cuarta. Asimismo, considerando fundamental que en los planes de estudio del grado en Derecho aparezca el contenido de protección constitucional y jurídica del medio ambiente, creo que es muy conveniente que se desarrollen estudios académicos y publicaciones sobre esta trascendental materia.

Quinta. En este trabajo de Tesis Doctoral, intentaremos, además, plantear propuestas de reforma constitucional para elevar la importancia del medio ambiente en la sistemática de la Constitución.

2. Objetivos de la investigación.

Atendiendo a las razones generales anteriormente expuestas, en este trabajo pretendemos abordar los siguientes objetivos de estudio:

- Estudiar la protección constitucional del medio ambiente como principio rector de la política social y económica.
- Analizar la estructura administrativa relacionada con dicha protección.
- Revisar las principales normas de rango legal de contenido ambiental.
- Formular propuestas para la participación de la ciudadanía en el cuidado del bien común medioambiental.
- Proponer posibles contenidos y propuestas de reforma constitucional, para elevar la importancia del medio ambiente en la sistemática de la Constitución.

3. Antecedentes que justifican la investigación.

La aparición del Derecho medioambiental se origina a mediados del siglo XX. Teniendo en cuenta el carácter indeterminado y dinámico del “medio ambiente”, el Tribunal Constitucional lo ha conceptualizado en la Sentencia 102/1995, de 26 de junio, FJ 6º, con el siguiente tenor: “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”.

En cuanto a la comunidad autónoma de Andalucía, el Estatuto de Andalucía para Andalucía (EAA), en su versión reformada de 2007, 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 y políticas sectorial.). En relación a este asunto, conviene tener en cuenta la siguiente regulación, contenida en este nuevo Estatuto de Autonomía para Andalucía:

1º La protección del medio ambiente como un objetivo básico en Andalucía. 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 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.

2º 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 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, 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).

Todo ello, implica un deber para la ciudadanía, que es también uno de los objetivos de este trabajo

4. Investigaciones previas del doctorando sobre la materia objeto de la Tesis Doctoral¹³.

En 2008 publiqué una monografía en la editorial Dykinson ("Aspectos jurídicos y administrativos de la protección del medio ambiente en los diferentes ámbitos institucionales") en la que señalaba la importancia de la administración local para hacer efectiva la previsión constitucional en relación a la protección del medio ambiente, cuestión que profundicé en un capítulo ("Administración local y efectividad jurídica de la protección del medio ambiente") de la obra colectiva Estudios sobre la modernización de la administración local (Editado en 2009 por Wolters Kluwer La Ley).

Esa monografía de 2008 recoge mi trabajo de investigación para la obtención del Diploma de Estudios Avanzados (DEA) y la Suficiencia Investigadora¹⁴, bajo la dirección

¹³ Todas las publicaciones del Doctorando Prof. Ángel B. Gómez Puerto están relacionadas en el código de autor 152953 de la Fundación Dialnet: libros (4), capítulos de libro (1) y artículos en revistas (36) <https://dialnet.unirioja.es/servlet/autor?codigo=152953>. También en su perfil de google académico <https://scholar.google.es/citations?user=gNaadKAAAAAJ&hl=es&oi=ao>

¹⁴ Trabajo que defendí en julio de 2005 en la Facultad de Derecho de la UCO.

académica del Prof. Dr. Miguel Agudo Zamora, que también ha dirigido esta Tesis Doctoral.

En 2018, en una breve publicación de recopilación de siete reflexiones sobre el Estado social¹⁵, concluyo, en el capítulo sobre la protección del medio ambiente, la importancia de la participación ciudadana en el objetivo medioambiental, sobre todo a nivel de las políticas locales de medio ambiente.

Recientemente, en abril de 2019, la editorial jurídica madrileña Dykinson me ha publicado un nuevo libro (e-book)¹⁶, con varios capítulos específicos en torno al papel de la ciudadanía en el cuidado del medio ambiente.

5. Metodología de la investigación y fuentes de información.

Para la elaboración de este trabajo de Tesis Doctoral he consultado las siguientes fuentes de información:

- ✓ Monografías y manuales generales de Derecho Constitucional.
- ✓ Monografías sobre protección jurídica del medio ambiente.
- ✓ Artículos y estudios jurídicos sobre la materia.
- ✓ Investigaciones doctorales jurídico-constitucionales sobre el medio ambiente.
- ✓ Tratados de la UE.
- ✓ Textos internacionales.
- ✓ Constitución Española y Estatuto de Autonomía para Andalucía.
- ✓ Normativa ambiental nacional y andaluza.
- ✓ Jurisprudencia del Tribunal Constitucional, del Tribunal Europeo de Derechos Humanos y del Tribunal Supremo.
- ✓ Webs especializadas temáticamente sobre medio ambiente.
- ✓ Artículos de opinión y noticias de prensa.
- ✓ Documentos oficiales y publicaciones de la Unión Europea.

¹⁵ Gómez Puerto, A. B. *Derecho y Democracia. Siete reflexiones en torno al Estado social*. Ediciones Don Folio, 2018

¹⁶ Gómez Puerto, A. B. *Ciudadanía y Estado democrático. Reflexiones para el bien común medioambiental*. Dykinson, 2019.

En este epígrafe quiero dejar constancia de las dos primeras monografías que tuve la oportunidad de leer y estudiar, en la década de los noventa del pasado siglo, y que me hicieron adentrarme, y diría emocionare, en el estudio de esta nueva rama del saber jurídica, el derecho medioambiental. Se trata de los dos volúmenes sobre Derecho Ambiental de la Comunidad Europea, de Enrique Alonso¹⁷, y de manual Iniciación al Derecho Ambiental, de Silvia Jaquenod¹⁸.

Y en particular, en el estudio de la relación entre el medio ambiente y el derecho constitucional, unos años más tarde, durante el programa de Doctorado en Derecho Público y de la Economía que cursé de la Universidad de Córdoba (2003-2005) y la obtención del Diploma de Estudios Avanzados (DEA) en Derecho Constitucional, estudié a fondo, para el trabajo de investigación, la monografía Constitución y Medio Ambiente, de Raúl Canosa Usera¹⁹, obra de la que llegué a escribir y publicar una recensión²⁰. Estos libros los sigo conservando entre los volúmenes de mi biblioteca personal.

Metodológicamente, el trabajo parte de lo global para descender a lo local, de lo general a lo concreto, a la experiencia real de gestión. Teniendo en cuenta el marco normativo universal, europeo, nacional y autonómico, el presente trabajo de Tesis Doctoral desciende a la aplicación en el ámbito local de la normativa ambiental, la materialización concreta y particular de las previsiones constitucionales sobre medio ambiente.

En este sentido, incluye el trabajo, contados en su capítulo cuarto, experiencias concretas de gestión en el municipio de Córdoba, así como diversas iniciativas ciudadanas de cuidado del bien común ambiental, que he ido contando en artículos de opinión, todos ellos y de otros de mis líneas de investigación disponibles en mi blog personal²¹.

¹⁷ Alonso García, E. *El Derecho ambiental de la Comunidad Europea*. Civitas, 1993

¹⁸ Jaquenod de Zsögön, S. *Iniciación al derecho ambiental*. Dykinson, 1996.

¹⁹ Canosa Usera, R. *Constitución y medio ambiente*. Dykinson, 2000.

²⁰ Gómez Puerto, A. B. Recensión del libro *Constitución y Medio Ambiente*, de Raúl Canosa Usera. Revista Española de Derecho Constitucional, 2006 (nº76).

²¹ Mi blog “Derecho y Democracia”: <http://gomezpuerto.blogspot.com/>

CAPÍTULO PRIMERO. ASPECTOS INTERNACIONALES DE LA PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE.

1. Protección del medio ambiente a nivel universal. Evolución histórica.

Durante la primera década del siglo XXI y buena parte de la segunda, se ha hablado muy poco de la importancia de proteger los valores ambientales. La crisis económica, sus causas y sus consecuencias provocó el olvido de cuestiones como el medio ambiente. No obstante, en el año 2019 se ha reactivado el debate y el interés por la protección global del medio ambiente, sobre todo desde que en la segunda parte del año 2018 se iniciara un movimiento juvenil (*los viernes por el futuro*) para reclamar un cambio, un mayor compromiso de los Estados contra el cambio climático. Hablaremos en este trabajo de este movimiento y de uno de sus iconos, la joven estudiante sueca Greta Thunberg.

En todo caso, como afirma la profesora Sagrario Morán Blanco²², “el siglo XXI despertó con tres grandes amenazas: la pobreza, la violencia —generada por la guerra, la delincuencia organizada y el terrorismo— y el cambio climático. Los tres fenómenos, catapultados a la consideración de desafíos globales, no quedan retenidos en las fronteras sino que afectan en mayor o menor medida a todos los países del mundo”, y recuerda unas palabras de 2007 del ex Secretario General de las Naciones Unidas, Kofi Annan que advirtió que el impacto humanitario del cambio climático probablemente sea uno de los mayores retos humanitarios durante los próximos años y décadas”. Como se ha confirmado con lo que está aconteciendo en los últimos años de la segunda década del siglo XXI.

Pero, hagamos historia de esta preocupación global por el medio ambiente²³. Será a partir de la cumbre de Naciones Unidas de Estocolmo de 1972, y sobre todo, tras la Cumbre de Río de 1992, cuando las políticas medioambientales y las normas jurídicas de protección experimentaron un avance notable, que lamentablemente en la primera década y parte de la segunda del presente siglo habían caído bastante en el olvido, como hemos expresado.

²² Morán Blanco, S. “El largo camino de la protección medioambiental y la lucha contra el cambio climático”. *Revista Española de Derecho Internacional*, 2012 (nº1).

²³ Sobre la cumbres internacionales, de mucho interés el capítulo I “Panorama Internacional” del *XI Informe sobre Derechos Humanos, Medio Ambiente*, publicado por la Federación Iberoamericana de Ombudsman.

Un concepto clave en el compromiso global por el entorno es el de desarrollo sostenible. El libro “Nuestro Futuro Común”, que lideró la ex primera Ministra de Noruega Gro Harlem Brundtland, constituyó el primer intento de eliminar la confrontación entre desarrollo y sostenibilidad²⁴.

La generación de la preocupación social por la protección del medio ambiente, y la incorporación de esta nueva demanda social y sentimiento colectivo en los ordenamientos jurídicos occidentales se producen durante el siglo XX, sobre todo en su segunda mitad, como hemos apuntado. La toma de conciencia sobre el grado de deterioro de los recursos naturales hizo necesario que los ordenamientos jurídicos nacionales e internacionales se enfrentaran al dilema entre desarrollo económico de los territorios y la protección del medio ambiente.

En este proceso histórico, un punto de inflexión determinante lo constituyó la celebración de la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente Humano que tuvo lugar, como hemos dicho, en Estocolmo en 1972. A partir de esta fecha, sobre todo en el ámbito de las instituciones de las Comunidades Europeas, se inicia una intensa labor de elaboración y aprobación de normas de protección ambiental que determinará de forma notable el cambio de los ordenamientos jurídicos de los Estados en materia ambiental, y el inicio de un cambio social en cuanto a la sensibilización ciudadana hacia el medio ambiente.

También, entre final de los años sesenta y principios de los setenta, se promueven, a través del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales²⁵, los llamados Derechos Humanos de Tercera Generación, entre los que se encuentra el derecho al medio ambiente, como un derecho inherente a la persona y con el objetivo del progreso social y elevación del nivel de vida de todos los pueblos.

Precisamente, nuestra Constitución de 1978 se aprueba pocos años después y está inmersa en este nuevo escenario internacional y europeo, aunque todavía no éramos Estado

²⁴ El denominado “Informe Brundtland”, que se presentó en 1987 por la Comisión Mundial Para el Medio Ambiente y el Desarrollo de la ONU, *definió desarrollo sostenible* como el que tiene como objetivo *satisfacer las necesidades de las generaciones presentes sin comprometer las posibilidades de las del futuro para atender sus propias necesidades*).

²⁵ Firmado en diciembre de 1966 y en vigor desde enero de 1977.

miembro de las Comunidades Europeas. Por tanto, la introducción del artículo 45 en nuestra Constitución, formulado como derecho al medio ambiente y deber de conservar el entorno, con rango de principio rector de la política económica y social, hay que leerlo e interpretarlo en ese nuevo contexto político y jurídico internacional favorable a lo ambiental y en el marco del nuevo constitucionalismo social del momento.

En la evolución histórica de la protección jurídica del medio ambiente es central el papel de la Unión Europea, que supuso la adaptación jurídico-ambiental de España con su incorporación en enero de 1986²⁶. Con la vigencia de las normas ambientales comunitarias, estatales y autonómicas, se generó en nuestro Estado una compleja trama de normas y políticas ambientales. Como afirma el profesor López Ramón “la política ambiental de la Comunidad Europea introdujo aire fresco, mecanismos renovadores, en las anquilosadas posturas sobre el medio ambiente de nuestras regulaciones tradicionales, obligando a actuar a las administraciones públicas españolas en términos más efectivos”²⁷. En este escenario competencial, las Comunidades Autónomas y las Administraciones Locales están siendo determinantes tanto en la generación de nuevas normas, como en la ejecución de medidas tendentes a conseguir los objetivos constitucionales de protección del medio ambiente.

Desde esta perspectiva universal, otro elemento a considerar es la relación existente entre la protección del medio ambiente a nivel global y el respecto a los Derechos Humanos, como ha puesto de manifiesto Adriana Espinosa González en su tesis doctoral, en cuyo capítulo introductorio aporta la siguiente afirmación de un grupo de expertos independientes de Naciones Unidas como motivo de la celebración del Día de la Tierra en 2013: “es hora de que tomemos la ocasión de este día para reconocer el vínculo entre un medio ambiente limpio y sano y la realización de una amplia variedad de derechos humanos fundamentales [...] Continuamos fracasando en la protección y conservación del medio ambiente en numerosos aspectos, con frecuencia con graves consecuencias para el disfrute de los derechos humanos”²⁸.

²⁶ Gómez Puerto, A. B. Aspectos jurídicos y administrativos de la protección del medio ambiente en España. *Noticias Jurídicas*, 2008.

²⁷ López Ramón, F. “La formación del ordenamiento ambiental” en *El medio ambiente 1978-2018*. Ministerio para la Transición Ecológica, 2018.

²⁸ Tesis Doctoral “Derechos humanos y medio ambiente: el papel de los sistemas europeo e interamericano”, Universidad Carlos III, 2015.

En este proceso histórico es muy importante el año 2015, con dos acontecimientos globales de capital trascendencia, ante la evidencia científica de los graves problemas ambientales que nos amenazan. Uno de ellos fue la cumbre de París sobre cambio climático, cuyas medidas están en fase de desarrollo con demasiada lentitud y a la que nos referiremos más adelante. El otro acontecimiento lo comentamos a continuación.

En ese año 2015, se produce un hecho absolutamente inédito. La Iglesia Católica, a través del Papa Francisco, se pronuncia sobre el medio ambiente, en la Encíclica *Laudato Si'* “Sobre el cuidado de la casa común”, documento vaticano en que se llega a afirmar “hago una invitación urgente a un nuevo diálogo sobre el modo como estamos construyendo el futuro del planeta. Lamentablemente, muchos esfuerzos para buscar soluciones concretas a la crisis ambiental suelen ser frustrados no sólo por el rechazo de los poderosos, sino también por la falta de interés de los demás”.

En las jornadas que se celebraron en octubre de 2017 en Bilbao, bajo el título *Nuevas Perspectivas del Derecho ambiental en el Siglo XXI*, quedó de manifiesto que “comienzan a abrirse paso temas que exigen una reflexión sobre su génesis y la influencia que pueden tener en los procesos de decisión de las autoridades públicas y, en definitiva, en los ciudadanos en general, como sucede con el derecho a la alimentación o habría que decir a una alimentación que interiorice sus consecuencias para el medio ambiente, como también sucede con los organismos modificados genéticamente. A lo anterior se une la regulación del Derecho sobre las catástrofes naturales en un mundo que parece avanzar ciegameamente a una realidad dominada por el cambio climático, resistiéndose a expresar compromisos concretos, como sucede con el denominado Acuerdo de París de 2015”²⁹.

Por último, en este recorrido, como hemos apuntado, en agosto de 2018, ante la parálisis casi de la voluntad de los Estados para dar cumplimiento a los acuerdos de París, en Suecia se inicia el movimiento de la juventud mundial a favor de la lucha frente al cambio climático, con la estudiante Greta Thunberg como “portavoz” mundial, *los viernes por el futuro*, que tuvo su culminación en la huelga mundial por el clima en septiembre de 2019, coincidiendo con la nueva cumbre de Naciones Unidas celebrada en Nueva York.

²⁹ Las conclusiones de estas jornadas se publicaron en el libro *Nuevas perspectivas del derecho ambiental del siglo XXI*, coordinado por María del Carmen Bolaño Piñeiro, y editado por Marcial Pons y el departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda del Gobierno Vasco.

Afortunadamente, el medio ambiente está de nuevo “en la agenda política e institucional”³⁰, gracias sobre todo a que la sociedad civil, la gente joven en especial, los científicos que con sus datos han evidenciado los problemas sin resolver, las personas que con compromisos e iniciativas ciudadanas han mantenido acciones de información y concienciación, y también gracias al compromiso de muchas ciudades con políticas locales determinadas por el medio ambiente. Otro hito muy importante que evidencia que el medio ambiente ha entrado con empuje en la agenda política ha sido la declaración de emergencia climática del Parlamento Europeo, aprobada en 2019³¹ o el “Pacto Verde Europeo”³², que propugna la nueva Presidenta de la Comisión Europea, Úrsula Von Der Leyen.

La consecuencia histórica, política y jurídica de este proceso ha sido la vigencia en la actualidad de un cuerpo normativo ambiental amplio en diversos, cada vez más, Estados de la Tierra, así como unas estructuras administrativas ambientales especializadas, con el reto común de garantizar el cumplimiento efectivo de dichas normas, para lo cual es estratégico contar con la implicación y la participación activa de la sociedad y de los colectivos implicados. Esperemos que todo este nuevo compromiso se traduzca en un cambio de tendencia global, y los seres humanos empecemos a cuidar de verdad a nuestro bien común medioambiental, no tenemos un planeta B como dicen nuestros jóvenes. Necesitamos que la protección del medio ambiente sea un valor ético, un compromiso personal, una nueva solidaridad con los bienes comunes que nos rodean.

Y es que, como afirmó el profesor Ángel Valencia Saiz en un trabajo de 2018, “lo medioambiental ha dejado de ser patrimonio del ecologismo”³³. Idea que es perfectamente coherente con el proceso histórico que acabo de escribir, de toma de conciencia global en torno a la necesaria protección de los valores ambientales y

³⁰ Gómez Puerto, A.B. “Y el medio ambiente entró en la agenda”. *Blog jurídico Hay Derecho, Expansión*, 2019.

³¹ Resolución aprobada en sesión plenaria de fecha 28 de noviembre de 2019 (2019/2930-RSP), con 429 votos a favor, 225 en contra y 19 abstenciones. Los eurodiputados, en la misma resolución, también acordaron instar a la Comisión Europea a que eleve el objetivo de reducción de emisiones de dióxido de carbono para 2030 del 40 al 55%.

³² Dicho Pacto se incluye como uno de los seis ejes estratégicos en el documento de la Comisión Europea de las Orientaciones políticas para el período 2019-2024.

³³ “Medio ambiente: perspectiva de teoría política”, en *España constitucional (1978-2018), Volumen III*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2018.

activismo de la sociedad civil, superando al asociacionismo ecologista y a los partidos políticos “verdes”.

Es obvio que es tiempo de actuar (lema de la Conferencia de Madrid de diciembre de 2019), pues, como recientemente escribía la profesora Alba Nogueira López, catedrática de Derecho Administrativo de la Universidad de Santiago de Compostela, en su diagnóstico, que considero un diagnóstico muy acertado y sintético, “vivimos en tiempos de urgencia ambiental. La finitud de los recursos naturales, el deterioro ambiental creciente, el impacto evidente del cambio climático, patrones de consumo insostenibles y la destrucción de los ecosistemas muestran que es necesario caminar hacia un cambio de modelo que haga viable la continuidad del planeta y de las especies que en el vivimos”³⁴.

2. Naciones Unidas. Las cumbres internacionales (Estocolmo 1972, Río 1992, Paris 2015 y Nueva York 2019).

2.1 Ideas previas.

Antes de iniciar un recorrido por las diferentes cumbres internacionales sobre medio ambiente, vamos a recordar algunas ideas previas.

El Derecho Internacional del Medio Ambiente constituye hoy en día un amplio y complejo sistema de normas. Cuenta, según se indica en el XI Informe sobre Derechos Humanos y Medio Ambiente³⁵ con más de 1.000 fuentes de carácter vinculante y no vinculante, entre las que figuran tratados, declaraciones, resoluciones y decisiones, así como laudos arbitrales y jurisprudencia.

Aunque a finales del siglo XIX surgieron los primeros acuerdos internacionales en el ámbito medioambiental, el desarrollo de esta rama del Derecho Internacional adquirió un impulso decisivo tras la creación de la ONU. Hay que señalar que la Carta de la ONU no contiene una mención explícita a la protección del medio ambiente.

³⁴ Nogueira López, A. “La huella ecológica. El establecimiento de indicadores ambientales y su significación para el Derecho”. *Revista Catalana de Dret Ambiental*, 2019 (nº 1).

³⁵ Publicado por la Federación Iberoamericana de Ombudsmán.

No obstante, sirven de referencia el Preámbulo, que contempla la disposición de “promover el progreso social y de elevar el nivel de vida dentro de un concepto más amplio de la libertad”, y el art. 1.3 relativo a los propósitos de la Organización, que prevé “la cooperación internacional en la solución de problemas internacionales de carácter económico, cultural o humanitario, y en el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos”.

Las citadas normas, que expresan el carácter universal de las competencias de la ONU, han proporcionado el fundamento jurídico para la actividad en la materia del medio ambiente. El primer paso significativo en este sentido lo constituyó la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano de 1972, que hemos aludido al inicio de este capítulo.

2.2 Instituciones de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente.

La ONU ha desempeñado un papel central en la creación y desarrollo del Derecho Internacional del Medio Ambiente, gracias a su sistema de órganos, organismos especializados y agencias. La Asamblea General, mediante sus resoluciones, ha convocado conferencias intergubernamentales que, a su vez, han servido de foro para la adopción de las declaraciones y convenios en la materia medioambiental.

El Consejo de Seguridad, debido a sus competencias de mantenimiento de la paz y seguridad internacionales, no ha intervenido directamente en la protección del medio ambiente. No obstante, en sus resoluciones, ha destacado los problemas vinculados a este aspecto.

El Consejo Económico y Social se encarga de estudiar y hacer recomendaciones sobre los asuntos internacionales de carácter económico, social, cultural, educativo y sanitario y otros asuntos conexos, que podrían ser de carácter medioambiental. Entre sus múltiples obligaciones al respecto, destaca la coordinación de las actividades del Plan de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente.

La Secretaría de Cambio Climático, que gestiona las diferentes cumbres sobre el clima (COP) tras los Acuerdos de París de diciembre de 2015, que hemos abordado antes. En

cuanto a la Corte Internacional de Justicia, desde 1993, dispone de una Sala de asuntos relacionados con el medio ambiente, formada por siete jueces.

Entre los numerosos órganos, foros e instituciones encargados de los asuntos del medio ambiente, cabe nombrar: el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el cambio Climático (IPCC), que constituye una red de científicos y expertos; el Consejo de Administración del Plan de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente, establecido por la AG, que se reúne anualmente y presenta sus informes a la Asamblea; la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible, creada por la solicitud de la Asamblea General y la decisión del Consejo Económico y Social, para llevar a cabo el seguimiento de la Conferencia Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, que se reúne anualmente y presenta informes al Consejo Económico y Social; y el Foro de la ONU sobre los Bosques, establecido por la Resolución del año 2000.

2.3 La Cumbre de Estocolmo de 1972.

El primer paso significativo a nivel global, como hemos reiterado, lo constituyó la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano (CNUMH). La decisión de convocar la Conferencia se debió al “deterioro constante y acelerado de la calidad del medio humano” y “los efectos consiguientes en la condición del hombre, su bienestar físico, mental y social, su dignidad y su disfrute de los derechos humanos básicos, tanto en los países en desarrollo como en los desarrollados, relacionando de este modo la Carta de la ONU con los asuntos ambientales emergentes. Asimismo, se reconoció que las relaciones entre el hombre y su medio estaban experimentando profundas modificaciones, como consecuencia de los progresos científicos y tecnológicos.

Este encuentro internacional tuvo lugar en Estocolmo del 5 al 16 de junio de 1972 y se tradujo en la creación del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) y en la adopción de una serie de tratados internacionales, entre los que destacan el Convenio de Ginebra sobre la Contaminación Atmosférica Transfronteriza a Gran Distancia (1979), el de Viena sobre la Protección de la Capa de Ozono (1985), la Convención del Derecho del Mar (1982), la Convención sobre la Pronta Notificación de Accidentes Nucleares y la Convención sobre Asistencia en caso de Accidente Nuclear o Emergencia Radiológica, aprobadas por la Conferencia General del Organismo

Internacional de Energía Atómica (1986) o la Convención de Basilea sobre el Control de los Movimientos Transfronterizos de los Desechos Peligrosos y su Eliminación (1989).

Además, según podemos leer en el manual de los autores mexicanos Pedro López Sela y Alejandro Ferro Negrete “la Conferencia de Estocolmo originó acuerdos asumidos por los Estados participantes en cuatro áreas determinadas, como un plan de acción para políticas ambientales que contiene 106 recomendaciones, de las cuales la más importante es la creación de Earthwatch, una agencia de monitoreo internacional cuyo objetivo es informar a cualquier Estado u organización interesado en conocer las condiciones ambientales de la Tierra, o un fondo para el ambiente constituido con aportaciones voluntarias de los Estados”, así como una declaración de principios para el medio ambiente humano. de naturaleza no vinculante”³⁶.

2.4 La Cumbre de la Tierra de 1992.

Esta conferencia global supuso un antes y un después en la acción internacional por el medio ambiente la cumbre que se celebró en el año 1992. Este encuentro constituye la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (CNUMAD). Se celebró en Río de Janeiro (Brasil) entre los días 3 y 14 de junio.

Fue inaugurada a cargo del entonces Secretario General de la ONU, el egipcio Brutos Gali. El Secretario General de la Cumbre fue el canadiense Maurice Strong. Asistieron más de 150 países, de los cuales, 118 fueron representados al más alto nivel (Jefes de Estado o de Gobierno). La celebración de esta cumbre se había aprobado en la Asamblea General de las Naciones Unidas de 1989.

La Agenda de problemas a tratar en la Cumbre era variada: polución, deforestación, destrucción de especies vegetales y animales, vías para fomentar el desarrollo de los países pobres siempre que sea compatible con el medio ambiente. El objetivo general de la CNUMAD era 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.

³⁶ López Sela, P.L. y Ferro Negrete, A. *Derecho Ambiental*. IURE Editores, 2006.

En cuanto a los objetivos alcanzados en el desarrollo de la Cumbre de Río, debemos destacar que se adoptaron tres documentos y dos Convenios Internacionales. Uno de ellos, la Agenda 21, consistió en 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 1.992 y los primeros años del próximo siglo, 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 de aquí al año 2.000 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"³⁷. El documento Agenda 21 fue suscrito por la Comunidad Europea y por sus Estados Miembros.

Otro de los acuerdos fue la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo, que constituyó la 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.

Se aprobó también la Declaración de principios sobre Bosques y Selvas, suscrito por la Comunidad Europea y sus Estados Miembros, así como la apertura a la firma de los Convenios sobre el Cambio Climático y la Diversidad Biológica, que fueron firmados, igualmente, por la Unión Europea y sus Estados. Los EE.UU. no firmaron el acuerdo sobre biodiversidad.

La Unión Europea, en la Resolución por la que se adoptó el Programa Comunitario de política y actuación en materia de Medio Ambiente y Desarrollo³⁸, se reafirmó en el

³⁷ Aprobado en diciembre de 1992.

³⁸ Resolución 97/C 138/01 de 1 de febrero de 1.993.

seguimiento de la CNUMAD, adoptando, en concreto, compromisos como crear la base para la ratificación de los Convenios sobre el Cambio Climático y sobre Biodiversidad, integrar la Declaración de Río, la Agenda 21 y la Declaración de los Principios Forestales en las políticas de la Comunidad, participar activamente en negociaciones sobre un futuro Convenio sobre la desertificación, 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, o 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 concreto, en relación a la dicha Convención de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), nos recuerda muy recientemente el profesor de Derecho Internacional Público Martín Ortega Carcelén, que en la actualidad está “ratificada por todos los países del mundo”. También nos explica el profesor en dicha tribuna de opinión que “la Convención no previó una estructura institucional, sino que sus objetivos se van desarrollando en conferencias anuales de los Estados parte (COP), que elaboran acuerdos dentro del marco de la Convención. Estas conferencias reciben información cualificada del Panel Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC), el cual produjo su quinto informe en 2014 y prepara el próximo para 2021”³⁹.

El Primer Ministro de Portugal, Aníbal Cavaco Silva, anunció en la Cumbre en nombre de la Comunidad Europea, que ésta destinaría unos 4000 millones de dólares a proyectos de desarrollo y defensa del medio ambiente en los países del sur del planeta. Por su parte, el Presidente del Gobierno español, Felipe González Márquez⁴⁰, propugnó en su intervención ante el pleno de la Cumbre, un uso eficaz de los recursos naturales y una disminución del crecimiento demográfico como instrumentos para conciliar el medio ambiente y el desarrollo.

Importantes fueron las palabras finales del Presidente anfitrión Fernando Collor de Mello: "el mundo ya no es como era el pasado día 3, es un poco mejor, un poco más seguro y

³⁹ Ortega Carcelén, M. “La lucha contra el cambio climático. Dificultades que encuentra la Conferencia de Madrid”. Blog jurídico Hay Derecho, Expansión, 2019.

⁴⁰ Período de Felipe González Márquez en la Presidencia del Gobierno: 1982-1996.

solidario"... "aquí sembramos las semillas, tener una buena cosecha dependerá ahora de nuestros esfuerzos y entrega colectiva, y a todos nosotros nos incumbirá aceptar la guía de una nueva ética de solidaridad". El Presidente brasileño instó a los Gobiernos a pasar de las palabras a los hechos, subrayando que "aquí no se atajaba la creciente polarización Norte-Sur".

Paralelamente, se celebró una "Cumbre alternativa", el Foro Global, compuesto por 3.500 organizaciones no gubernamentales capitaneadas por Greenpeace, discrepante de la que se estaba celebrando en el Centro de convenciones de Riocentro. En esta reunión ecologista, se criticó duramente la actitud de EE.UU. por no firmar el Convenio de la Biodiversidad y por presionar para suavizar el resto de los documentos.

En relación a algunos de los acuerdos de esta Cumbre de Río 92, destacamos a modo de seguimiento y balance, la Comisión de Desarrollo Sostenible, con sede en Nueva York, que fue creada para evaluar y mantener un seguimiento de los trabajos de la Cumbre de Río de 1992, a través de la revisión de los progresos en la aplicación de la Agenda 21 y demás instrumentos adoptados. En ella encontramos un buen ejemplo de participación de la sociedad civil a través de las organizaciones implicadas en la defensa y protección de la biodiversidad. Sin embargo, como buena continuadora de la Cumbre de Río, su agenda excesivamente amplia invita a perderse en imprecisiones, resultando así el trabajo realizado hasta ahora de escasa relevancia, según estudio de evaluación publicado diez años después de la cumbre de la Tierra⁴¹.

Asimismo, según la profesora de Derecho Internacional Público de la Universidad de Granada, Teresa Fajardo del Castillo "una plena aplicación de los principios de la Declaración de Río habría necesitado de una mayor institucionalización del sub-sistema del Derecho internacional del medio ambiente. Sin embargo, los Estados siguen negándose a crear una organización internacional del medio ambiente", y concluye que "aunque el futuro sea incierto, las herramientas normativas con las que contamos ahora son un desarrollo importante de la Declaración de Río, que informan ahora los Objetivos

⁴¹ Fernández González, M. "Las instituciones medioambientales globales ante la Cumbre de Río+10". *Ecosistemas, Revista científica y técnica de ecología y medio ambiente*, 2003 (nº 1).

de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas adoptados en 2015 para inspirar su acción más allá, hasta 2030”⁴².

Sobre los principios ambientales que se consagraron en esta cumbre, el profesor de Derecho Administrativo Luis Ignacio Ortega Álvarez destaca el principio de precaución o cautela, que aconseja no tomar decisiones arriesgadas mientras no se conozcan científicamente las posibles consecuencias. El profesor nos recuerda que “este principio se contempla de forma clara en el principio 15 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo”⁴³, íntimamente relacionado con otro principio general del derecho ambiental, el de prevención.

En este punto, tal como exponen Antonio Cardesa-Salzmán y Antoni Pigrau Solé⁴⁴, es de interés destacar que unos años después de la Conferencia de Río-92, tuvo lugar en la misma ciudad la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible (Río+20) celebrada junio de 2012, en la que se decidió impulsar la Declaración del Milenio que la ONU aprobó en septiembre de 2000⁴⁵ y posteriormente la Agenda 2030, que incluía ocho grandes objetivos (Los Objetivos de Desarrollo del Milenio), desglosados en dieciocho metas más concretas.

2.5 La Cumbre de París de 2015

En la Conferencia de París sobre el Clima (COP21), celebrada en diciembre de 2015, un total de 195 países firmaron el primer acuerdo vinculante mundial sobre el clima. Para evitar un cambio climático peligroso, el Acuerdo establece un plan de acción mundial que pone el límite del calentamiento global muy por debajo de 2 °C. El Acuerdo de París tiende un puente entre las políticas actuales y la neutralidad climática que debe existir a finales del siglo.

⁴² Fajardo del Castillo, T. “Sobre los 25 Años de la Declaración de Río sobre el Medio ambiente y el Desarrollo”. *Revista Catalana de Dret Ambiental*, 2017 (nº1).

⁴³ Ortega Álvarez, L.I. (Dir.) *Lecciones de Derecho del Medio Ambiente*. Lex Nova, 2002

⁴⁴ Cardesa-Salzmán, A. y Pigrau Solé, A. “La agenda 2030 y los objetivos para el desarrollo sostenible. una mirada crítica sobre su aportación a la gobernanza global en términos de justicia distributiva y sostenibilidad ambiental”. *Revista Española de Derecho Internacional*, 2017 (nº 1)

⁴⁵ Asamblea General, Resolución 70/1 “Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”,2015.

En la Cumbre de París se acordó, en materia de reducción de emisiones aspectos clave como el objetivo a largo plazo de mantener el aumento de la temperatura media mundial muy por debajo de 2 °C sobre los niveles preindustriales, limitar el aumento a 1,5 °C, lo que reducirá considerablemente los riesgos y el impacto del cambio climático, que las emisiones globales alcancen su nivel máximo cuanto antes, si bien reconocen que en los países en desarrollo el proceso será más largo, o aplicar después rápidas reducciones basadas en los mejores criterios científicos disponibles.

Antes y durante la conferencia de París, los países presentaron sus planes generales nacionales de acción contra el cambio climático. Aunque los planes no bastarán para mantener el calentamiento global por debajo de 2 °C, el Acuerdo señala el camino para llegar a esa meta.

En materia de transparencia y balance global, los Gobiernos acordaron reunirse cada cinco años para fijar objetivos más ambiciosos basándose en criterios científicos, informar a los demás Gobiernos y a la ciudadanía sobre sus avances, así como evaluar los avances hacia el objetivo a largo plazo mediante un sólido mecanismo de transparencia y rendición de cuentas.

En cuanto a la adaptación, los Gobiernos acordaron reforzar la capacidad de las sociedades a la hora de afrontar las consecuencias del cambio climático y ofrecer a los países en desarrollo una ayuda internacional a la adaptación mejor y más permanente. Asimismo, el Acuerdo reconoce la importancia de evitar, reducir al mínimo y atender a los daños y perjuicios debidos a los efectos adversos del cambio climático, así como admitir la necesidad de cooperar y mejorar la comprensión, actuación y apoyo en diferentes campos: sistemas de alerta temprana, preparación para emergencias y seguro contra los riesgos.

En cuanto al papel de las ciudades, las regiones y las administraciones locales en la lucha contra el cambio climático, el Acuerdo reconoce la importancia de las partes interesadas no signatarias: las ciudades y otras administraciones subnacionales, la sociedad civil, el sector privado, etc. Y les invita a intensificar sus esfuerzos y medidas de apoyo para reducir las emisiones, a aumentar la resistencia y reducir la vulnerabilidad a los efectos adversos del cambio climático y a mantener e impulsar la cooperación regional e internacional

En cuanto al papel de Unión Europea en este acuerdo de París⁴⁶, se establece su compromiso a seguir apoyando la acción por el clima a fin de reducir las emisiones y aumentar la resistencia a las consecuencias del cambio climático en los países en desarrollo. La UE viene estando en vanguardia de los esfuerzos internacionales por alcanzar un acuerdo global sobre el clima.

Dada la limitada participación en el Protocolo de Kioto y ante la falta de acuerdo en la cumbre de 2009 en Copenhague, la UE formó una amplia y ambiciosa coalición de países desarrollados y en desarrollo, que prefiguró el buen resultado de la Conferencia de París. En marzo de 2015, la UE fue la primera gran economía en presentar su contribución prevista al nuevo Acuerdo. La UE ya toma medidas para alcanzar su objetivo de reducir las emisiones un 40% como mínimo en 2030. El 5 de octubre, la UE ratificó formalmente el acuerdo de París, lo que permitió que entrara en vigor el 4 de noviembre de 2016.

Como señala Mónica Gómez Royuela, de la Oficina Española del Cambio Climático, “la lucha contra el cambio climático es una prioridad ambiental a nivel internacional y así quedó constatado en la COP21, en diciembre de 2015, con la adopción del Acuerdo de París. El acuerdo ha marcado un hito histórico por su rápida entrada en vigor menos de un año después de su adopción. La COP22 de Marrakech, noviembre de 2016, ha establecido un calendario de trabajo para elaborar las reglas del juego del acuerdo. Ahora toca pasar del compromiso a la acción, todos los países tienen que implementar sus contribuciones al Acuerdo de París y trabajar en aumentar su ambición. Para una aplicación efectiva y ambiciosa del acuerdo es necesario contar tanto con actores gubernamentales como no gubernamentales y aprovechar y reforzar los instrumentos de cooperación internacional, así como las oportunidades ofrece este nuevo marco de cooperación de lucha contra el cambio climático y desarrollo sostenible”⁴⁷.

⁴⁶ Comisión Europea, Acciones por el Clima:
https://ec.europa.eu/clima/policies/international/negotiations/paris_es

⁴⁷ Gómez Royuela, M. et al. “El Acuerdo de París, del compromiso a la acción”. *Boletín Económico de Información Comercial Española*, 2016 (nº 3082).

2.6 Cumbre de septiembre 2019 sobre cambio climático en Nueva York, continuada en la Cumbre de Madrid de diciembre de 2019.

En septiembre de 2019, en la ciudad de Nueva York, se celebró la Cumbre de Acción Climática, tras un llamamiento global y público del secretario general de la ONU, el portugués António Guterres, para que los mandatarios de los diferentes Estados miembros presentasen acciones concretas en lugar de meros discursos. Se partía de la convicción de que únicamente si los países, empezando por los más poderosos, asumen su responsabilidad y sellan compromisos con políticas eficaces y coordinadas se podrá frenar la emergencia climática, un desafío que debería encabezar la agenda de los líderes mundiales.

Hay que recordar que, bajo los auspicios de la ONU, los Estados concertaron en 1992 un convenio marco en el que se abogaba por estabilizar la concentración de gases de efecto invernadero en la atmósfera a un nivel que no produjera interferencias peligrosas en el planeta. Un cuarto de siglo después, la situación se ha agravado de forma alarmante y los efectos pueden ser irreversibles si no se adoptan medidas rápidas, profundas e innovadoras.

La cumbre de Nueva York se desarrolló partiendo de los acuerdos adoptados en París en 2015 y las evidentes muestras de que los objetivos marcados entonces resultarán imposibles de cumplir si se mantiene el ritmo actual. La meta más ambiciosa es que en 2100 la temperatura del planeta aumente menos de 1,5 grados centígrados con respecto a los niveles preindustriales. Si no se aplican remedios contundentes no se alcanzará ese objetivo. A estas alturas del siglo XXI, la temperatura ha subido ya aproximadamente un grado, los últimos cuatro años han sido los más calurosos y el pasado julio batió todos los récords. Frente a quienes relativizan los efectos del calentamiento global existen certidumbres irrefutables: los casquetes polares se derriten, los glaciares se extinguen, la capa de hielo de Groenlandia adelgaza y los fenómenos meteorológicos extremos se multiplican.

Un elemento nuevo que puede ayudar en la lucha global contra el cambio climático es la actitud de la nueva Presidenta de la Comisión Europea, Ursula von der Leyen, que ha situado la lucha contra el calentamiento global como uno de los pilares de su mandato,

con la vista puesta en un “Pacto Verde”, del que más adelante hablaremos, que permita prescindir de los combustibles fósiles en 2050, para hacer de Europa el primer continente climáticamente neutro. Este compromiso se ha puesto de manifiesto de manera expresa en la Cumbre de Clima de Nueva York de septiembre de 2019 por parte de las autoridades comunitarias europeas.

Sin duda esta cumbre de septiembre de 2019 tuvo lugar en el marco de una acción de movilización global de los jóvenes estudiantes que convocaron durante la misma diferentes acciones de protesta y propuesta, incluida una huelga mundial contra el cambio climático el viernes día 27 de septiembre para exigir a los gobiernos compromiso real en la defensa del planeta.

En su intervención en esta Cumbre, el 20 de septiembre de 2019, la joven sueca Greta Thunberg, manifestó ante los mandatarios mundiales: “cómo se atreven a mirar para otro lado, a venir aquí a decir que están haciendo suficiente”.

En esta importante cumbre internacional un total de 70 Estados llegaron al compromiso del objetivo de economía neutra, y de luchar pro el objetivo de Naciones Unidas de reducir un 1.5% de emisiones CO₂, de lucha contra el cambio climático. La Unión Europea ha cumplido un papel esencial en la consecución de estos logros.

La cumbre de Nueva York de septiembre tuvo su continuación en la COP 25, celebrada en Madrid entre los días 2 y 13 de diciembre de 2019, aunque debía tener lugar en Chile. Unos días antes de su inicio, el profesor de Derecho Internacional Público de la Universidad Complutense, Mario Ortega Carcelén, afirmaba en un artículo de opinión, ideas que merecen destacarse y que tiene valor de futuro. Decía que “en la COP25 de Madrid será preciso definir medidas concretas para avanzar hacia los objetivos de París, y que hay que confiar en que la Conferencia de Madrid sepa encontrar soluciones imaginativas a este endiablado puzzle político internacional. Pero no se ven fórmulas mágicas. El avance del cambio climático es una amenaza global que tiene difícil solución porque se asienta sobre un modo de vida consumista que se ha expandido en todo el mundo. Aunque algunos países, como los europeos, reduzcan sus emisiones, la amenaza sigue creciendo por las emisiones en otras regiones. Típicamente, se trata de un problema

global que no puede afrontarse con medidas locales, sino que requiere soluciones globales”⁴⁸.

En dicha Cumbre de Madrid de diciembre de 2019, bajo el lema *#TiempoDeActuar*, el Jefe del Estado de España, el Rey Felipe VI, expresó que “Nosotros no podemos, no debemos fallar a la hora de proporcionar una respuesta efectiva, ambiciosa y multilateral al mayor peligro medioambiental, social y económico al que se enfrenta la raza humana y el planeta en su conjunto”⁴⁹.

Por su parte, el secretario general de la ONU, el portugués António Guterres utilizó en dicha Cumbre la ciencia para azuzar a los representantes de los países que han acudido a Madrid: “¿Queremos que se nos recuerde como la generación que actuó como el avestruz?”⁵⁰, preguntó a los representantes de los 200 Estados reunidos en la COP25 tras repasar las alertas que desde el mundo científico se lanzan cada vez de una forma más contundente.

Guterres admitió la “frustración” que supone el ritmo tan lento con el que se avanza en la lucha contra el cambio climático. Sobre todo, les dijo, porque ya “existen las herramientas tecnológicas” para poder transformar la economía mundial y que el planeta se desenganche de los combustibles fósiles, los principales responsables de los gases de efecto invernadero que sobrecalientan el planeta.

En el encuentro de Madrid de la COP25 también participó Greta Thunberg, que junto a otros jóvenes del movimiento Jóvenes por el Clima-Fridays for future, ofreció una rueda de prensa en la Casa Encendida, justo antes de la gran manifestación del viernes 6 de diciembre de 2019. En dicho encuentro informativo la joven estudiante sueca manifestó que "creo que hemos logrado muchas cosas: hemos creado concienciación y hemos

⁴⁸ Ortega Carcelén, M. “La lucha contra el cambio climático. Las dificultades de la Conferencia de Madrid”. *Blog Hay Derecho, Expansión*, 2019.

⁴⁹“El Rey advierte de que ninguna frontera protege frente al cambio climático”. Noticia en El País (3-12-2019).

⁵⁰ “La ONU esgrime las alertas científicas para urgir a los países a actuar”. Noticia de El País (3-12-2019).

creado debate. Es un gran paso, pero evidentemente no es ni mucho menos suficiente. Con toda franqueza, las emisiones de CO2 no se están reduciendo, en 2019 van a subir".

Y añadió: "Queremos ver acciones reales, y no han tenido lugar. Si miramos esto desde un cierto punto de vista es verdad que no hemos logrado nada". Greta Thunberg llegó a declarar en ese encuentro que "llevamos un año protestando y no ha pasado nada. No es una solución sostenible que los niños no vayan al colegio, no podemos seguir así. Nos encantaría que pasara otra cosa. Necesitamos que la gente en el poder haga algo" ⁵¹.

En relación a los resultados de la COP 25 de Madrid, el profesor de Internacional Público Mario Ortega Carcelén considera que además de medidas concretas contra el cambio climático, "será preciso explorar cambios culturales y de civilización" que conduzcan hacia un modo de vida más sostenible y menos lesivo para el medio ambiente. Y por parte de Mónica Araya⁵², especialista costarricense en negociaciones climáticas, se consideró que "la nueva generación se siente defraudada con el proceso de negociaciones y esta grieta debe abordarse abiertamente en 2020. Fue simbólico el momento en el que los jóvenes, exasperados con los Estados, tomaron la plenaria de la COP"⁵³.

Un dato muy relevante de la Cumbre del Clima de Madrid (COP25) es la voluntad de la sociedad civil de avanzar más rápidamente ante la crisis climática. En la calle, encabezada por los jóvenes, pero también dentro de la propia COP, pidiendo mayor ambición a los países y transparencia en el proceso de negociación. Más de 30.000 personas de múltiples sectores han participado en 600 actividades en la Zona Verde de la cumbre⁵⁴.

⁵¹ Declaraciones recogidas por El País (6-12-2019): "La manifestación por el clima en Madrid con Greta Thunberg, en directo.

⁵² Araya, M. "Una COP de asimetrías". El País, 2019.

⁵³ Ortega Carcelén, M. *Filosofía de las relaciones globales*. APRYO, 2019.

⁵⁴ Datos proporcionados unos días después de finalizada la COP25 por la Fundación CONAMA, de cuyos informes periódicos soy destinatario vía correo electrónico.

3. La Unión Europea. Los programas de acción.

3.1 Introducción. Aspectos históricos, jurídicos e institucionales de la Política de Medio Ambiente de la Unión Europea⁵⁵.

La introducción de la preocupación medioambiental en los ordenamientos jurídicos de la Europa democrática durante el siglo XX, sobre todo en su segunda mitad, es clara consecuencia de la toma de conciencia colectiva del deterioro de los recursos naturales en ese período, que hizo que los ordenamientos jurídicos nacional e internacional, en especial el Derecho Comunitario Europeo, asumieran como objeto de regulación y protección el respeto al Medio Ambiente y salvaguardia de los recursos naturales.

Las instituciones comunitarias se convertían en este momento histórico en un auténtico motor del cambio cultural y normativo en materia ambiental, pues, ya en 1967 se aprobó la primera Directiva de carácter medioambiental. No obstante, hasta 1986, por virtud del Acta Única Europea, no se consagra jurídicamente la Política de Medio Ambiente en los Tratados de las Comunidades Europeas (artículos 130R, 130S y 130T del Tratado CE).

Como hemos apuntado anteriormente, un punto de inflexión determinante lo constituyó 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. A partir de esa fecha, 1972, sobre todo en el ámbito de las instituciones de las Comunidades Europeas, se inicia una intensa labor de elaboración y aprobación de normas de protección ambiental que determinará de forma notable el cambio de los ordenamientos jurídicos de los Estados en materia ambiental.

En todo este proceso estuvo muy presente el mencionado informe “Nuestro Futuro Común”, que introdujo a nivel global, y nacional, el concepto de Desarrollo Sostenible, base las actuales políticas de protección del medio ambiente, como aquel que satisface las necesidades de las actuales generaciones sin poner en peligro las posibilidades de las futuras, elemento esencial, también, de las políticas comunitarias de medio ambiente.

⁵⁵ En 1996 publiqué el artículo “Aproximación a la política de medioambiental de la Unión Europea”, en la *Revista Noticias de la Unión Europea*. Este trabajo constituyó una de mis publicaciones en revistas jurídicas.

Como ha señalado la profesora Susana Aguilar, la Unión Europea constituye un régimen internacional que ha elaborado una normativa ambiental cuantiosa y de gran calidad a través del ejercicio, de forma autónoma y no condicionada, de su capacidad de iniciativa legislativa en esta política (lo que esta autora denomina mecanismo de armonización)⁵⁶.

Como hemos expresado, es en la década de los setenta del siglo XX cuando surge de forma intensa una preocupación mundial sobre los problemas surgidos en torno a la protección del medio ambiente. En el año 1.972, podemos destacar dos hechos de gran interés en este proceso de sensibilización global. Por un lado, la publicación del "Manifiesto para la supervivencia"⁵⁷, y por otro, la celebración en Estocolmo, del 5 al 12 de junio de 1.972, de la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (CNUMAD), de la que surgió un plan de acción y una declaración de principios que constituyó una auténtica guía universal.

En el nacimiento de una política común en materia de medio ambiente influyeron, inicialmente, consideraciones de defensa de la competencia en el interior del mercado único. Se entendió que la existencia de políticas divergentes en esta materia podría aumentar las diferencias entre las condiciones de vida y de trabajo de los ciudadanos de los diferentes Estados. Asimismo, podría provocar diferencias en el aspecto económico que afectasen al buen funcionamiento del mercado común: el establecimiento de normativa distinta entre los países miembros pondría trabas a la libre circulación de mercancías y la imposición de obligaciones desiguales a las empresas crearía distorsiones de competencia. Por tanto, este es el interés económico de una política común de medio ambiente.

Será por influencia de la citada Conferencia que, en la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de la entonces Comunidad Económica Europea (CEE) celebrada en París en octubre de 1.972, se adopte en la Declaración final de dicho Consejo Europeo la idea de que el crecimiento económico debe estar ligado a la mejora del nivel de vida de los ciudadanos. Esta idea se iba a materializar en dos propuestas concretas, incorporar la política medioambiental a los trabajos de la Comisión Europea, así como el encargo a las

⁵⁶ Aguilar Fernández, S. "Efectos y mecanismos de la europeización: reflexiones en torno a la política medioambiental española". *Revista de Estudios Políticos*, 2003 (nº 120).

⁵⁷ Publicado en la *Revista The Ecologist*, por E. Goldsmith et al.

instituciones comunitarias de un programa (el primero) de acción sobre medio ambiente que se aprobaría finalmente en noviembre de 1.973.

3.2 Las disposiciones del Tratado de la Unión Europea sobre Medio Ambiente.

En el preámbulo de la versión consolidada del Tratado de la Unión Europea⁵⁸, los Estados miembros ya dejan claro su decisión firme de trabajar en común por los valores ambientales, expresando que están “decididos a promover el progreso social y económico de sus pueblos, teniendo en cuenta el principio de desarrollo sostenible, dentro de la realización del mercado interior y del fortalecimiento de la cohesión y de la protección del medio ambiente, y a desarrollar políticas que garanticen que los avances en la integración económica vayan acompañados de progresos paralelos en otros ámbitos”.

Y en el artículo tercero, cuando se relacionan los fines de la Unión Europea, también parece el compromiso medioambiental. Así, se expresa que la Unión tiene como finalidad promover la paz, sus valores y el *bienestar de sus pueblos*; que la Unión ofrecerá a sus ciudadanos un espacio de libertad, seguridad y justicia sin fronteras interiores, en el que esté garantizada la libre circulación de personas conjuntamente con medidas adecuadas en materia de control de las fronteras exteriores, asilo, inmigración y de prevención y lucha contra la delincuencia.

Por otra parte, en relación al mercado interior, se dice que la Unión establecerá un mercado interior y obrará en pro del desarrollo sostenible de Europa basado en un *crecimiento económico equilibrado* y en la estabilidad de los precios, en una economía social de mercado altamente competitiva, tendente al pleno empleo y al progreso social, y en un nivel elevado de protección y mejora de la calidad del medio ambiente. Asimismo, promoverá el progreso científico y técnico.

Otros objetivos esenciales que aparecen son los relacionados con el combate de la exclusión social y la discriminación y fomentará la justicia y la protección sociales, la igualdad entre mujeres y hombres, *la solidaridad entre las generaciones* y la protección de los derechos del niño; el fomento de la *cohesión económica, social y territorial* y la

⁵⁸ Diario Oficial de la Unión Europea n° C 326 de 26/10/2012. Versión consolidada del Tratado de la Unión Europea - Versión consolidada del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea

solidaridad entre los Estados miembros; el respeto a la riqueza de su diversidad cultural y lingüística y velará por la conservación y el desarrollo del patrimonio cultural europeo.

Por último, en sus relaciones con el resto del mundo, se dispone que la Unión afirmará y removerá sus valores e intereses y contribuirá a la protección de sus ciudadanos. Contribuirá a la paz, la seguridad, el desarrollo sostenible del planeta, la solidaridad y el respeto mutuo entre los pueblos, el comercio libre y justo, la erradicación de la pobreza y la protección de los derechos humanos, especialmente los derechos del niño, así como al estricto respeto y al desarrollo del Derecho internacional, en particular el respeto de los principios de la Carta de las Naciones Unidas.

El Tratado de la Unión Europea dedica actualmente el título XX al “Medio Ambiente”. El precepto clave es el artículo 191 (antiguo 174 del Tratado CEE). Establece que la política de la Unión en el ámbito del medio ambiente contribuirá a alcanzar los siguientes objetivos: conservación, la protección y la mejora de la calidad del medio ambiente; protección de la salud de las personas; utilización prudente y racional de los recursos naturales; y el fomento de medidas a escala internacional destinadas a hacer frente a los problemas regionales o mundiales del medio ambiente. y en particular a luchar contra el cambio climático.

La política de la Unión en el ámbito del medio ambiente tendrá como objetivo alcanzar un nivel de protección elevado, teniendo presente la diversidad de situaciones existentes en las distintas regiones de la Unión. Se basará en los principios de cautela y de acción preventiva, en el principio de corrección de los atentados al medio ambiente, preferentemente en la fuente misma, y en el principio de quien contamina paga.

En este contexto, las medidas de armonización necesarias para responder a exigencias de la protección del medio ambiente incluirán, en los casos apropiados, una cláusula de salvaguardia que autorice a los Estados miembros a adoptar, por motivos medioambientales no económicos, medidas provisionales sometidas a un procedimiento de control de la Unión.

En la elaboración de su política en el área del medio ambiente, la Unión Europea tendrá en cuenta los datos científicos y técnicos disponibles, las condiciones del medio ambiente en las diversas regiones de la Unión, las ventajas y las cargas que puedan resultar de la acción o de la falta de acción, y el desarrollo económico y social de la Unión en su conjunto y el desarrollo equilibrado de sus regiones.

En el marco de sus respectivas competencias, la Unión y los Estados miembros cooperarán con los terceros países y las organizaciones internacionales competentes. Las modalidades de la cooperación de la Unión podrán ser objeto de acuerdos entre ésta y las terceras partes interesadas.

El párrafo precedente se entenderá sin perjuicio de la competencia de los Estados miembros para negociar en las instituciones internacionales y para concluir acuerdos internacionales.

El tratamiento de la política de medio ambiente en el Tratado UE ha sido objeto de estudios doctrinales como el del profesor Dionisio Fernández de Gatta Sánchez, citados en este trabajo y referenciados en bibliografía.

3.3 Los diferentes Programas de Acción en materia de Medio Ambiente de la Comunidad Europea.

La política ambiental de la Unión Europea (UE) es una de las áreas de intervención comunitaria que ha experimentado una mayor expansión a lo largo de las últimas décadas. Como expresa María Dolores Borrel Merlin “a pesar de que los tratados fundacionales no hacían mención explícita al medio ambiente y que, hasta el reconocimiento formal de la política ambiental en el Acta Única Europea, la adopción de medidas ambientales exigía la conformidad de todos los Estados miembros, la UE ha adoptado programas de acción medioambiental y varios cientos de actos legales de protección ambiental”⁵⁹.

Los Programas de Acción en materia de Medio Ambiente (PAMA), los podemos conceptualizar como instrumento jurídico de acción comunitaria en materia de medio ambiente de carácter plurianual y de contenido diverso. Vamos a hacer un repaso desde su inicio con el primer

⁵⁹ Borrel Merlin, M.D. “Políticas Públicas y Medioambientales en la UE”. *Observatorio Medioambiental*, 2004

programa, aprobado en 1973, hasta el actual, el séptimo programa de acción, que tiene su período de vigencia entre el 2013 y el 2020.

a) El I Programa de Acción Medioambiental (1973-1976)⁶⁰.

Este primer Programa de Acción Medioambiental supone la base inicial de la política comunitaria de medio ambiente. Este programa se apoyaba en principios inspiradores como el que contamina paga, en el sentido de que el contaminador debe soportar el costo de prevención y reparación del daño ambiental.

Otro de los principios de ese primer documento comunitario en materia de medio ambiente fue que las actividades realizadas en un Estado Miembro no deben causar ninguna degradación del medio ambiente en otro Estado, así como que hay que actuar en la fuente contaminante, que se expresaba en la idea preventiva "es mejor prevenir que curar".

b) EL II Programa de Acción Medioambiental (1977-1981)⁶¹.

Se presenta como actualización y continuación del primero. Se refuerza el enfoque preventivo mediante la adopción de la idea de la necesidad de integrar las medidas medioambientales en el desarrollo económico-social de los Estados Miembros de la CE.

Adopta los principios rectores del primero e introduce otros como los efectos producidos sobre el medio ambiente deben tenerse en cuenta en la toma de decisiones, el equilibrio ecológico en la explotación de los recursos naturales, la mejora de la investigación científica, la toma en consideración de los intereses de los países en vías de desarrollo, la promoción de la protección del medio ambiente a nivel mundial, el principio de responsabilidad universal en materia de medio ambiente, el principio de subsidiariedad, o el transcendental principio de coordinación de las políticas nacionales de medio ambiente con las comunitarias.

⁶⁰ Declaración del Consejo de 22 de noviembre de 1.973 (DOCE C 112, de 20-12-73)

⁶¹ Resolución del Consejo de 17 de mayo de 1.977 (DOCE C 134, de 13-6-77).

c) EL III Programa de Acción Medioambiental (1982-1986)⁶².

Este tercer programa se caracterizó por ser una continuación de los dos programas anteriores. Intenta aportar una estrategia global para la protección del medio ambiente y de los recursos naturales, hace especial hincapié en el carácter preventivo de la auténtica política medioambiental: integración en las distintas políticas comunitarias, y adopta criterios, principios y acciones semejantes a los dos programas anteriores.

Justo tras el desarrollo de este plan de acción se aprobó el Acta Única Europea, que entró en vigor el 1 de julio de 1.987, que modificó y completó el contenido de los Tratados fundacionales introduciendo legalmente en el Derecho Primario la protección del medio ambiente.

El Acta Única Europea añadió al Tratado CEE un título específico a la materia medioambiental (Título XVI, compuesto por los art.130 R, S, T), lo que supuso un gran avance jurídico al más alto nivel normativo de la arquitectura jurídica de las CCEE. El nuevo tratado aportó criterios legales para articular jurídicamente una política comunitaria de medio ambiente.

En el artículo 130 R se consagraba como objetivo de la actuación comunitaria en medio ambiente la calidad del medio, protección de la salud humana y utilización racional de los recursos naturales. Y los principios en que debe basarse la acción comunitaria eran la acción preventiva, rectificación en la fuente contaminante y el principio del "contaminador-pagador". Se recoge la necesidad de integrar la política de medio ambiente en el resto de las políticas comunitarias. Y se recoge una serie de criterios a tener en cuenta en la acción comunitaria como eran los datos científicos, condiciones del medio de las diversas regiones, o el desarrollo económico-social de las mismas.

⁶² Resolución del Consejo de 7 de febrero de 1.983 (DOCE C 46, de 17-2-83).

d) El IV Programa de Acción Medioambiental (1987-1992)⁶³.

Se destacan las estrategias a largo plazo en el ámbito de la protección del medio ambiente, así como nuevos compromisos para la integración del medio ambiente en otras políticas.

Este sexto programa establecía como campos de actuación la aplicación efectiva de la legislación comunitaria; la regulación completa de los efectos medioambientales de las sustancias y fuentes contaminantes; la mejora del acceso del público a la información medioambiental y mayor difusión de la misma; la cooperación internacional; la integración sistemática de la política de medio ambiente en las demás políticas comunitarias; el desarrollo de las inversiones para la mejora del medio ambiente; o la utilización y coordinación de estudios sobre prevención y control de la contaminación.

e) El V Programa de Acción Medioambiental de la Comunidad Europea⁶⁴.

El V PAMA (1993-2000) desarrolla la idea de "desarrollo sostenible" entendido como crecimiento económico respetuoso con el equilibrio ecológico, que asegure a las generaciones futuras el disfrute de los recursos. Se enmarca plenamente en el proceso de dimensión global que va tomando la preocupación medioambiental.

Responde a la necesidad de una política más ambiciosa y una estrategia más eficaz en materia de medio ambiente, y atiende a los siguientes puntos de partida:

- Nueva edición del Informe sobre el Medio Ambiente en la CE.
- Aumento de la presión sobre la calidad de vida (crecimiento económico cada vez más agresivo).
- Nuevos problemas ecológicos (cambio climático, deforestación, etc.) que incrementan la responsabilidad de la CE a nivel internacional.
- Tratado de la Unión Europea, que introduce como objetivo principal de la Comunidad la promoción de un desarrollo sostenible que respete el medio ambiente (artículo B).

⁶³ Resolución del Consejo de 15 de octubre de 1.986 (DOCE C 70 de 18-3-87).

⁶⁴ Resolución del Consejo 97/C 138/01 de 1 de febrero de 1.993.

- Concepto de desarrollo sostenible tal como lo recoge el Informe Brundtland: "el que satisface las necesidades del presente sin poner en peligro la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades".

Sobre este quinto programa comunitario, la profesora de Economía Aplicada Claudia Pérez Forniés considera que "el actual deterioro de nuestro entorno ha generado una mayor toma de conciencia de los problemas medioambientales por parte de los individuos y los Estados. En los últimos años el medio ambiente ha sido rescatado del olvido y debatido en los más importantes foros internacionales, con objetivos marcados por los Estados miembros, a la luz del desarrollo sustentable como principio fundamental que rige el discurrir de la política europea"⁶⁵.

En este período tuvo lugar la firma del Tratado de la Unión Europea, en la ciudad holandesa de Maastricht el 7 de febrero de 1992, aportó cambios significativos en la política comunitaria de medio ambiente, no sólo por que modifica los artículos 130 R, S y T, sino porque contempla la creación del Fondo de Cohesión, con finalidad medioambiental. Esta modificación del derecho originario de las Comunidades Europeas, introdujo en materia ambiental las siguientes modificaciones:

- Introducción como objetivo principal de la Comunidad Europea la promoción de un crecimiento sostenible que respete el medio ambiente.
- La consideración de la política de medio ambiente como una de las actividades específicas de la Comunidad.
- Introducción de la norma de la mayoría cualificada en el sistema de toma de decisiones en el proceso de toma decisiones medioambientales. No obstante, se establecen tres excepciones en las que sigue siendo preceptiva la unanimidad: cuestiones fiscales (ecotasas); ordenación del suelo y de los recursos hídricos; y estructura energética de los estados.
- Principio de financiación suficiente: se establece que cuando una medida ambiental tomada por mayoría cualificada implique costes desproporcionados para un Estado miembro, el Consejo establecerá medidas financieras excepcionales.

⁶⁵ Pérez Forniés, C. "Los instrumentos del V Programa de Acción Medioambiental de la Unión Europea". *Cuadernos Aragoneses de Economía*, 1996

- Se introduce un nuevo objetivo de la política ambiental comunitaria: el fomento de medidas a escala internacional destinadas a hacer frente a los problemas regionales o mundiales del medio ambiente.
- Creación de un Fondo de Cohesión⁶⁶ para ayudar financieramente a los países pobres de la CE (España, Irlanda, Portugal y Grecia) en proyectos en los ámbitos del medio ambiente y en las redes transeuropeas.

f) El VI Programa de Acción UE en Medio Ambiente 2002-2012.

Este programa de 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 2002-2012⁶⁷. Según establece este documento comunitario, los objetivos medioambientales de la Unión deben afrontarse en los ámbitos del cambio climático; la naturaleza y biodiversidad; el medio ambiente y salud y calidad de vida; y los recursos naturales y residuos.

Se proclama como estrategia la integración de las preocupaciones medioambientales en todas las políticas comunitarias y contribuir a la realización del desarrollo sostenible tanto en la actual Comunidad como en la Unión ampliada.

Este programa de acción no se centra únicamente en la iniciativa legislativa. La UE tiene la sensación de que, más que dictar el plan de trabajo nacional en materia de medio ambiente, en realidad está respondiendo a las preocupaciones de una sociedad cada vez mejor informada sobre estos problemas. Ello ha traído consigo un cambio de enfoque, dando prioridad a la cooperación y a la actuación conjunta con diferentes instancias⁶⁸.

En este período se aprobó el Tratado Constitucional para Europa, firmado el 29 de octubre de 2004⁶⁹, que finalmente no entró en vigor finalmente. Este Tratado regulaba la Política de Medio Ambiente de la Unión Europea en los artículos 233 y 234, ubicados en la Parte

⁶⁶ Reglamento (CE) nº 1164/94 del Consejo, de 16 de mayo de 1994.

⁶⁷ Publicado en el DOCE L 242, de 10 de septiembre de 2002.

⁶⁸ Comisión Europea. *Por un futuro más verde. La Unión Europea y el medio ambiente*. Oficina de Publicaciones Oficiales, 2002.

⁶⁹ Publicado en el DOUE C 310, de 16 de diciembre de 2004.

III del Tratado. En el artículo 233 se especificaban los objetivos generales que debe perseguir la Política Medioambiental de la Unión, que serían preservar, proteger y mejorar la calidad del medio ambiente; proteger la salud de las personas; utilizar los recursos naturales de forma prudente y racional; o promover medidas a escala internacional destinadas a hacer frente a los problemas regionales o mundiales del medio ambiente.

Otro contenido importante del artículo 233 era el referido a la elaboración de la Política de Medio Ambiente por parte de la Unión Europea, que necesariamente tendrá que tener en cuenta los datos científicos y técnicos disponibles; las condiciones medioambientales en las diversas regiones de la Unión; las ventajas y las cargas que puedan derivarse de la acción o de la falta de acción, y el desarrollo económico y social de la Unión en su conjunto y el desarrollo equilibrado de sus regiones. Por su parte, el artículo 234 establecía que una ley o ley marco europea (actos jurídicos de nuevo cuño que introduce el Tratado de la Constitución Europea) establecerá las acciones que deben emprenderse para alcanzar los objetivos comunitarios en materia de medio ambiente, recogidos, como hemos indicado anteriormente, en el artículo 233 del Tratado.

g) El VII Programa de Acción UE en Medio Ambiente 2013-2020 “Vivir bien, respetando los límites de nuestro planeta”.⁷⁰

En 2050 los europeos vivirán bien; eso sí, respetando los límites ecológicos del planeta. Esa es la visión que transmite el Séptimo Programa de Acción en materia de Medio Ambiente de la Unión Europea, que fue adoptado en noviembre de 2013 y que guiará la política hasta el año 2020. Es el actual marco de actuación comunitaria.

El actual Programa de acción parte de una premisa: una economía circular innovadora será la garantía de la prosperidad humana y de un medio ambiente saludable. Nada se desperdiciará y se reconocerá y protegerá el verdadero valor de la biodiversidad. El crecimiento se basará en un uso de la energía que minimice las emisiones de gases de efecto invernadero y los recursos se utilizarán de forma sostenible: será un modelo para un desarrollo mundial verde.

⁷⁰ Decisión nº 1386/2013/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de noviembre de 2013 relativa al Programa General de Acción de la Unión en materia de Medio Ambiente hasta 2020 «Vivir bien, respetando los límites de nuestro planeta». DOUE de 28 de diciembre de 2013.

El actual VII programa medioambiental comunitario tiene como objetivos prioritarios la protección de la naturaleza; la creación de una economía baja en carbón (“hipocarbónica”), eficiente en el uso de los recursos; la protección de los ciudadanos frente a las presiones medioambientales para la salud; y dos objetivos de carácter horizontal, sostenibilidad urbana y cooperación internacional.

Como hemos comentado al inicio de este epígrafe, desde principios de los años setenta del pasado siglo XX, la política de medio ambiente de la UE se ha enmarcado en planes de acción a largo plazo. Desde que entró en vigor el VI PMA en 2002, la crisis económica ha generado desafíos más diversos, entre ellos la necesidad de una mayor eficiencia en el uso de los recursos. Por ello, el crecimiento verde se ha perfilado como un elemento importante para la recuperación de Europa.

El actual programa 2013-2020 constituye un marco transversal para todas las políticas de la UE que afecten al medio ambiente de aquí al año 2020. Es coherente con la actual estrategia Europa 2020, que identifica el crecimiento sostenible como una de sus tres grandes prioridades y la eficiencia en el uso de los recursos como una de sus iniciativas emblemáticas.

Las acciones cotidianas de los ciudadanos europeos son importantes para mejorar la calidad de nuestro medio ambiente. Por eso, durante la fase de redacción del nuevo programa, la Comisión llevó a cabo un amplio proceso de consulta en el que, aparte de las organizaciones relacionadas con el medio ambiente y autoridades públicas, se buscó la opinión del público en general. En total, respondieron al cuestionario 164 organizaciones, a las que se añadieron aportaciones escritas de doce ONG medioambientales y de quince organizaciones de la industria, según informó la Comisión Europea.

A pesar de que se han hecho algunos progresos, Europa sigue perdiendo biodiversidad como consecuencia del impacto medioambiental de la actividad humana. Y eso a pesar de que existe legislación en la materia desde hace más de veinte años. Los ecosistemas y la vida silvestre están protegidos por la Estrategia de Biodiversidad 2020, las Directivas de Hábitats y Aves, y por otras medidas más amplias, como la Directiva Marco del Agua con su ambicioso calendario para mejorar la calidad del agua en toda la UE. Entre otros objetivos, el VII Programa de Acción quiere poner fin a la pérdida de biodiversidad para

el año 2020, año en el que al menos el 15 % de los ecosistemas degradados deberían haber recuperado un estado saludable.

La segunda prioridad pone el acento en la necesidad de “hacer más con menos”. La humanidad consume los recursos del planeta más deprisa de lo que estos se renuevan. La creciente escasez está haciendo subir los precios. Para crecer de forma sostenible y mantener su competitividad mundial, la UE debe hacer una transición hacia una economía más verde, que administre sus materias primas y recursos de manera sostenible.

La prioridad número tres incide en la importancia fundamental del medio ambiente para nuestro bienestar. La contaminación del aire y del agua, el ruido excesivo y las sustancias químicas peligrosas suponen importantes amenazas para la salud humana. El VII Programa espera que, para 2020, la legislación sobre ruido y calidad del aire se haya puesto al día. Asimismo, reclama mejoras en la calidad del agua potable y las aguas de baño.

El VII programa de acción ambiental explica cómo alcanzar estos objetivos. En concreto, mediante una mejor aplicación de la legislación medioambiental de la UE, ciencia e investigación avanzadas para mejorar la base de evidencias en la que fundamentar las políticas, y una mayor integración de la problemática medioambiental en otras áreas políticas.

La UE ya cuenta con el cuerpo legislativo más completo del mundo en materia de protección del medio ambiente. Esa legislación es, precisamente, la base del nuevo programa. Se han fijado objetivos para las emisiones de gases de efecto invernadero; para la eficiencia energética y el uso de energías renovables; para la calidad del agua y del aire; para los residuos, los productos químicos, la biodiversidad, los recursos naturales y muchas más cosas. Pero la legislación solo es eficaz si se aplica correctamente. Por eso es vital que se hagan cumplir las leyes actuales. Ahorraremos dinero y nos aseguraremos un medio ambiente más sano.

En 2020, es probable que cuatro de cada cinco europeos vivan en una ciudad o en sus alrededores. Por ello, el VII programa reclama un mejor urbanismo y una mayor cooperación internacional para proteger el planeta en interés del conjunto de la humanidad.

Sobre el séptimo programa comunitario de medio ambiente que estamos analizando en este epígrafe, el profesor de Derecho Administrativo de la Universidad de Salamanca, Dionisio Fernández de Gatta Sánchez, concluye que “el VII Programa de la Unión Europea en materia de medio ambiente coloca a la Unión Europea a la vanguardia de las políticas ambientales en el mundo, y sin duda constituye un muy bien estructurado conjunto de medidas que pueden contribuir a que la Unión salga fortalecida de la actual crisis económica, y se convierta en un referente mundial en muchas medidas y acciones medioambientales. El nuevo programa trata de hacer frente a los retos de la Unión para los años 2013-2020 en materia ambiental, destacando sus prioridades temáticas y sus nueve objetivos prioritarios hasta 2020, aunque incluye asimismo previsiones hasta 2050”⁷¹.

Según expone Faustino Gudín⁷², en relación a este séptimo programa, en diciembre de 2015, se propuso una nueva política, titulada Cerrar el círculo: un plan de acción de la UE para la economía circular (*Circular Economy Closing the Loop*). El Séptimo Programa de Acción Ambiental (PAM) orientada a reconducir la política medioambiental europea hasta 2020. Para dar una dirección más a largo plazo, se establece una visión más allá de la mera anulación de los residuos. Se opta por una ambiciosa visión acerca de lo que se pretende que sea la Unión en el hoy lejano año 2050: "En 2050, viviremos bien, si lo hacemos dentro de los límites ecológicos del planeta. Nuestra prosperidad y ambiente saludable provienen de una economía innovadora y circular donde no se desperdicia nada y donde los recursos naturales se gestionan de manera sostenible, y la biodiversidad se protege, valora y restaura de formas que mejoran la capacidad de recuperación de nuestra sociedad. Nuestro crecimiento bajo en carbono se ha desconectado del uso de los recursos, marcando el paso para una sociedad global segura y sostenible", se dispone en el documento comunitario.

⁷¹ Fernández de Gatta Sánchez, D. “El VII Programa ambiental de la Unión Europea (2013-2020), una nueva visión medioambiental del futuro”. *Revista La Ley Unión Europea*, 2014 (nº 12)

⁷² Gudín Rodríguez-Mariños, F. “La economía circular: reexaminando los residuos, en relación al objetivo más importante de la UE para el año 2050. *Revista electrónica de Derecho Ambiental*, 2018 (nº 33).

3.4 Principios Rectores de la Política Comunitaria de Medio Ambiente.

Fruto de la evolución histórica de la Política de Medio Ambiente de la Unión Europea, que acabamos de exponer, podemos concluir una serie de principios que aparecen en los programas y políticas:

- Principio de prevención: corrección de las fuentes de contaminación y demás perturbaciones en su origen.
- Nivel adecuado de acción: a cada categoría de contaminación se responderá con el nivel adecuado de actuación (local, regional, nacional, comunitario o internacional). Está relacionado con el principio de subsidiariedad.
- Principio de subsidiariedad: la Comunidad sólo actuará cuando pueda ser más eficaz que la actuación de los Estados Miembros.
- Restauración y corrección de los deterioros y daños originados por la contaminación y otras causas.
- Uso racional de los recursos naturales: gestión equilibrada del espacio físico.
- Principio del "el que contamina, paga": se trata de que el coste de la prevención y la eliminación de la contaminación sea sufragado por el contaminador.
- Principio de eficacia legal: cumplimiento efectivo de las disposiciones normativas sobre medio ambiente.
- Principio de rentabilidad y eficacia económica: se trata de conseguir la protección del medio ambiente al menor costo posible.
- Participación social: supone la toma de conciencia por parte de la población y fuerzas sociales de la Comunidad de la necesidad de su contribución en la protección del medio. Esto sería el resultado de un proceso de educación ambiental.
- Cooperación internacional: los Estados Miembros de la Comunidad Europea deben tener en cuenta los intereses de los países en desarrollo en el momento de adoptar la política de medio comunitaria de medio ambiente. La CE debe ejercer su autoridad moral, política y económica en el escenario internacional en aras a proteger el medio ambiente (Declaración del Consejo Europeo de Dublín de diciembre de 1.990).

Por su parte, según hemos analizado antes, el artículo 191 del Tratado de la Unión Europea, establece que la política de medio ambiente “se basará en los principios de cautela y de acción preventiva, en el principio de corrección de los atentados al medio

ambiente, preferentemente en la fuente misma, y en el principio de quien contamina paga”.

El principio de cautela ya aparece enunciado en el punto 15 de la Declaración de Río de 1992, expuesta al inicio de este capítulo, que disponía que “con el fin de proteger el medio ambiente, los Estados deberán aplicar ampliamente el criterio de precaución conforme a sus capacidades. Cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente.

Como señala Soler Tormo “la precaución o cautela se caracteriza por dos elementos esenciales: la incertidumbre acerca del daño potencial y la existencia de indicios de que la magnitud del daño es superior al nivel aceptable establecido. La prevención se aplica a riesgos conocidos y ciertos, con consecuencias igualmente conocidas o con un alto nivel de previsibilidad. Así mismo, la “acción preventiva” presupone la existencia de la obligación de evitar los riesgos ciertos utilizando las mejores técnicas disponibles, como proclaman numerosas Directivas.

El principio de cautela o precaución tiene su origen en la incertidumbre científica sobre los efectos sobre el medio ambiente y la salud humana que se produce por el proceso científico y tecnológico que ha permitido el nivel de vida de que se disfruta principalmente en las sociedades occidentales. Pretende, pues, prevenir los riesgos potenciales, quedando excluidos los riesgos puramente hipotéticos, apoyados en meras hipótesis científicamente no probadas que no pueden ser tomados en consideración”⁷³.

Y en cuanto al principio de que “quien contamina paga”, hemos de indicar las instituciones europeas lo asumieron desde el inicio, ya en el primer Programa de Acción Medioambiental (1973-1976). Tiene su origen en las teorías económicas que buscaban la optimización de la economía y el mejor aprovechamiento de los recursos, y en particular en la teoría de las externalidades. El concepto se incorporó a nivel a global mediante la recomendación de la OCDE de 26 de mayo de 1972, que recogió por vez primera, que el coste de la contaminación debía recaer sobre sus responsables.

⁷³ Soler Tormo, J.I. Tesis Doctoral: “La configuración constitucional del medio ambiente como derecho”. Universidad de Valencia, 2016.

3.5 La nueva normativa de la Unión Europea frente al cambio climático.

En materia de medidas sobre clima y energía hasta 2030, es clave destacar el paquete de medidas sobre clima y energía incluye la legislación complementaria, con el objetivo de garantizar que la Unión Europea cumple sus ambiciosos objetivos en materia de clima y energía para 2030. Se aprueba por la Directiva (UE) 2018/2001, del Parlamento y del Consejo, de 11 de diciembre de 2018 relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables⁷⁴.

La nueva Directiva de 2018 parte de la conclusión de que la anterior Directiva 2009/28/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, ya ha sido modificada en varias ocasiones de forma sustancial, debiendo hacerse nuevas modificaciones y en aras de la claridad, conviene proceder a la refundición de dicha Directiva en el nuevo texto publicado en diciembre de 2018.

Fundamento político de la nueva norma es que la promoción de las energías renovables es uno de los objetivos de la política energética de la Unión. La presente Directiva persigue dicho objetivo. La mayor utilización de la energía procedente de fuentes renovables o energía renovable constituye una parte importante del paquete de medidas necesarias para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero y para cumplir el Acuerdo de París de 2015 sobre el Cambio Climático siguiendo la Conferencia de las Partes en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (Acuerdo de París) y el marco de la Unión en materia de clima y energía para 2030, que incluye el objetivo vinculante de reducción de las emisiones de la Unión de al menos un 40 % para 2030 con respecto a los valores de 1990.

El objetivo vinculante de la Unión de uso de energías renovables para 2030 y las contribuciones de los Estados miembros a este objetivo, incluidas sus cuotas de referencia en relación con sus objetivos globales nacionales para 2020, son algunos de los elementos que revisten la máxima importancia para la política energética y medioambiental de la Unión. Otros de esos elementos están recogidos en el marco establecido en la presente

⁷⁴ Publicada en el Diario Oficial de la Unión Europea L328, de 21 de diciembre de 2018.

Directiva, por ejemplo, para el desarrollo de sistemas de calefacción y refrigeración renovable y de combustibles renovables para el transporte.

En su primer artículo, referido a su objeto, la nueva y trascendental Directiva establece un marco común para el fomento de la energía procedente de fuentes renovables. Fija un objetivo vinculante para la Unión en relación con la cuota general de energía procedente de fuentes renovables en el consumo final bruto de energía de la Unión en 2030.

La nueva norma establece también normas sobre las ayudas financieras a la electricidad procedente de fuentes renovables, el autoconsumo de dicha electricidad, y el uso de energías renovables en los sectores de calefacción y refrigeración y del transporte, la cooperación regional entre Estados miembros y entre Estados miembros y terceros países, las garantías de origen, los procedimientos administrativos y la información y la formación. Define criterios de sostenibilidad y de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero para los biocombustibles, biolíquidos y combustibles de biomasa.

Y en su artículo tercero fija el objetivo global vinculante de la Unión para 2030. Los Estados miembros velarán conjuntamente por que la cuota de energía procedente de fuentes renovables sea de al menos el 32 % del consumo final bruto de energía de la UE en 2030. La Comisión evaluará ese objetivo, con vistas a presentar una propuesta legislativa a más tardar en 2023 de incremento cuando haya otras reducciones de costes importantes en la producción de energías renovables, o cuando sea necesario para cumplir los compromisos internacionales de la Unión de descarbonización o cuando así lo justifique una reducción significativa del consumo de energía en la Unión.

Los Estados miembros, se dice, fijarán contribuciones nacionales para cumplir, colectivamente, el objetivo global de la Unión que establece el apartado primero del presente artículo en el marco de los planes nacionales integrados de energía y clima.

La Directiva otorga de plazo a todos los Estados miembros para su transposición a la normativa nacional hasta el 30 de junio de 2021. En el caso del Reino de España, lo abordamos en el capítulo segundo de este trabajo de investigación al hablar del Ministerio de Transición Ecológica.

3.6 El Pacto Verde Europeo, eje estratégico de la Comisión Europea 2019-2024.

La nueva Presidenta de la Comisión Europea desde el 1 de diciembre de 2019, la alemana Ursula von der Leyen, fijó entre sus orientaciones políticas para su mandato un conjunto de seis ejes estratégicos, que califica como “grandes ambiciones” para Europa. Una de ellas es la consecución en el mandato de la actual Comisión de un “*Pacto Verde Europeo*”⁷⁵, que figura además en primer lugar de esa lista de seis, junto a otros tan relevantes como economía para las personas, fomento de la democracia, o adaptación de Europa a la era digital.

Una de las primeras ideas que refleja en dicho documento político es que “el mundo de hoy parece cada vez más inestable. Las potencias existentes caminan solas por nuevas vías y están surgiendo y consolidándose nuevas potencias. Los cambios en el clima, la tecnología y la demografía están transformando nuestra sociedad y nuestro modo de vida, lo que ha generado una sensación de inquietud y ansiedad en muchas comunidades de toda Europa”.

En el desarrollo de ese primer pilar político de su futura actuación política comunitaria, reconoce que “me he inspirado en la pasión, las convicciones y la energía de los millones de jóvenes que han hecho oír su voz en nuestras calles y en nuestros corazones. Están defendiendo su futuro y es nuestro deber generacional hacer esto por ellos”.

Formula como aspiración global de la Unión Europea “convertirnos en el primer continente climáticamente neutro del mundo es el mayor reto y la mayor oportunidad de nuestro tiempo, e implica la adopción de medidas decisivas”.

Otro elemento destacable de este documento político de intenciones políticas, sometido en el mes de octubre a la consideración del Parlamento Europeo, es que en la Unión Europea necesitamos más educación y motivación. A estos efectos, expresaba que “propondré un Pacto Europeo sobre el Clima que reúna a las regiones, las comunidades locales, la sociedad civil, la industria y las escuelas, que juntos diseñarán y se

⁷⁵ Von der Leyen, U. “Un Pacto Verde Europeo”, en *Orientaciones políticas para la próxima comisión europea 2019-2024*. Oficina de Publicaciones Oficiales de la Comisión Europea, 2019.

responsabilizarán del cumplimiento de una serie de compromisos con el fin de lograr un cambio de comportamiento, desde los individuos hasta las multinacionales más grandes. Esto constituirá una parte fundamental de la transición justa para todos”.

Asimismo, reconoce que debemos ser más ambiciosos en los objetivos para 2030, reduciendo las emisiones en al menos un 50 % para 2030, considerando que la Unión Europea liderará las negociaciones internacionales para elevar el nivel de ambición de otros emisores importantes de aquí a 2021. Para esa fecha, la nueva Presidenta de la Comisión se compromete a presentar un plan exhaustivo destinado a elevar el objetivo de la Unión Europea para 2030 al 55 % de manera responsable. Este plan se basará en evaluaciones de impacto social, económico y medioambiental que garanticen la igualdad de condiciones y estimulen la innovación, la competitividad y el empleo.

En cuanto a la preservación del entorno natural de Europa, se parte de la idea de que el cambio climático, la biodiversidad, la seguridad alimentaria, la deforestación y la degradación del suelo van de la mano. Tenemos que cambiar la forma de producir, consumir y comerciar. La preservación y restauración de nuestro ecosistema deberá guiar nuestra actuación. Debemos establecer nuevas normas para la biodiversidad en los ámbitos del comercio, la industria, la agricultura y la política económica.

Como parte del Pacto Verde Europeo, en el documento que estamos analizando se reconoce que se presentará “una estrategia sobre biodiversidad para 2030”, bajo la idea de que nuestro entorno, nuestras joyas naturales, nuestros mares y océanos, deben conservarse y protegerse, trabajando la UE con sus socios mundiales para reducir la pérdida de biodiversidad en los próximos 5 años, ejerciendo por Europa el liderazgo mundial en la Conferencia de las Partes del Convenio sobre la Diversidad Biológica de 2020, al igual que se desarrolló en la Conferencia de París sobre el Clima de 2015.

La última parte del eje temático un Pacto Verde Europeo se dedica a la economía circular. En el documento comunitario se considera que una Europa sostenible es una Europa que genera oportunidades, innova, crea empleo y ofrece ventajas competitivas a sus industrias. La economía circular es clave para desarrollar el futuro modelo económico de Europa. Se compromete a proponer un nuevo Plan de Acción para la Economía Circular

centrado en el uso sostenible de los recursos, especialmente en sectores de gran intensidad de recursos y de impacto elevado, como el textil y la construcción.

Asimismo, se concluye con la idea de que Europa lidere la cuestión de los plásticos de un solo uso. Para 2050, en los océanos podría haber más plástico que peces. Tenemos que pensar muy seriamente cómo revertir la situación. La legislación europea ya se aplica a los diez artículos de plástico que más frecuentemente se encuentran en las playas europeas. La Presidenta comunitaria expresa como objetivo “abrir un nuevo frente en la lucha contra los residuos plásticos abordando los microplásticos”.

Recientemente, en plena Conferencia de Madrid COP25, de diciembre de 2019., la presidenta de la Comisión Europea anunció los contenidos generales del Pacto Verde Europeo. En concreto, en una tribuna de opinión que publicó en prensa manifestó que “El Pacto Verde Europeo que presentamos hoy es la nueva estrategia europea de crecimiento. Reducirá las emisiones, al tiempo que crea puestos de trabajo y mejora nuestra calidad de vida. Es el hilo verde que conectará todas nuestras políticas, desde el transporte hasta la fiscalidad, desde la alimentación hasta la agricultura, desde la industria hasta las infraestructuras. Con nuestro pacto verde queremos invertir en energía limpia y ampliar el comercio de derechos de emisión, pero también impulsar la economía circular y preservar la biodiversidad de Europa”⁷⁶.

⁷⁶ Von der Leyen, U. “Un Pacto Verde para Europa y el planeta”. El País, 2019.

4. Experiencias de gestión ambiental en algunos Estados. El caso de Nueva Zelanda.

Atendiendo al carácter innovador de sus políticas ambientales, hemos querido dedicarle un apartado específico a Nueva Zelanda.

a) Algunos datos físicos del país⁷⁷.

Nueva Zelanda cuenta con dos islas principales en Oceanía ubicadas en el Pacífico Sur. Tiene un área total de 268.680 km² (incluyendo las Islas Antípodas, Auckland, Islas Bounty, Islas Campbell, Islas Chatham, y las Islas Kermadec) siendo ligeramente menor a Italia o Japón y un poco mayor que el Reino Unido. Nueva Zelanda tiene un total de 15.134 Km. de costa y cuenta con extensos recursos marinos. Reclama la séptima mayor Zona económica exclusiva del mundo, cubriendo más de 4 millones de km², más de 15 veces su área terrestre.

El clima en Nueva Zelanda, sin considerar las distantes islas menores, es básicamente templado fresco a templado cálido, variando de un modo notable según la latitud y la altitud: el suroeste, muy influido por las corrientes frías procedentes de la Antártida y poseedor de las mayores altitudes medias, es una zona templada-fría en donde se encuentran importantes glaciares. La mayor parte de las áreas del país tienen entre 600 y 1.600 mm de precipitaciones con la mayor cantidad de las lluvias a lo largo de la costa occidental de la Isla del Sur y la menor en la costa oriental de la misma, básicamente en las Llanuras de Canterbury. Existen tres factores principales que influyen en el clima de Nueva Zelanda, su ubicación latitudinal donde prevalecen los vientos del oeste, su ambiente oceánico, y las montañas, especialmente los Alpes del Sur.

Los recursos naturales incluyen: carbón, oro, energía hidroeléctrica, hierro, piedra litográfica, gas natural, arena, y madera. En cuanto al uso del suelo: tierra cultivable: 5,54%; cultivos permanentes: 6,92%; otros: 87,54%.

⁷⁷ Constitución y Derechos Humanos: <https://www.monografias.com/trabajos82/constitucion-derechos-humanos-nueva-zelanda/constitucion-derechos-humanos-nueva-zelanda2.shtml#constituca>

b) El Comisionado para la sostenibilidad de las generaciones futuras de Nueva Zelanda.

En la actualidad, las instituciones de gobierno no están estructuradas para hacer frente a las limitaciones vinculadas al cortoplacismo del ciclo electoral y presupuestario, o la dispersión de asuntos clave para el bienestar de las generaciones futuras entre distintas parcelas y niveles de gobierno. De hecho, no se están tomando las decisiones necesarias para garantizar la sostenibilidad y el bienestar futuro. Es más, la falta de coordinación entre los ámbitos público y privado puede generar arbitrariedad y facilitar que los intereses privados de grandes corporaciones capturen las instituciones del Estado hipotecando la calidad de nuestro medio ambiente, bienes públicos o la convivencia y bienestar social.

Los retos que se plantean a las sociedades actuales hacen necesario el establecimiento de una institución que garantice el bienestar y la soberanía de las generaciones futuras. El desafío más claramente identificable es el medioambiental. De hecho, la idea de sostenibilidad surge unida a este desafío en la década de los ochenta con la elaboración del informe Brundtland, elaborado por distintos países en 1987 para la ONU, por una comisión encabezada por la doctora Gro Harlem Brundtlandt, entonces primera ministra de Noruega. Fue la primera vez que se utilizó el término desarrollo sostenible, definido como aquel que satisface las necesidades del presente sin comprometer las necesidades de las futuras generaciones. Pero desde entonces, los desafíos identificados son varios y muchos de ellos están recogidos en los Objetivos de Desarrollo Sostenible impulsados desde Naciones Unidas, de los que hablaremos en el capítulo cuarto de este trabajo.

En este sentido, las necesidades van más allá de las ambientales y urge crear un organismo independiente que actúe como defensor de las generaciones futuras con capacidad para impedir que las decisiones políticas y económicas actuales se adopten sin contemplar su efecto sobre la vida futura en nuestro planeta o sobre el bienestar y los derechos de las generaciones venideras.

La idea básica es ser conscientes de que las decisiones que se tomen hoy serán las opciones disponibles en el futuro. Tener en cuenta los intereses de las generaciones

futuras requiere tomar decisiones cuyos resultados solo serán visibles en el largo plazo y que necesitarán ser reforzadas a lo largo del tiempo, aunque puedan preverse y analizarse en el presente. La constitucionalización de la justicia intergeneracional puede facilitar la coordinación entre generaciones y que los compromisos con las generaciones futuras sean estables y resilientes al cambio. Fijar la justicia intergeneracional como un derecho de la ciudadanía permite garantizar la estabilidad y perdurabilidad de esta institución evitando vaivenes políticos.

Las primeras organizaciones para la generaciones futuras (*Future Generation Organization*) surgieron en torno a la preocupación por la sostenibilidad ambiental. Y el *Parliamentary Commissioner for the Environment* (Comisionado parlamentario para el medio ambiente) establecido en Nueva Zelanda en 1986, se reconoce como el antecedente de estas instituciones. Pero fue a partir de los 2000 que comenzaron a tener un foco más amplio y una presencia más determinante en el organigrama de algunos Estados. En esos años, por ejemplo, el Parlamento de Israel estableció el *Parliamentary Commissioner for Future Generations* con la idea de filtrar las principales propuestas legislativas desde el punto de vista de las generaciones futuras. El Parlamento húngaro modificó la *Ombudsman Act* en 2007 nombrando a una personalidad independiente en la posición de *Ombudsman* de las generaciones futuras.

Desde el año 2011 el *World Future Council* ha trabajado para establecer guardianes, comisionados, defensores de las generaciones futuras en todos los niveles de gobierno por todo el mundo y en las instituciones internacionales como Naciones Unidas. Más recientemente se puede destacar el caso galés que estableció una Comisaría de las Generaciones futuras en 2016 y que participa en la propuesta que se está desarrollando en el parlamento británico en el mismo sentido. Igualmente, en el marco de la UE se está desarrollando la figura del “guardián” de las generaciones futuras elegido por el Parlamento europeo para guardar los derechos y las opciones de las generaciones futuras derivadas de las acciones políticas llevadas a cabo a nivel europeo, pero sin intervenir en la soberanía nacional de los estados miembros, ni desarrollar ningún poder de veto. De ahí que la iniciativa europea no sea suficiente y se necesite el desarrollo de una institución de este tipo a nivel estatal.

En ningún país se ha llevado a cabo la propuesta maximalista de crear un nuevo parlamento de las generaciones futuras que actuara como garante absoluto de toda la acción parlamentaria. De hecho, las iniciativas concretas son diversas y muestran no solo las limitaciones específicas de los gobiernos de cada país y la correlación de fuerzas existente sino también muestran la importancia de que en cada país se adapte esta idea a la fórmula que más se ajuste a sus necesidades y características.

Los ámbitos de actuación de los Comisionados podrían ser cambio climático y sostenibilidad ambiental; cambio económico teniendo en cuenta la creciente desigualdad, polarización, precarización de las condiciones económicas y endeudamiento público; cambio demográfico donde los aspectos vinculados con la desigualdad, pero especialmente la de género son un aspecto clave; agotamiento de los recursos del cuidado; desencanto ciudadano en la participación política, promoviendo la participación ciudadana y desarrollando una cultura de justicia intergeneracional; o cumplimiento de los Objetivos del Milenio.

c) La Corte Medioambiental de Nueva Zelanda y su influencia en la formulación de políticas públicas.

Una experiencia institucional destacada a nivel mundial en la “Justicia Ambiental” la encontramos de una experiencia que se está desarrollando en la antípoda. Se trata de la Corte Medioambiental de Nueva Zelanda, orientada a generar jurisprudencia ecológica para prevenir futuros hechos de perjuicio ambiental y velar el cumplimiento de la ley neozelandesa de gestión de recursos naturales.

Es una corte ecológica perteneciente al Poder Judicial. En Nueva Zelanda la Corte Medioambiental es una de las cortes más importantes, reconocida por su exclusividad en todos los asuntos ecológicos del país. A tal efecto, este organismo cuenta con la Ley de Gestión de Recursos, que le permite operar en una amplia variedad de temas ambientales como la contaminación de los ríos por parte de las industrias, o las decisiones de gobiernos locales de ampliar las zonas urbanas sobre áreas protegidas.

Esta corte puede dictar sentencias que van desde la cárcel al pago de multas, pero también resuelve disputas entre partes, principalmente bajo la figura del litigio. Todas estas facultades las puede llevar a cabo gracias a un mandato constitucional y a su rango

nacional, condición que le permite tener jurisdicción en todo el territorio nacional, pese a que solo se pueden realizar juicios en las ciudades de Wellington, Auckland y Christchurch.

Es reconocida constitucionalmente como una Corte de Apelaciones, esto es que incorpora la figura de las audiencias para dictar sus sentencias. Gran parte de la carga de trabajo proviene de los recursos de casación interpuestos en contra de autoridades locales. Es decir por decisiones políticas o económicas tomadas para llevar a cabo un plan que va en perjuicio de la legislación vigente.

No obstante lo anterior, la corte también se relaciona con otros ámbitos de la justicia que de igual manera están reconocidos en su jurisdicción, por ejemplo la ley de bosques, la ley de lugares históricos, electricidad, gobiernos locales, bienes nacionales, tránsito, minerales, comercio maorí y bioseguridad. Todas estas materias son abordadas permanentemente por el tribunal con el fin de mantener el equilibrio ecológico del país.

Para Ceri Warnock, académico de la Universidad de Otago, en su artículo "Reconceptualizando el rol de la Corte Medioambiental de Nueva Zelandia", publicado el 2013 en las últimas dos décadas esta corte ha decidido sobre la base de un marco legal muy amplio que le ha permitido influir en el diseño de las políticas públicas. “Ha reconfigurado el significado de manejo sustentable en el plano legislativo, pero también ha tenido gran impacto en delinear entre ley y política medioambiental, sobre todo en restringir los actos de los tomadores de decisión”⁷⁸, señala en dicho trabajo.

Una historia de apelación por los derechos ecológicos. Si bien muchas de las leyes que forman parte de la jurisdicción de este tribunal pueden tener más de 70 años de antigüedad, su creación data de 1996, con el fin de que gestione la Ley de Administración de Recursos creada en 1981, con el fin de ser una plataforma para gestionar sustentablemente los recursos naturales y físicos, con un énfasis especial en las actividades humanas y sus efectos. Uno de los creadores de esta corte fue Geoffrey Palmer, ex primer ministro neozelandés. Su propósito fue llevar a cabo una instancia que le de importancia al sistema de apelación con fuerza de decisión a nivel nacional y local,

⁷⁸Observatorio Asia Pacífico. La Corte Medioambiental de Nueva Zelandia y su influencia en la formulación de políticas públicas <https://www.bcn.cl/observatorio/asiapacifico/noticias/corte-medioambiental-nueva-zelandia>

pero que cuente con conocimientos para tratar asuntos de carácter técnico. "Esta labor se ha conseguido a un buen ritmo, la corte sigue en un clima de continua evolución de la jurisprudencia en medio de modernas condiciones sociales, culturales y económicas", evaluó el mandatario.

En la actualidad, el organismo cuenta con 15 comisionados especializados en diversas áreas del medioambiente que permiten al tribunal poder llevar causas en ecología ambiental, marina, recursos naturales, uso del agua, electricidad, ecosistema, conservación de las especies, diversidad del suelo, botánica, entre otras disciplinas.

No obstante, el alto grado de especialización en ciencias naturales que tienen los comisionados que trabajan en la corte, le da a esta institución cierto poder específico por sobre otros actores políticos y legales que podría ser mal interpretado en algunas ocasiones, principalmente en el trabajo conjunto con los cuerpos legislativos del Estado. "Durante 2009 el gobierno expresó su inquietud sobre el manejo de la Ley de Gestión de Recursos a raíz de varios comentarios de consejeros políticos, cuestionando específicamente el rol expansivo de la corte, ya que su rango de decisión atentaba en contra de la tradicional separación de Poderes.

d)La política gubernamental de Nueva Zelanda sobre el uso de bolsas de plástico.

Nueva Zelanda es uno de los países con mejor reputación en lo que a la conservación y cuidado de su entorno se refiere. Y hace tan solo unos días, el país daba un paso más hacia la protección de su patrimonio natural. Este tiene que ver con uno de los problemas de contaminación más acuciantes de la actualidad: el uso desmesurado y el protagonismo que tiene el plástico en nuestras vidas, según informe publicado sobre este país por National Geographic ⁷⁹ .

"Estamos eliminando gradualmente las bolsas de plástico de un solo uso para que podamos cuidar mejor nuestro medio ambiente y salvaguardar la reputación verde y limpia de Nueva Zelanda, son palabras de Jacinda Ardern, la Primera Ministra del país. De este modo, la mandataria anunciaba que para finales de 2019 entrará en vigor la prohibición las bolsas de plástico de un solo uso, a la vez que declaraba el compromiso

⁷⁹ https://www.nationalgeographic.com.es/naturaleza/actualidad/nueva-zelanda-prohibira-bolsas-plastico_13071

del gobierno neozelandés para con otras cuestiones de carácter medioambiental. "Somos un gobierno decidido a hacer frente a los desafíos medioambientales de Nueva Zelanda. Al igual que con el cambio climático, estamos tomando medidas significativas para reducir la contaminación de los plásticos, por lo que no pasaremos este problema a las generaciones futuras ".

"Cada año en Nueva Zelanda usamos cientos de millones de bolsas de plástico de un solo uso: una montaña de bolsas, muchas de las cuales terminan contaminando nuestros preciosos ambientes costeros y marinos y causan daños graves a todo tipo de vida marina, y todo esto cuando hay alternativas viables para consumidores y negocios", declara Ardern, en nota de prensa emitida por el Gobierno neozelandés⁸⁰. "Tenemos que ser mucho más inteligentes en la forma en que gestionamos los residuos y este es un buen comienzo".

La medida llega en respuesta a la petición firmada por más de 65.000 neozelandeses en la que pedían su prohibición. Los habitantes del país, así como los supermercados y los minoristas dispondrán de un periodo de adaptación en el que paulatinamente poder disminuir el uso de las bolsas de plástico e implementar las alternativas necesarias hasta que entre en vigor la norma de su prohibición. Desde el gobierno se insta tanto a ciudadanos como a la industria afectada al diálogo y a la búsqueda de estrategias que lleven a buen puerto la iniciativa.

⁸⁰ <https://www.beehive.govt.nz/release/single-use-plastic-bags-be-phased-out>

5. La protección constitucional del medio ambiente en algunos Estados iberoamericanos (Argentina, Bolivia, Colombia, Ecuador, México, Nicaragua, Paraguay, Uruguay y Venezuela).

Dada nuestra especial relación cultural e histórica con la comunidad internacional iberoamericana, hemos considerado incluir un epígrafe de derecho comparado para conocer las principales previsiones constitucionales sobre protección del medio ambiente de varios Estados “hermanos”.

En relación a dos países de esta comunidad, Costa Rica y Nicaragua, sobre determinados conflictos fronterizos en materia de aguas fluviales, el catedrático de Política Ambiental de la Universidad de Cambridge, Jorge E. Viñuales⁸¹, ha remarcado la importancia del principio de prevención en materia de política ambiental, así como el de cooperación entre Estado.

a) Argentina.

A partir de la reforma constitucional de 1994, se incorporan los tres artículos fundamentales en la Constitución del país para la defensa ambiental (art. 41, 43 y 124) y comienza un camino de construcción del Derecho Ambiental que se expresa tanto en la legislación, como en la administración gubernamental y acompaña el incipiente compromiso social con la temática. La siguiente etapa de consolidación se produce a partir del año 2002, con la sanción de las primeras leyes de presupuestos mínimos de protección ambiental.

El artículo 41 consagra el derecho de todos los habitantes a tener “un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano”, que se puede interpretar como una protección integral a la vida en todas sus formas. Consagra expresamente un derecho humano básico y esencial, que se encuentra comprendido en el propio derecho a la vida.

⁸¹ Viñuales, J. E. “La protección ambiental en el derecho consuetudinario internacional”. *Revista Española de Derecho Internacional*, 2017 (nº 2).

A su vez, se reconoce tanto la dimensión individual del derecho ambiental a vivir en un ambiente sano y apto, así como la dimensión social del mismo derecho, es decir como garantía del colectivo de habitantes de que se desarrollen acciones armónicas sobre el territorio nacional, para la construcción de un ambiente colectivo en base a la equidad social, el respeto al ambiente, la preservación de los recursos naturales y la ética colectiva. Este derecho se consagra bajo la categoría de derecho-deber, al expresar que todos los habitantes “tienen el deber de preservarlo”.

Se introduce, en el nuevo texto, el concepto de desarrollo sustentable en su artículo 41 en relación con el cual se impone a las autoridades la obligación principal de proveer a la protección de dicho derecho, preservar el patrimonio natural y cultural y de la diversidad biológica y a la información y educación ambientales.

El profesor Carlos A. Botassi, del área de Derecho Administrativo de la Universidad de La Plata, en relación a las previsiones constitucionales argentinas sobre medio ambiente, expresa que “como ha ocurrido en el resto del Mundo el surgimiento del Derecho Ambiental argentino resultó coincidente, y naturalmente influenciado, por los resultados de la Primera Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano (Estocolmo, 1972). Las cuestiones ambientales cuya protección constituían un deseo urgente de los pueblos y un deber de los gobiernos.

El profesor argentino destaca en ese mismo estudio que “la Constitución reconoce el derecho de todo habitante del territorio argentino para exigir que su salud y su calidad de vida no resulten agredidas y para que se adopten las medidas administrativas y judiciales tendientes a mantener un determinado nivel de equilibrio entre las necesidades del desarrollo y el cuidado del entorno, posibilitando el tránsito desde la etapa agroganadera de la economía a un desarrollo industrial, iniciado a mediados del siglo pasado pero que registra un ritmo extremadamente lento”⁸².

Y resalta también que “el derecho de todos configura también el deber de todos. No se tolera ni la acción ni la omisión que pueda degradar el ambiente. La obligación legal de

⁸² Botassi, C.A. “El derecho ambiental en Argentina”. Revista de Direito Ambiental da Amazônia, 2004 (nº 95).

realizar estudios de impacto ambiental cualquiera sea el tipo de actividad que realicen los particulares (industrial, comercial y de servicios) y la atribución estatal de otorgar (o negar) certificados de aptitud ambiental, apunta al control de cumplimiento de este deber esencial”.

b) Bolivia.

La Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia, de 2009, incorpora por primera vez un preámbulo, el cual establece el “carácter sagrado” de la Madre Tierra. Asimismo, expresa como fin y función esencial del Estado la conservación del medio ambiente, para el bienestar de las generaciones actuales y futuras (art. 9).

En lo que respecta a la parte dogmática, derechos y libertades, el medio ambiente como derecho se encuentra previsto en el artículo 33 de la Constitución, que determina las cualidades del medio ambiente, el reconocimiento del derecho a las personas y la garantía del ejercicio del mismo, no solo a individuos, sino a colectividades y otros seres vivos.

Y el artículo 34, que faculta a cualquier persona el ejercicio de acciones legales en defensa del derecho al medio ambiente, lo que se hace efectivo a través de la nueva acción constitucional, denominada “acción popular” (art. 135).

La parte orgánica constitucional incluye la regulación del medio ambiente, recursos naturales, tierra y territorio, lo que implica el deber del Estado y de la población en la conservación, protección y aprovechamiento de manera sustentable, los recursos naturales y la biodiversidad, así como el mantenimiento del equilibrio del medio ambiente (art. 342). Además, el derecho a la participación de la población en la gestión ambiental mediante la consulta sobre decisiones que pudieran afectar la calidad del medio ambiente (art. 343); las bases de las políticas de gestión ambiental (art. 345), el interés público y carácter estratégico del patrimonio natural (art. 346) y las medidas para la mitigación del impacto ambiental (art. 347).

c) Colombia.

La Constitución Política de Colombia reconoce la protección del medio ambiente como principio fundamental y derecho colectivo, y consagra de manera expresa el concepto de desarrollo sostenible (art 80).

Su texto contiene aproximadamente 50 disposiciones que se relacionan con lo ambiental, señala deberes ambientales del Estado y los particulares: el Estado debe proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para lograr estos fines (art. 79), está en la obligación de prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones y exigir la reparación de los daños causados (art. 80); es deber de las autoridades garantizar la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectar el ambiente sano (art. 79); debe velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular (art. 82); debe regular el ingreso y salida del país de los recursos genéticos y su utilización de acuerdo con el interés nacional (art. 81) y cooperar con otras naciones en la protección de los ecosistemas situados en zonas fronterizas (art. 80); son deberes de la persona y el ciudadano protegerlos recursos naturales y culturales del país y velar por la conservación del ambiente sano (art. 95.8).

El artículo 339 integra la dimensión ambiental a los planes y políticas de desarrollo, se otorga a la política ambiental el mismo nivel conferido a la política económica y social; los planes de desarrollo deben contener objetivos, estrategias, programas y metas ambientales, los cuales deben ser adoptados por el Gobierno nacional (art 339).

La protección del medio ambiente en la Constitución de Colombia ha sido objeto recientemente de una investigación de Tesis Doctoral por parte de Herbert Giobán Melon Velasquez⁸³, que concluye que siendo indispensable en acatar el compromiso del reconocimiento y protección al derecho a gozar de un medio ambiente sano, asumido en la Conferencia de Estocolmo y posteriormente devino en la Declaración de Río, la

⁸³ Melon Velasquez, H. G. Tesis Doctoral “La protección constitucional del medio ambiente sano en Colombia”. Universidad de Salamanca, 2016.

necesidad de incluir un modelo de desarrollo sostenible, efectivamente, Colombia entró a la vanguardia de las otras constituciones del mundo al insertar este “nuevo derecho” en más de treinta y cuatro artículos constitucionales lo que según la Sentencia T-411/92, la ha denominado como una “Constitución ecológica, verde o ambiental”, además de ser progresista en sus pronunciamientos.

d) Ecuador.

Ecuador cuenta con una de las Constituciones más protectoras en temas ambientales, destacándose el reconocimiento de la naturaleza como sujeto de derechos en la Constitución del 2008. El derecho a un ambiente sano es un derecho relativamente nuevo en el Ecuador. Su reconocimiento se encuentra establecido desde la Constitución Política de 1998. A partir de la Constitución vigente desde octubre del año 2008, el derecho a un ambiente sano forma parte del régimen del sistema de protección de derechos humanos conocido como “régimen del buen vivir”

El derecho de la población a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, que garantice la sostenibilidad y el buen vivir se encuentra estipulado en el artículo 14 en el que se declara de interés público la preservación del ambiente, la conservación de los ecosistemas, la biodiversidad y la integridad del patrimonio genético del país, la prevención del daño ambiental y la recuperación de los espacios naturales degradados. La categoría de protección de este derecho incluye dos dimensiones: por un lado es un derecho individual en razón del cual toda persona tiene derecho a un ambiente sano, y por otro lado, es un derecho colectivo en el sentido de que el Estado reconoce a la población el derecho a vivir en un ambiente sano.

Con la aprobación de la Constitución vigente, el Ecuador marca un precedente histórico al reconocer a “la naturaleza” como sujeto de los siguientes derechos: i) a que se respete integralmente su existencia; ii) el mantenimiento y regeneración de sus ciclos vitales, estructura, funciones y procesos evolutivos; y, iii) el derecho a la restauración independientemente de la indemnización a individuos y colectivos que dependen de los ecosistemas afectados (arts. 71 y 72). El reconocimiento de la naturaleza como sujeto de derechos responde a un paradigma emergente sobre la relación entre la humanidad y el

planeta. Un paradigma que siendo nuevo, recoge antiguas y entrañables tradiciones de los pueblos ancestrales.

Se reconoce al acceso al agua como un derecho fundamental e irrenunciable y patrimonio nacional estratégico de uso público: (art. 12). También se fortaleció la protección de las áreas naturales protegidas y las zonas intangibles frente a la explotación de recursos naturales en su interior (art. 397.4), aunque se la permite, a condición de una declaración de prioridad nacional dictada por el Presidente de la Republica con la aprobación de la legislatura: (art. 407) En general, la nueva Constitución trae herramientas importantes para la defensa del ambiente y de los derechos vinculados a él.

Así, incorpora el principio *in dubio pro natura*: (art. 395. 4); el de la responsabilidad ambiental objetiva (art. 396), que implica que el beneficiario de una actividad de riesgo ambiental responda por los danos incluso en caso fortuito o fuerza mayor; y el de la imprescriptibilidad de las acciones para perseguir y sancionar daños ambientales (art. 396) y la carga de la prueba (recae en demandado), dentro de procesos por daño ambiental, pasa de quien alega el daño al demandado (art. 397. 1).

La Constitución declara al Ecuador libre de semillas transgénicas (art. 401) y prohíbe la apropiación de derechos sobre productos obtenidos a partir de conocimientos colectivos asociados a la biodiversidad (art. 402). Adicionalmente, se declara de interés público la conservación de la diversidad biológica, el deber de protección del patrimonio natural, se reconoce un modelo sustentable de desarrollo, ambientalmente equilibrado y respetuoso de la diversidad cultural, con políticas de gestión ambiental transversal y de obligatorio cumplimiento, con participación activa y permanente de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades afectadas, en la planificación, ejecución y control de toda actividad que genere impactos ambientales, así como en la adopción de decisiones ambientales. Finalmente se establece una obligación de restaurar integralmente los ecosistemas e indemnizar a las personas y comunidades afectadas.

Sobre la Constitución del Ecuador de 2008 y sus contenidos ambientales, Luis Fernando Macías Gómez concluye que “es ciertamente una nueva carta política que incorpora una serie de figuras e instituciones jurídicas que seguramente darán mucho que hablar tanto a

nivel nacional como internacional. El debate en torno a la naturaleza como sujeto de derecho y lo que ello implica, o bien los derechos de la naturaleza a su protección, son verdaderos retos para los juristas. La figura de la responsabilidad objetiva, si bien no es novedosa, su consagración constitucional sí resulta interesante, al igual que la imprescriptibilidad de la acción sancionatoria o penal, o las acciones de tutela para la protección del medio ambiente y la naturaleza. Estos retos, más allá de las consideraciones filosóficas, políticas o ideológicas, plantean una serie de retos a los juristas, pues de su desarrollo, implementación y cumplimiento se podrá medir su efectividad en relación con la protección al medio ambiente y a la naturaleza. Son auténticas rupturas epistemológicas a las cuales se enfrentarán los operadores jurídicos y los juristas. La tarea es inmensa”⁸⁴.

e) México.

El artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos consagra el derecho de toda persona a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar, correspondiendo al Estado garantizar el respeto a este derecho.

Además de esta disposición, otras normas constitucionales hacen referencia expresa al medio ambiente, como es el caso del artículo 25, en el que se establece la obligación de las empresas de cuidarlo; el artículo 122, que establece la facultad de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal para legislar en materia de preservación del medio ambiente y protección ecológica; el artículo 73, el cual dispone que es facultad del Congreso de la Unión expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los gobiernos de los Estados y de los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico.

El artículo 27 del texto constitucional de México establece que corresponde a la Nación dictar las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento

⁸⁴ Macías Gómez, L.F. “El constitucionalismo ambiental en la nueva Constitución de Ecuador. Un reto a la tradición constitucional”. *Revista Iuris Dictio*, 2009 (nº 14).

y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico. Asimismo, el artículo 115 de la Constitución mexicana atribuye a los municipios la facultad de participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas.

Por su parte, e interpretando la Constitución, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que “el medio ambiente adecuado, además de estar reconocido como derecho protegido constitucional e internacionalmente, constituye el contexto especial de subsistencia para el desarrollo y disfrute de los demás derechos esenciales del hombre (vida, salud e integridad personal, entre otros).

La ley ambiental marco en México es la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, que es reglamentaria de las disposiciones constitucionales y establece las bases para garantizar el derecho de toda persona a vivir en un medio ambiente adecuado para su desarrollo, salud y bienestar; y definir los principios de la política ambiental en el país.

El profesor Raúl Brañes⁸⁵ comenta que la novedad de estas disposiciones constitucionales consiste en mencionar por primera vez al medio ambiente y, además, separarlo de la idea de los recursos productivos dándole la connotación globalizadora que le es propia.

f) Nicaragua.

La Constitución Política de la República de Nicaragua reconoce el derecho al medio ambiente como derecho fundamental. La ciudadanía del Estado centroamericano tiene derecho de habitar en un ambiente saludable, determinando, a su vez, la obligación positiva del Estado a preservar, conservar y rescatar el medio ambiente y los recursos naturales (art. 60). Los recursos naturales son patrimonio nacional.

La preservación del ambiente y la conservación, desarrollo y explotación racional de los recursos naturales corresponden al Estado; este podrá celebrar contratos de explotación

⁸⁵Brañes Ballesteros, R. *Manual de derecho ambiental mexicano*. Fondo de Cultura Económica, México, 2000.

racional de estos recursos, cuando el interés nacional lo requiera (art. 102). Los derechos antes mencionados están relacionados con la vida, el desarrollo, la paz, la autodeterminación, entre otros.

Asimismo, las comunidades de la costa atlántica tienen el derecho de vivir y desarrollarse bajo las formas de organización social que corresponden a sus tradiciones históricas y culturales. El Estado garantiza a estas comunidades “el disfrute de sus recursos naturales, la efectividad de sus formas de propiedad comunal y las concesiones y los contratos de explotación racional de los recursos naturales” que otorga el Estado en las regiones autónomas de la Costa Atlántica.

g) Paraguay.

En cuanto al medio ambiente, la Constitución Nacional de la República de Paraguay lo reconoce plenamente como derecho humano fundamental, es así que el derecho a habitar en un ambiente saludable y la obligación estatal de preservación, conservación y mejoramiento del mismo, están incluidos dentro de la Parte I de la Carta Magna, en la que se han incorporado las declaraciones fundamentales, los derechos, deberes y las garantías constitucionales (arts. 7 y 8). Este derecho ha sido relacionado, incluso, con el derecho a la vida en el Capítulo I, el que lleva por título “De la vida y del Ambiente”, íntegramente vinculado al derecho a la calidad de vida (art. 6), con el derecho al desarrollo humano integral, derecho a la defensa de intereses difusos (art. 38), el desarrollo rural (art. 115) y la salud.

h) Uruguay.

La Constitución de la República Oriental de Uruguay, en sus reformas de 1996 y 2004, ha consagrado la protección del medio ambiente en la sección de derechos, deberes y garantías, en concreto en su artículo 47, con el siguiente tenor.

La protección del medio ambiente es de interés general. Las personas deberán abstenerse de cualquier acto que cause depredación, destrucción o contaminación graves al medio ambiente. La ley reglamentará esta disposición y podrá prever sanciones para los transgresores. El agua es un recurso natural esencial para la vida. El acceso al agua potable y el acceso al saneamiento, constituyen derechos humanos fundamentales.

Se expresa que la política nacional de Aguas y Saneamiento estará basada en el ordenamiento del territorio, conservación y protección del Medio Ambiente y la restauración de la naturaleza; la gestión sustentable, solidaria con las generaciones futuras, de los recursos hídricos y la preservación del ciclo hidrológico que constituyen asuntos de interés general. Los usuarios y la sociedad civil, participarán en todas las instancias de planificación, gestión y control de recursos hídricos; estableciéndose las cuencas hidrográficas como unidades básicas; el establecimiento de prioridades para el uso del agua por regiones, cuencas o partes de ellas, siendo la primera prioridad el abastecimiento de agua potable a poblaciones; o el principio por el cual la prestación del servicio de agua potable y saneamiento, deberá hacerse anteponiendo las razones de orden social a las de orden económico.

Toda autorización, concesión o permiso que de cualquier manera vulnere las disposiciones anteriores deberá ser dejada sin efecto. Las aguas superficiales, así como las subterráneas, con excepción de las pluviales, integradas en el ciclo hidrológico, constituyen un recurso unitario, subordinado al interés general, que forma parte del dominio público estatal, como dominio público hidráulico.

El servicio público de saneamiento y el servicio público de abastecimiento de agua para el consumo humano serán prestados exclusiva y directamente por personas jurídicas estatales.

Por último, se establece que la ley, por tres quintos de votos del total de componentes de cada Cámara, podrá autorizar el suministro de agua, a otro país, cuando éste se encuentre desabastecido y por motivos de solidaridad.

i) Venezuela.

El Capítulo IX del Título III de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela está dedicado a los Derechos Ambientales. En ese capítulo se formaliza el reconocimiento del derecho de todas las personas a disfrutar, individual y colectivamente, de un ambiente sano, seguro y ecológicamente equilibrado (art. 127). De igual forma, se establece que “es un derecho y un deber de cada generación proteger y mantener el ambiente en beneficio de sí misma y del mundo futuro” (art. 127).

La corresponsabilidad en la realización de los derechos humanos ambientales, es un principio reiterado en el ordenamiento jurídico venezolano. Como obligaciones del Estado la Constitución venezolana contempla: proteger el ambiente, la diversidad biológica, los recursos genéticos, los procesos ecológicos, los parques nacionales y monumentos naturales y demás áreas de especial importancia ecológica; garantizar, con la activa participación de la sociedad, un ambiente libre de contaminación donde el aire, el agua, los suelos, las costas, el clima, la capa de ozono, las especies vivas, sean especialmente protegidos (art. 127); desarrollar una política de ordenación del territorio, que incluya la información, consulta y participación ciudadana, atendiendo a las realidades ecológicas, geográficas, poblacionales, sociales, culturales, económicas, políticas, de acuerdo con las premisas del desarrollo sustentable (art. 128), e impedir la entrada al país de desechos tóxicos y peligrosos, la fabricación de armas nucleares, químicas y biológicas.

Por otro lado, se establece la obligación de llevar a cabo estudios de impacto ambiental y sociocultural, previo a todas las actividades susceptibles de generar danos a los ecosistemas, y se contempla que todos los contratos que celebre la Republica así como los permisos que otorgue, que afecten los recursos naturales, incluyan la obligación de conservar el equilibrio ecológico, permitir el acceso a la tecnología y su transferencia, y el restablecimiento del ambiente a su estado natural si resultare alterado (art.129).

6. La encíclica del Papa Francisco de 2015 Sobre el Cuidado de la Casa Común.

En el proceso de toma de conciencia universal sobre la protección del medio ambiente es esencial, desde mi punto de vista, por la repercusión global, tanto en la ciudadanía, como en Estados y empresas, la reciente Encíclica del *Papa Francisco Laudato Si*⁸⁶ Sobre el Cuidado de la Casa Común, considerando al medio ambiente como patrimonio común de la humanidad.

Ya desde el inicio del texto, considera el Papa Francisco que “Nada de este mundo nos resulta indiferente”, y recuerda, en su introducción histórica que “hace más de cincuenta años, cuando el mundo estaba vacilando al filo de una crisis nuclear, el santo Papa Juan XXIII escribió una encíclica en la cual no se conformaba con rechazar una guerra, sino que quiso transmitir una propuesta de paz. Dirigió su mensaje *Pacem in terris* a todo el «mundo católico », pero agregaba «y a todos los hombres de buena voluntad ». Ahora, frente al deterioro ambiental global, quiero dirigirme a cada persona que habita este planeta. En mi exhortación *Evangelii gaudium*, escribí a los miembros de la Iglesia en orden a movilizar un proceso de reforma misionera todavía pendiente. En esta encíclica, intento especialmente entrar en diálogo con todos acerca de nuestra casa común”.

Y continúa, poniendo en valor, que “ocho años después de *Pacem in terris*, en 1971, el beato Papa Pablo VI se refirió a la problemática ecológica, presentándola como una crisis, que es « una consecuencia dramática » de la actividad descontrolada del ser humano: « Debido a una explotación inconsiderada de la naturaleza, [el ser humano] corre el riesgo de destruirla y de ser a su vez víctima de esta degradación ». También habló a la FAO sobre la posibilidad de una «catástrofe ecológica bajo el efecto de la explosión de la civilización industrial», subrayando la «urgencia y la necesidad de un cambio radical en el comportamiento de la humanidad», porque «los progresos científicos más extraordinarios, las proezas técnicas más sorprendentes, el crecimiento económico más prodigioso, si no van acompañados por un auténtico progreso social y moral, se vuelven en definitiva contra el hombre»”.

⁸⁶ Carta Encíclica del Papa Francisco (24 de mayo de 2015. Texto completo publicado por el Vaticano en http://w2.vatican.va/content/francesco/es/encyclicals/documents/papa-francesco_20150524_enciclica-laudato-si.html

En el documento vaticano se llega a afirmar, tal como recuerdo en un reciente artículo , que “(...) hago una invitación urgente a un nuevo diálogo sobre el modo como estamos construyendo el futuro del planeta. Necesitamos una conversación que nos una a todos, porque el desafío ambiental que vivimos, y sus raíces humanas, nos interesan y nos impactan a todos. El movimiento ecológico mundial ya ha recorrido un largo y rico camino, y ha generado numerosas agrupaciones ciudadanas que ayudaron a la concientización. Lamentablemente, muchos esfuerzos para buscar soluciones concretas a la crisis ambiental suelen ser frustrados no sólo por el rechazo de los poderosos, sino también por la falta de interés de los demás (...)”⁸⁷.

El importante documento vaticano dedicado a la necesidad de proteger el medio ambiente, consta de seis capítulos: (1) “Lo que está pasando a nuestra casa”; (2) “El Evangelio de la creación”; (3) “Raíz humana de la crisis ecológica”; (4) “Una ecología integral”; (5) “Algunas líneas de orientación y acción”; y (6) “Educación y espiritualidad ecológica”.

Según Carlos Ayala Ramírez, “la Encíclica papal está estructurada siguiendo tres momentos de análisis: ver, pensar y actuar. En el primero se hace un recorrido por distintos aspectos de la actual crisis ecológica, con el fin de dejarse interpelar en profundidad por ella. En el segundo (pensar) se retoman algunas razones que se desprenden de la tradición judeocristiana y de la ciencia, a fin de procurar una mayor coherencia en el compromiso con el medioambiente y enfrentar las raíces de la actual situación. Y en el tercer momento (actuar), a la luz de la reflexión previa, se proponen líneas de diálogo y acción que involucren tanto a los habitantes del planeta como a la política internacional”.

Mantiene este autor que “el hilo conductor que atraviesa toda la encíclica es saber responder al desafío urgente de proteger nuestra casa común. Eso incluye la preocupación de unir a toda la familia humana en la búsqueda de un desarrollo sostenible e integral. Se confía en que la humanidad aún tiene la capacidad de colaborar para construir, cultivar y cuidar nuestro planeta. En este sentido, un modelo de referencia e inspiración lo encuentra el papa en san Francisco de Asís. Al respecto, el Papa mantiene en la Encíclica “que Francisco es el ejemplo por excelencia del cuidado de lo que es débil y de una ecología

⁸⁷ Gómez Puerto, A.B. “Y el medio ambiente entró en la agenda”. *Blog jurídico Hay Derecho, Expansión*, 2019.

integral, vivida con alegría y autenticidad. Es el santo patrono de todos los que estudian y trabajan en torno a la ecología, amado también por muchos que no son cristianos. Él manifestó una atención particular hacia la creación de Dios y hacia los más pobres y abandonados”⁸⁸.

Siete son los aspectos señalados por el papa en el documento:

- *Contaminación y cambio climático.* Según la encíclica, existen formas de contaminación que afectan cotidianamente a todas las personas. La exposición a los contaminantes atmosféricos produce un amplio espectro de efectos sobre la salud, especialmente de los más pobres, provocando millones de muertes prematuras. A eso se suma la contaminación a causa del transporte, el humo de la industria, los depósitos de sustancias que contribuyen a la acidificación del suelo y del agua, los fertilizantes, insecticidas, fungicidas, controladores de malezas y agrotóxicos en general.
- *La cuestión del agua.* Para Francisco, este es un asunto de primera importancia, porque es indispensable para la vida humana y para sustentar los ecosistemas terrestres y acuáticos. Las fuentes de agua dulce abastecen a sectores sanitarios, agropecuarios e industriales. La provisión del líquido permaneció relativamente constante durante mucho tiempo, pero ahora en muchos lugares la demanda supera a la oferta sostenible, con graves consecuencias a corto y a largo término. El papa plantea también que un problema particularmente serio es el de la calidad del agua disponible para los pobres, que provoca muchas muertes todos los días. Entre ellos son frecuentes las enfermedades relacionadas con el agua, incluidas las causadas por microorganismos y sustancias químicas.
- *Pérdida de biodiversidad.* En el documento se critica el hecho de que el planeta está siendo depredado a causa de formas inmediatistas de entender la economía y la actividad comercial y productiva. La pérdida de selvas y bosques implica al mismo tiempo la pérdida de especies que podrían significar recursos sumamente importantes en el futuro no solo para la alimentación, sino también para la curación de enfermedades, entre otros.

⁸⁸ Publicado en el medio digital *En América Latina en movimiento*, junio de 2015.

- *Deterioro de la calidad de la vida humana y degradación social.* En la carta se indica que si tenemos en cuenta que el ser humano también es una criatura de este mundo, que tiene derecho a vivir y a ser feliz, y que además tiene una dignidad única, no se puede dejar de considerar los efectos de la degradación ambiental, del actual modelo de desarrollo y de la cultura del descarte en la vida de las personas. Muchas ciudades son grandes estructuras ineficientes que gastan energía y agua en exceso. Hay barrios que, aunque hayan sido construidos recientemente, están congestionados y desordenados, sin espacios verdes suficientes. Para el papa, no es propio de la condición humana que vivamos cada vez más inundados de cemento, asfalto, vidrio y metales, privados del contacto físico con la naturaleza.
- *Inequidad planetaria.* El ser humano y la naturaleza se degradan juntos, y no podremos afrontar adecuadamente la degradación de la segunda si no prestamos atención a las causas de la degradación humana y social. Y el deterioro del medioambiente y el de la sociedad afectan de un modo especial a los más débiles del planeta. Por ejemplo, el agotamiento de las reservas ictícolas perjudica especialmente a quienes viven de la pesca artesanal y no tienen cómo reemplazarla; la contaminación del agua afecta particularmente a los más pobres, que no tienen posibilidad de comprar agua envasada.
- *La debilidad de las reacciones.* Francisco llama la atención sobre la debilidad de la reacción política internacional. Expresa que el sometimiento de la política ante la tecnología y las finanzas se muestra en el fracaso de las cumbres mundiales sobre medioambiente. Hay demasiados intereses particulares, y muy fácilmente el interés económico llega a prevalecer sobre el bien común y a manipular la información para no ver afectados sus proyectos.
- *Diversidad de opiniones.* Finalmente, la encíclica hace mención de las diversas visiones y líneas de pensamiento acerca de la situación y sus posibles soluciones. En un extremo, algunos defienden el mito del progreso y afirman que los problemas ecológicos se resolverán simplemente con nuevas aplicaciones técnicas, sin consideraciones éticas ni cambios de fondo. En el otro extremo, otros

entienden que el ser humano solo es una amenaza y perjudica al ecosistema mundial, por lo cual conviene reducir su presencia en el planeta e impedirle todo tipo de intervención. Entre estos extremos, la reflexión debería identificar posibles escenarios.

Estas realidades tomadas en su conjunto, según el papa Francisco, provocan “el gemido de la Tierra”, que se une al gemido de los abandonados del mundo y al clamor de cambiar de rumbo. Ese cambio requiere construir liderazgos que marquen caminos, buscando atender las necesidades de las generaciones actuales sin perjudicar a las futuras. Se vuelve indispensable crear un sistema normativo que incluya límites infranqueables y asegure la protección de los ecosistemas, antes de que las nuevas formas de poder derivadas del paradigma tecno-económico terminen arrasando no solo con la política, sino también con la libertad y la justicia.

El Profesor Juan Ignacio Font Galán afirma que la Encíclica Laudato Sí identifica como parte fundamental del patrimonio común de la humanidad el medio ambiente. Ningún título de propiedad puede jamás dañarlo. No se trata solo del no robarás, sino también del no matarás cuando, en daño del ecosistema, se pone en riesgo las vidas de las personas del hoy y del mañana, así como la buena conservación de la casa común”⁸⁹.

Por su parte, recientemente el investigador del CSIC Eduardo Moyano Estrada, en relación a la Encíclica Laudato Si’, considera que “se publicó en mayo de 2015, meses antes de la firma del Acuerdo de París sobre el Clima, con una clara intención de influir en los debates que se iban a celebrar en dicha cumbre internacional y que pretendían sustituir al Protocolo de Kioto (vigente desde 1997)”. Prosigue este autor señalando que “la importancia de la encíclica Laudato si’ para el tema de la protección del medio ambiente como base de una identidad universalista e incluyente radica en tres aspectos: su amplia resonancia en la comunidad católica de creyentes; su vocación de universalidad, al ser una apelación al conjunto de los ciudadanos (sean o no católicos); así como la articulación de su contenido temático en torno a las distintas dimensiones constitutivas de la “conciencia ambiental”.

⁸⁹ Font Galán, J. I. *Lección de despedida de mi vida académica “El terrible derecho de propiedad y los bienes comunes de la humanidad”*. Ediciones Don Folio, 2019.

En relación a la contribución de la Encíclica que estamos comentando a la dimensión “conativa” de la conciencia ambiental, según Eduardo Moyano, además de ofrecer argumentos sólidos, basados en los avances científicos sobre los problemas del cambio climático y del deterioro de los recursos naturales, se hace en el texto vaticano un posicionamiento crítico respecto de las políticas públicas, denunciando su falta de eficacia por la priorización de los intereses económicos. Apela, por tanto, a la ciudadanía para que exija a los gobernantes políticas más eficientes en los temas ambientales.

En este sentido, el Papa Francisco se muestra profundamente impresionado por la “debilidad de las reacciones frente a los dramas de tantas personas y poblaciones provocados por el actual modelo de desarrollo”. Denuncia lo que llama “alegre irresponsabilidad” en la que estamos instalados, así como la escasa disposición a cambiar de estilo de vida, de modelo de producción y consumo, planteando la urgencia de “crear un sistema normativo que asegure la protección de los ecosistemas”. Por eso, señala que “no miremos sólo los síntomas, sino también las causas más profundas, en un diálogo con la filosofía y las ciencias humanas”.

En opinión de Moyano Estrada, uno de los aspectos más interesantes de la *Laudato si'* en relación con esta dimensión conativa de la conciencia ambiental son las reflexiones que hace el Papa Francisco sobre el modelo tecnológico imperante. Reconoce que la tecnología contribuye a la mejora de las condiciones de vida, pero reconoce también que da “a quienes tienen el conocimiento, y sobre todo el poder económico de utilizarlo, un dominio impresionante sobre el conjunto de la humanidad y del planeta entero”.

Denuncia las lógicas del dominio tecnocrático por cuanto son las que llevan a destruir la naturaleza y a explotar a las personas y las poblaciones más débiles. “El paradigma tecnocrático, señala, tiende a ejercer también su dominio sobre la economía y la política” impidiendo reconocer que el “mercado por sí mismo no garantiza el desarrollo humano integral ni la inclusión social”⁹⁰.

⁹⁰ Moyano Estrada, E. “Un ensayo sobre la *Laudato Si* y su contribución a la conciencia ambiental”. *Revista de Fomento Social*. Universidad Loyola Andalucía, 2018 (nº 291-292).

CAPÍTULO SEGUNDO. LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978 Y EL MEDIO AMBIENTE. LA DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL DE COMPETENCIAS.

1. La protección constitucional del medio ambiente.

1.1 Aspectos conceptuales previos.

Con carácter previo a adentrarnos en desentrañar la configuración constitucional de la protección del medio ambiente, es conveniente algunas notas sobre el concepto de medio ambiente. A diferencia del inglés (“environment”), el francés (“environnement”) o el alemán (“Umwelt”), en castellano son dos palabras las que conforman el concepto, medio y ambiente, es decir, el entorno en el que se desarrolla la vida.

La expresión medio ambiente o medioambiental empezó a formar de nuestro uso habitual en las últimas décadas del siglo XX. Actualmente se encuentra absolutamente arraigada, es muy frecuente su empleo en diferentes ámbitos ciudadanos, políticos y académicos, especialmente en los últimos dos años de la segunda década del siglo XXI. Siguiendo a la profesora de la Universidad Complutense, Inés Ibáñez Méndez “en los últimos años hemos asistido a una auténtica revolución social, que ha desembocado en una crisis de civilización a escala global. La asunción de los valores ambientales por la sociedad también ha supuesto la transformación de la concepción del Medio Ambiente. Reviste una mayor complejidad al tener que ser considerado desde una doble óptica; pública y privada. Tradicionalmente los problemas ambientales eran tratados desde un punto de vista privado, como afectante al patrimonio de las personas o a problemas de salubridad. Posteriormente los Poderes Públicos van a ir involucrándose primero mediante la protección del dominio público y después por la protección del Medio Ambiente”⁹¹.

Como nota doctrinal de interés, el profesor Terol Becerra nos trae el pensamiento de Kelsen de la relación entre la sociedad y la naturaleza. Según este profesor, “a Kelsen, como enseguida se verá, la relación de los pueblos primitivos con los elementos de la

⁹¹ Ibáñez Méndez, I. “Los poderes públicos y la defensa del medio ambiente”. *Observatorio Medioambiental*, 2003.

naturaleza era de índole social”. “Para Kelsen, además, la relación del hombre primitivo con la naturaleza nada tenía que ver con la idea de una conexión objetiva entre hechos, esto es, con la presunción de un nexo causal producido por fuerzas impersonales, sino que se asentaba sobre la idea de una conexión entre dos personas, esto es, sobre la suposición de una relación social que poseía un pronunciado carácter normativo”⁹².

A continuación, Terol afirma una idea importante, “además de destacar la enorme importancia que las sociedades contemporáneas conceden al medio ambiente, interesa llamar la atención sobre las dificultades que, sin impedir su análisis desde una perspectiva jurídica, pues tal es el objetivo que aquí se persigue, sin duda lo entorpecen. No es porque falten fuentes documentales bibliográficas, normativas o jurisprudenciales o porque su consulta sea problemática. Los inconvenientes proceden del objeto de estudio mismo. De la complejidad que reviste su conceptualización”.

Por su parte, expresa el profesor Francisco López Menudo, catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Sevilla⁹³ “el uso progresivo de la expresión medio ambiente ha sido directamente proporcional al incremento acelerado de los ataques a la Naturaleza habidos en los últimos años (deforestación, erosión de suelos, perturbación de la capa de ozono, cambio climático, deshielo de los círculos polares, extinción de la fauna, agotamiento de las energías no renovables, etc) y a la concienciación, prácticamente generalizada, de la imperiosa necesidad de proteger el planeta”⁹⁴.

Prosigue el autor expresando que “esta sensibilidad nos parece mucho más franca en el plano de la convicción de cada individuo aislado que en el de los grupos o sistemas (en los que se integran los individuos mismos) llamados a corregir efectivamente la situación desde la responsabilidad política y desde la moderación de los intereses económicos”. En relación a los intereses económicos, legitimados según el autor en base al “progreso” y al “bienestar”, constituyen en la actualidad “un azote a la Naturaleza sin precedentes”.

⁹² Terol Becerra, M.J. “Sobre el estudio jurídico-constitucional del medio ambiente”. *Revista de Derecho Político*, 2009 (nº 75-76)

⁹³ Mi profesor de Derecho Administrativo I en el curso 1989/1990 en la Universidad de Córdoba.

⁹⁴ López Menudo, F. “Concepto de medio ambiente y reparto competencial”, en *Derecho Ambiental de Andalucía*. Tecnos, 2005.

En este marco conceptual previo, quiero también dejar presentes unas palabras pronunciadas por el Profesor Juan Ignacio Font Galán, que fue catedrático de Derecho Mercantil en nuestra Universidad de Córdoba⁹⁵, en su lección de despedida, al que tuve el honor de asistir en el Salón de Grados de la Facultad de Derecho en septiembre de 2018: “la Encíclica *Laudato Sí* (Papa Francisco) identifica como parte fundamental de este patrimonio común de la humanidad el medio ambiente. Ningún título de propiedad puede jamás dañarlo. No se trata solo del no robarás, sino también del no matarás cuando, en daño del ecosistema, se pone en riesgo las vidas de las personas del hoy y del mañana, así como la buena conservación de la casa común”. El texto íntegro de la lección fue publicado unos meses después⁹⁶, y el profesor Font me hizo llegar un ejemplar, que leí como mucho interés y emoción.

Siguiendo con estos elementos conceptuales previos en torno al medio ambiente, dado que el artículo 45 CE no define qué es medio ambiente, lo hizo el Tribunal Constitucional en 1995⁹⁷, integrando en el medio ambiente, desde una perspectiva jurídica, a los recursos naturales, 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, considera el alto Tribunal, “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”. Más adelante profundizaremos en la interpretación del TC de nuestro artículo 45 CE.

En esa misma resolución, el Tribunal Constitucional afirmó que “el ambiente es un concepto esencialmente antropocéntrico y relativo. No hay ni puede haber una idea abstracta, intemporal y utópica del medio, fuera del tiempo y del espacio, es siempre concepción concreta, perteneciente al hoy y operante aquí”⁹⁸. Como señala Terol Becerra, “la STC 102/1995 ha servido de pauta a un buen número de resoluciones jurisprudenciales posteriores caracterizadas por revalidar, con absoluta fidelidad, la noción de medio ambiente allí formulada. No en balde acabará esa idea operando en ellas

⁹⁵ Fui su alumno en los cursos 1990/1991 y 1991/1992 (Derecho Mercantil I y II).

⁹⁶ Font Galán, J. I. “El terrible derecho de propiedad y los bienes comunes de la humanidad”. Obra ya citada.

⁹⁷ La STC 102/1995 es quizá la más relevante en la materia ambiental de nuestro alto tribunal.

⁹⁸ Fundamento Jurídico cuarto de la STC 102/1995.

como premisa de la respuesta a la contienda competencial que, en cada caso, afrontan. Circunstancia ésta que anima a juzgarlas conformadoras de un ciclo que, inaugurado por aquella, integra también a las SSTC 163/1995, 196/1996, 16/1997, 28/1997, 14/1998, 15/1998, 40/1998, 110/1998 y 195/1998, casi todos los pronunciamientos que, luego de la inicial STC 102/1995 y hasta la fecha, ponen fin a controversias entre el Estado y las Comunidades Autónomas relacionadas con el medio ambiente”⁹⁹.

El Tribunal Supremo también se ha pronunciado sobre el concepto de medio ambiente en un asunto penal¹⁰⁰ afirmando que “en cuanto el art. 45 de la Constitución dispone que todos tienen derecho a disfrutar de un ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, parece que la figura delictiva debe orientar su protección y fijar su atención prioritaria en la salud de las personas, aunque nadie discute que la protección alcanza, de manera directa o indirecta, a la fauna, la flora y los espacios naturales”.

Por su parte, pero ya definiendo al Derecho Ambiental en general, Silvia Jaquenod Zsogon la entiende como “la disciplina jurídica que investiga, estudia y analiza las diferentes relaciones entre los bienes naturales y la actividad antropocéntrica, orientando la regulación jurídica de las conductas y actitudes humanas respecto al uso, explotación y aprovechamiento de recursos naturales, conservación de la Naturaleza y protección del ambiente”¹⁰¹.

En sus inicios, como mantiene la profesora de Derecho Internacional Público Rosa Fernández Egea “la protección de los bienes ambientales concernía al derecho interprivatos, es decir, el derecho civil. El medio ambiente preocupaba en la medida que suponía una merma económica para alguien. Por ejemplo, la tala de árboles, la matanza de animales, la contaminación de un lago o río, todos estos daños ambientales no preocupaban por su valor intrínseco, sino por el perjuicio económico causado a sus propietarios”¹⁰².

⁹⁹ Terol Becerra, M.J “Acerca del carácter más razonable que racional de la jurisprudencia constitucional relativa al medio ambiente”. Revista española de Derecho Constitucional, 2010 (nº 59).

¹⁰⁰ STS (Penal) 53/2003.

¹⁰¹ Jaquenod Zsogon, S. *Iniciación al Derecho Ambiental*. Dykinson, 1996. Obra ya citada.

¹⁰² Fernández Egea, R. “La protección del medio ambiente por el tribunal europeo de derechos humanos: últimos avances jurisprudenciales”. Revista Jurídica de la Universidad Autónoma de Madrid (RJUAM), 2015 (nº 31).

Por su parte, el profesor de Derecho Administrativo Francisco Velasco Caballero en relación al concepto constitucional de medio ambiente, que “en el proceso de elaboración del art. 45 CE se puede observar una clara tendencia antropocéntrica en la protección del medio ambiente. También en la jurisprudencia judicial —muy condicionada por fenómenos de contaminación urbana, y especial del ruido— se observa con claridad la tendencia antropocéntrica ya comentada”¹⁰³. Y añade que la STS (Penal) 53/2003 establece que en cuanto el art. 45 de la Constitución dispone que todos tienen derecho a disfrutar de un ambiente adecuado para el desarrollo de la persona (...) parece que la figura delictiva debe orientar su protección y fijar su atención prioritaria en la salud de las personas, aunque nadie discute que la protección alcanza, de manera directa o indirecta, a la fauna, la flora y los espacios naturales”. En ese mismo trabajo del profesor Velasco Caballero, se nos recuerda que en los debates constituyentes “el medio ambiente siempre apareció vinculado al desarrollo de la persona o de la personalidad”¹⁰⁴.

También sobre el objeto conceptual de medio ambiente protegido constitucionalmente, el profesor Agustín Ruiz Robledo, “la imagen que se tiene hoy del medio ambiente es amplia, referida tanto a la biosfera (aire, agua y suelo) como a los ecosistemas producto de la interacción entre seres vivos (flora y fauna). Ahora bien, parece excesivo considerar en España que la Constitución avale el concepto omnicompresivo italiano”¹⁰⁵. Este autor también destaca de la regulación constitucional de la materia el carácter teleológico, finalista, inserto en la expresión “para el desarrollo de la persona”, considerando también esencial el papel que se otorga en nuestro artículo 45 a los poderes públicos en la protección del medio ambiente.

El profesor Ramón Martín Mateo, “padre” del Derecho Ambiental en nuestro país, manifiesta que “una aproximación al concepto de medio ambiente nos remite a una noción amplia que incluye toda la problemática general y, por supuesto, el tema capital de la

¹⁰³ Velasco Caballero, F. “Artículo 45”, en *Comentarios a la Constitución Española*, Tomo I (Directores Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer y María Emilia Casas Bahamonde). BOE/Ministerio de Justicia/Fundación Wolters-Kluwer, 2018.

¹⁰⁴ Diario de sesiones del Senado de 30 de agosto de 1978, número 46, pag.2089).

¹⁰⁵ Ruiz Robledo, A. “Un componente especial de la Constitución Económica. La protección del medio ambiente”. *Revista Andaluza de Administración Pública*, 1993 (nº 14).

utilización de los recursos a disposición del hombre en la biosfera”¹⁰⁶, apostando por un concepto amplio de medio ambiente en la línea de las principales declaraciones internacionales.

El propio Tribunal Constitucional¹⁰⁷, pocos años después de promulgada la Constitución, en relación a la expresión medio ambiente, la consideraba una expresión gramaticalmente redundante y calificable jurídicamente, a su juicio, como “concepto jurídico indeterminado con un talante pluridimensional y, por tanto, interdisciplinar. En todo caso, desde una perspectiva semántica, hemos de destacar la acepción del Diccionario de la Real Academia que define al “medio” como el “conjunto de circunstancias culturales, económicas y sociales en que vive una persona o un grupo humano”.

Por último, sobre estas cuestiones conceptuales, es muy ilustrativa la Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano¹⁰⁸, al proclamar en su Preámbulo que “el hombre es a la vez obra y artífice del medio que lo rodea, el cual le da el sustento material y le brinda la oportunidad de desarrollarse intelectual, moral, social y espiritualmente. En la larga y tortuosa evolución de la raza humana en este planeta se ha llegado a una etapa en que, gracias a la rápida aceleración de la ciencia y la tecnología, el hombre ha adquirido el poder de transformar, de innumerables maneras y en una escala sin precedentes cuanto le rodea. Los dos aspectos del medio humano, el natural y el artificial, son esenciales para el bienestar del hombre y para el goce de los derechos fundamentales, incluso el derecho a la vida misma”. Dos décadas después, en la Declaración de Río¹⁰⁹, se afirmaba el concepto de “naturaleza integral e interdependiente de la Tierra, nuestro hogar”.

¹⁰⁶ Martín Mateo, R. *Manual de Derecho Ambiental*. Aranzadi, 2003.

¹⁰⁷ STC 64/1982

¹⁰⁸ Adoptada en la reunión internacional que a tal efecto tuvo lugar en Estocolmo entre el 5 y el 16 de junio de 1972, que hemos comentado en el capítulo primero.

¹⁰⁹ Cumbre internacional de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente, junio de 1992.

1.2 La protección del medio ambiente como objetivo constitucional.

Entre los objetivos de nuestro Estado social y democrático de Derecho, que se inicia con esta Constitución de 1978, es destacable una nueva y necesaria aspiración de la sociedad española, la protección del medio ambiente, que se formuló como derecho y como obligación colectiva en el artículo 45 de la Carta Magna, con la siguiente literalidad:

- 1. Todos tienen el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo.*
- 2. Los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva.*
- 3. Para quienes violen lo dispuesto en el apartado anterior, en los términos que la ley fije se establecerán sanciones penales o, en su caso, administrativas, así como la obligación de reparar el daño causado.*

Cuestión previa e importante es el concepto jurídico-constitucional de medio ambiente. Al efecto, el profesor italiano Giannini¹¹⁰ 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.
- c) El ambiente en cuanto objeto de disciplina urbanística.

Nuestro reconocimiento constitucional de la protección del medio ambiente se produjo, entre otras razones, como expresamos en el capítulo primero, por influencia de la celebración de la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente celebrada en

¹¹⁰ Giannini, Massimo S. “Ambiente: aspectos jurídicos”, *Revista de Derecho Público*, 1973.

Estocolmo en 1972, así como por influencia de las Constituciones de Portugal de 1976¹¹¹ y de Grecia de 1975¹¹². Como mantiene el profesor Porras Nadales el derecho al medio ambiente de nuestro artículo 45CE constituye un “derecho innovador de proyección mundial”¹¹³, muy influido por el derecho internacional y europeo. Según este mismo autor, tradicionalmente las políticas públicas medio ambientales se han dividido en dos ámbitos: el de la conservación de los espacios naturales y el de la protección ambiental y control de la contaminación. Las “Constituciones democratizadoras” de Grecia, Portugal y España, en palabras de la profesora Nogueira López¹¹⁴, constituyen “un constitucionalismo ambiental emergente”, dentro de “esa tercera generación de derechos que tienen como principal valor de referencia la solidaridad”.

Comparativamente, de interés es comentar también que en 1994 se reformó la Ley Fundamental de Bonn, que inicialmente solo contemplaba el medio ambiente como reparto de competencias y ahora lo recoge “en una perspectiva programática¹¹⁵”. Y por su parte, respecto a la Constitución de Francia, se ha incorporado la *Charte de environnement* al propio texto fundamental¹¹⁶, según recoge el profesor Pérez Sola en el excelente trabajo citado.

¹¹¹ Artículo 66 (Del ambiente y la calidad de vida): 1. Todos tendrán derecho a un ambiente humano de vida, salubre y ecológicamente equilibrado y el deber de defenderlo. 2. Corresponde al Estado, mediante órganos propios y la apelación a iniciativas populares: a) prevenir y controlar la contaminación y sus efectos y las formas perjudiciales de erosión; b) ordenar el espacio territorial de forma tal que resulten paisajes biológicamente equilibrados; c) crear y desarrollar reservas y parques naturales y de recreo, así como clasificar y proteger paisajes y lugares, de tal modo que se garantice la conservación de la naturaleza y la preservación de valores culturales de interés histórico o artístico; d) promover el aprovechamiento racional de los recursos naturales, salvaguardando su capacidad de renovación y la estabilidad ecológica. (...)

¹¹² Artículo 24 - Constituye una obligación del Estado la protección del medio ambiente natural y cultural, el Estado estará obligado a adoptar medidas especiales preventivas o represivas, con objeto de su conservación. La ley regulará las modalidades de la protección de los bosques y de los espacios forestales en general. La modificación del destino de los bosques y espacios demaniales forestales quedará prohibida, salvo si su explotación agrícola mejorara la economía nacional o si cualquier otro uso se hiciese necesario para el interés público. 2 - La ordenación del territorio, la formación, el desarrollo, el urbanismo y la extensión de las ciudades y de las regiones a urbanizar en general, quedarán situadas bajo la reglamentación y el control del Estado, con objeto de asegurar la funcionalidad y el desarrollo de las áreas metropolitanas y las mejores condiciones de vida posibles. (...)

¹¹³ Porras Nadales, A. “Los principios rectores de la política social y económica”, en *Manual de Derecho Constitucional*. Tecnos, 2019.

¹¹⁴ Nogueira López, A. “El demediado derecho a un medio ambiente adecuado”, en *España Constitucional 1978-2018*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2018.

¹¹⁵ Pérez Sola, N. “El derecho-deber del medio ambiente”. *Revista de Derecho Político*, 2017 (nº 100).

¹¹⁶ Entre otros contenidos que se incorporan a la Constitución francesa por ley constitucional de 1 de marzo de 2005 se incluye que “Toda persona tiene el derecho de vivir en un ambiente equilibrado y respetuoso con la salud” (art. 1), “el deber de tomar parte en la preservación y mejora del medio ambiente” (art. 2) y

Precisamente, nuestra Constitución se aprueba pocos años después de esta cumbre y está inmersa en este nuevo escenario internacional y europeo, aunque todavía no éramos Estado miembro de las Comunidades Europeas. Por tanto, el contenido medioambiental de nuestra Constitución hay que interpretarlo en ese nuevo contexto político y jurídico internacional favorable a lo ambiental.

La Constitución española de 1978 se sumó a esta 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. La obligación constitucional de conservar el medio ambiente se configura realmente como contenido del Estado Social, en ese proceso histórico gradual del Estado de Derecho hacia el Estado Social¹¹⁷, asumiendo las nuevas preocupaciones ciudadanas hacia el bien común.

En el artículo 38 del anteproyecto constitucional, publicado el 5 de enero de 1978, recogía el derecho de esta forma:

“1. Todos tienen el derecho a disfrutar y el deber de preservar el medio ambiente. La ley regulará los procedimientos para el ejercicio del derecho.

“2. Los poderes públicos velarán por la utilización racional de los recursos naturales, la conservación del paisaje y por la protección y mejora del medio ambiente.

“3. Para los atentados más graves contra el paisaje protegido y el medio ambiente se establecerán por ley sanciones penales y la obligación de reparar el daño producido”.

Como concluye Soler Tormo en su Tesis Doctoral, “en el anteproyecto ya aparecen tres aspectos que perdurarán a lo largo del debate parlamentario. El primero es la configuración del ambiente como un derecho-deber, cuya concreción se deja para un momento posterior. El segundo viene dado por la imposición de un mandato dirigido a los poderes públicos, al mismo tiempo que se establece una obligación de carácter finalista (utilización racional). Asimismo, se prevé la existencia de sanciones en caso de atentados contra el bien que se protege, si bien se excluye del mismo a los recursos naturales”¹¹⁸.

el “deber, en las condiciones definidas por la Ley, prevenir los perjuicios que provoque en el medio ambiente o, en su defecto, delimitar sus consecuencias”.

¹¹⁷ Gómez Puerto, A. B. “La dignidad como objetivo del Estado”. Blog jurídico *Hay Derecho*, 2019.

¹¹⁸ La configuración constitucional del medio ambiente, Universidad de Valencia, 2016.

El profesor Canosa Usera¹¹⁹, al abordar monográficamente la relación entre la Constitución y el medio ambiente, pone en cuestión incluso el carácter reiterativo del término medio ambiente. Mantiene 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 corresponde al legislador ordinario, que habrá de concretar este concepto en la anhelada ley básica ambiental. En cuanto a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, al unísono con ciertos sectores de la doctrina, han apostado 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”.

El Tribunal Constitucional¹²⁰, 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 Tribunal Constitucional, 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”¹²¹ Por tanto, nuestro alto tribunal sostiene un concepto dinámico de medio ambiente, es decir,

¹¹⁹ Canosa Usera, R. *Constitución y medio ambiente*. Dykinson, 2000. Obra ya citada.

¹²⁰ STC 102/1995, de 26 de junio

¹²¹ Fundamento Jurídico cuarto de la Sentencia del Tribunal Constitucional 102/1995.

como entorno vital conformado más que por los elementos considerados aisladamente, por las relaciones entre los distintos factores y elementos ambientales.

Por su parte, es importante tener en cuenta la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, en cuanto que España forma parte del Convenio Europeo de Derechos Humanos. Existe en este tribunal una línea jurisprudencial en la que la salvaguarda del medio ambiente ha justificado una restricción al uso de la propiedad de los particulares. Son muy frecuentes los supuestos en los que los territorios de los particulares se encuentran situados en zonas de protección de la naturaleza, por lo que no pueden construir¹²², y en el caso que ya existieran viviendas u otras construcciones, éstas se encuentran limitadas a estrictas normas sobre su uso y renovación¹²³

En los casos más extremos, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha resuelto que incluso se puede privar a los particulares de su propiedad, si así fuera necesario para salvaguardar un interés general. Así, contamos con algunos supuestos en los que se ha expropiado los territorios de los particulares por causas ambientales¹²⁴. Las restricciones a la propiedad también pueden afectar a las actividades económicas que se puedan desarrollar, cuando éstas pueden entrañar riesgos para el medio ambiente¹²⁵.

¹²² STEDH. Asunto *Paratheristikos Oikodomikos Synetairismos Stegaseos Ypallilon Trapezis Tis Ellados c. Grecia* de 2011, en el que los terrenos de propiedad de la asociación de empleados del Banco de Grecia habían quedado incluidos en la zona de protección del medio ambiente y del patrimonio cultural de la región de Atenas, impidiendo la construcción en dichos terrenos de apartamentos de vacaciones, para cuyo fin habían sido adquiridos.

¹²³ STEDH Asunto *Varvis c. Grecia* de 2011, se había establecido una zona de protección para salvaguardar el Monte Pendeli, impidiendo la construcción de viviendas en los terrenos concernidos, entre los que se encontraba la propiedad de los reclamantes.

¹²⁴ STEDH. Asunto *Curmi c. Malta*, de 22 de noviembre de 2011, los reclamantes alegaron que el Estado de Malta había vulnerado su derecho a la propiedad al desposeerlos de un terreno que constituía una superficie pantanosa de agua salada de una gran importancia ecológica

¹²⁵ TEDH. Asunto *Huoltoasema Matti Eurén Oy y otros c. Finlandia*, de 19 de enero de 2010, la compañía (Huoltoasema) era la propietaria de una estación de servicio situada sobre una cuenca de aguas subterráneas. Con la entrada en vigor de la Ley de Protección Ambiental finlandesa de 2000, todas las actividades susceptibles de causar contaminación ambiental estaban obligadas a solicitar un permiso a la autoridad administrativa correspondiente. Aunque inicialmente la compañía lo obtuvo, éste fue revocado posteriormente por la propia Administración en aplicación de la citada Ley, puesto que esta actividad suponía un riesgo para la calidad del agua subterránea. En este caso, el TEDH afirmó que, a la vista de que la injerencia en su posesión estaba prevista en la legislación finlandesa de forma clara y previsible, la denegación de otorgar el permiso de actividad para la estación de servicio tuvo base legal y perseguía un interés general como es la protección del medio ambiente.

Como concluye Marta Ordás Alonso¹²⁶, de la Universidad de León, aunque el Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH) carece de referencia alguna al medio ambiente, no ha impedido que de manera refleja este se haya visto protegido a través de la interpretación que el TEDH ha efectuado de otros derechos expresamente mencionados en el CEDH, singularmente del art. 8 de este al reconocer el derecho de toda persona al respeto de su vida privada y familiar, de su domicilio y de su correspondencia. En este sentido, aun cuando la posible vinculación del ruido con el art. 8 CEDH ya había sido objeto de análisis en 1990, fue la STEDH caso López Ostra vs España¹²⁷, la que, pese a que no se refería específicamente a la contaminación acústica, puso los cimientos para enmarcar la lucha contra esta en el ámbito del CEDH en la medida en que, afirmó, los atentados graves al medio ambiente pueden afectar al bienestar de una persona y privarla del disfrute de su domicilio, perjudicando su vida privada y familiar, sin, por ello, poner en grave peligro la salud de los interesados. Sobre esta sentencia, el profesor Velasco Caballero califica la argumentación del TEDH de “ciertamente activista, suponiendo la inclusión definitiva de contenidos ambientales en el derecho a la intimidad familiar”¹²⁸. La doctrina del caso López Ostra ha pasado ya a la propia doctrina de nuestro Tribunal Constitucional¹²⁹.

Y más recientemente, se ha vuelto a condenar a España¹³⁰ por no cumplir su obligación de garantizar el derecho del demandante al respeto de su domicilio y de su vida privada en un supuesto de contaminación acústica. Con la particularidad, como apunta la profesora Ordás Alonso¹³¹, de que el Tribunal Constitucional, al desestimar el recurso de amparo interpuesto por el Sr. Cuenca Zarzoso, era plenamente consciente de la opinión del Tribunal Europeo de Derechos Humanos¹³².

¹²⁶ Ordás Alonso, M. “Ruidos, salud, medio ambiente, intimidad e inviolabilidad del domicilio”. *Derecho Privado y Constitución*, 2017 (nº 31)

¹²⁷ STEDH de 9 de diciembre de 1994

¹²⁸ Velasco Caballero, F. “La protección del medio ambiente ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos”. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 1995 (nº 45)

¹²⁹ STC 199/1996 y STC 119/2001, expresando esta última que “una exposición prolongada a unos determinados niveles de ruido, ha de merecer la protección dispensada al derecho fundamental a la intimidad personal y familiar en el ámbito domiciliario, en la medida que impidan o dificulten gravemente el libre desarrollo de la personalidad”

¹³⁰ STEDH de 16 de enero de 2018 caso Cuenca Zarzoso contra España

¹³¹ Ordás Alonso, M. “Nueva condena a España en materia de contaminación acústica: caso Cuenca Zarzoso. ¿Cuántas sentencias TEDH hacen falta para que el TC cambie su erróneo criterio?”. *Diario La Ley*, 2018.

¹³² STEDH de 16 de noviembre de 2004 en el caso Moreno Gómez contra España.

Y como marco global, en unas de las cumbres citadas en el capítulo primero, la Declaración de Estocolmo estableció que “el hombre tiene el derecho fundamental a la libertad, la igualdad y el disfrute de condiciones de vida adecuadas en un medio de calidad tal que le permita llevar una vida digna y gozar de bienestar y, tiene la solemne obligación de proteger y mejorar el medio para las generaciones presentes y futuras”¹³³. Y la Corte Internacional de Justicia ha afirmado que “el medio ambiente no es una abstracción sino el espacio en el que viven los seres humanos y del que depende la calidad de su vida y su salud, inclusive la de las generaciones futuras”¹³⁴.

1.3 Naturaleza de la protección del medio ambiente en nuestra Constitución.

Como idea inicial de este epígrafe, traemos aquí una idea del profesor de Derecho Constitucional, ya fallecido, Manuel José Terol Becerra. En uno de sus artículos doctrinales sobre la materia, sostuvo en 2011 que “el que la Constitución de 1978 contemple al medio ambiente como una parcela del bienestar ciudadano, alienta a emprender su estudio desde una perspectiva antropocéntrica, en la cual se convierta el individuo en el sujeto de la acción tuitiva estatal frente a las alteraciones que, en su entorno, pueda producirle la actuación de un tercero con merma para su calidad de vida. Eso, exige indagar no tanto respecto a los posibles elementos constitutivos de ese entorno, sino sobre la extensión del ámbito correspondiente a la parcela de bienestar llamada a convertirse en el objeto de la protección del Estado, con la finalidad de acotarla respecto de otras invocadas por la propia Constitución con ese mismo propósito de amparo o tutela estatal, así como, consiguientemente con ello, sobre la clase de alteraciones o molestias que puede conocer el individuo en su medio”¹³⁵.

Por su parte, el profesor Delgado Piqueras sostiene 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

¹³³ Declaración de Naciones Unidas adoptada en la Conferencia sobre Medio Ambiente Humano, celebrada entre el 5 y el 16 junio de 1972, Estocolmo.

¹³⁴ Opinión consultiva de la Corte Internacional de Justicia, de 8.7.1996, relativa a la Licitud sobre la amenaza o empleo de las armas nucleares.

¹³⁵ Terol Becerra, M. J. “Aproximación al contenido de un Derecho Constitucional al medio ambiente”. *Estudios de Deusto, Revista de la Universidad de Deusto*, 2011 (nº 2).

y lugar concreto en que se manifieste una situación de degradación efectiva o potencial”¹³⁶.

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 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, pues, si el artículo 45 utiliza la expresión derecho, lo que se reconoce es un derecho. En segundo término, cabe una construcción expansiva en base al artículo 10.2 de la Constitución, 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. Y en tercer lugar, el artículo 53.3 de la Constitución es base indiscutible para defender la naturaleza de verdadero derecho subjetivo del derecho consagrado en nuestro artículo 45 de la Constitución¹³⁷.

En opinión de Domper Ferrando, “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”¹³⁸.

¹³⁶ Delgado Piqueras, F. “Régimen Jurídico del Derecho Constitucional al Medio Ambiente”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, 1993 (nº 38).

¹³⁷ Jordano Fraga, J. “El Derecho a disfrutar de un Medio Ambiente adecuado”. *Revista electrónica de Derecho Ambiental*, Universidad de Sevilla, 2002 (nº6).

¹³⁸ Domper Ferrando, J. *El medio ambiente y la intervención administrativa. Planteamientos constitucionales*. Cívitas/Universidad de Zaragoza, 1992

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 el profesor Sarmiento Acosta “el artículo 45 de la norma suprema se 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 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)”¹³⁹.

El profesor Canosa Usera mantiene el contenido incierto y de estructura abierta de este nuevo “derecho a disfrutar del medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona” (artículo 45.1 de la Constitución), 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 un asunto principal del tema que estamos abordando, pues, en nuestro ordenamiento jurídico pasamos de las muy generales normas jurídicas contenidas en el artículo 45 a normas administrativas absolutamente sectoriales y concretas, sin norma general intermedia. Es pues, necesario, determinar legalmente los contenidos del derecho al medio ambiente y el deber de conservarlo.

Este autor aborda la configuración subjetiva de lo ambiental, la estructura del derecho constitucional a disfrutar de un 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.

Nuestra Constitución de 1978 es un buen ejemplo de toda esta problemática. El artículo 45 del texto constitucional, que consagra un derecho subjetivo al medio ambiente

¹³⁹ Sarmiento Acosta, M. J. “Las virtualidades del derecho constitucional al medio ambiente”. *Revista Actualidad Administrativa*, 1996 (nº 39).

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, según el autor, incuestionablemente un principio, y como tal, se proyecta sobre todo el orden jurídico.

El profesor Pablo Lucas Verdú mantiene, sobre la materia jurídico-ambiental, que “si toda constitución contemporánea aspira a su permanencia, el cumplimiento del artículo 45 de nuestra Ley Fundamental se logra en la medida que la orientación política del Estado-aparato se interrelacione con el Estado-sociedad”, y recuerda la doctrina alemana de un “Estado del entorno vital (Umwelstaat) y en consecuencia, de un Estado social y democrático de Derecho”, concluyendo en ese prólogo “la vida es un presupuesto lógico, ontológico y deontológico de todo ordenamiento jurídico”¹⁴⁰.

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”. En esta misma resolución, el Tribunal Constitucional brinda un importante apoyo a la consideración como fundamental del derecho proclamado en el artículo 45.1, al entender que como emanación de la dignidad de la persona (artículo 10.1 de la Constitución), cada cual tiene el derecho inalienable a habitar en su entorno de acuerdo con sus características culturales¹⁴¹.

Respecto al derecho al ambiente, el constitucionalista portugués Gomes Canotilho sintetiza en tres las opiniones doctrinales al respecto. La primera sería considerarlo como un derecho subjetivo y fundamental (doctrina portuguesa y parte de la española); la segunda sería su catalogación como como interés difuso (gran parte de la doctrina

¹⁴⁰ Lucas Verdú, P. “Constitución y entorno vital. Una aportación capital” Prólogo de *Constitución y Medio Ambiente* (de Raúl Canosa Usera). Dykinson, 2000.

¹⁴¹ Fundamentos jurídicos séptimo y octavo de la STC 102/1995.

italiana); y por último, la tercera, que concibe el derecho al ambiente como fin del Estado, considerando su dimensión objetiva que impone obligaciones a los poderes públicos¹⁴².

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 derecho¹⁴³, 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 un principio de la política social y económica, y como tal, se proyecta sobre todo el orden jurídico, con los problemas de eficacia directa que comentaremos.

No obstante ser un principio rector de la política social y económica, y no un estricto derecho, desde luego no un derecho fundamental de los recogidos entre los artículos 14 al 29 del texto, el profesor Serrano Moreno mantiene que “en la Constitución no existen normas superfluas, sino que todas son aplicables de una forma u otra a los conflictos. En el caso del art. 45, encontramos una estructura de norma, en donde se reconoce un derecho, se establece el deber de los poderes públicos de protegerlo y se establecen sanciones penales y administrativas, para quienes no lo respeten y la obligación de la reparación o la consiguiente responsabilidad en el caso de que esta fuera imposible”¹⁴⁴.

El Tribunal Constitucional en diversas sentencias¹⁴⁵, ha mantenido que un principio rector medioambiental se erige en “canon de la actuación de los órganos públicos y exige ponderación frente a otros bienes constitucionales de igual o mayor rango”. En relación al principio rector del artículo 45.2, que impone a los poderes públicos el deber de velar por la utilización racional de todos los recursos naturales, el Tribunal Constitucional¹⁴⁶

¹⁴² Gomes Canotilho, J. J. *Protección del medio ambiente y derecho de propiedad*. Coimbra Editora, 1995.

¹⁴³ Gómez Puerto, A. B. “¿Tenemos derecho al medio ambiente?”. *Revista Actualidad Administrativa*, 2016 (nº 9).

¹⁴⁴ Serrano Moreno, J. L. “Algunas hipótesis sobre los Principios Rectores de la Política Social y Económica”. *Revista de Estudios Políticos*, 1987 (nº 56).

¹⁴⁵ STC 73/2000 (FJ 12 y 13); STC 233/2015 (FJ 2)

¹⁴⁶ STC 126/2002 (FJ 9).

ha manifestado que en el mismo “no hay atribución competencial específica, sino solo un deber finalista que guía el ejercicio de competencias propias”. También nuestro Alto Tribunal¹⁴⁷ ha entendido que ese párrafo segundo del 45 impone un deber de actuación positiva (“velarán”) y no un simple mandato de ponderación de bienes jurídicos, como podría colegirse de “informarán” del 53.3.

El profesor Serrano Moreno, en el trabajo citado, mantiene una triple dimensión de los principios rectores de la política social y económica, que nos interesa metodológicamente a los efectos de situar correctamente el valor protección del medio ambiente y obligaciones de los poderes públicos al efecto, recogidos en el artículo 45 CE. La primera dimensión sería que dichos principios son la más importante concreción de los enunciados generales del preámbulo, según los cuales la nación española proclama su voluntad de “garantizar la convivencia democrática dentro de la Constitución y de las leyes conforme a un orden económico y social justo” y de promover el progreso de la cultura y de la economía para asegurar a todos una digna calidad de vida. Esta última aspiración constitucional es fundamental y entroncada directamente con el contenido material del artículo 45.

En segundo lugar, son una de las concreciones de los valores superiores del ordenamiento jurídico reconocidos en el artículo 1.1 y en particular del valor igualdad. Y en tercer lugar, siguiendo a Serrano Moreno, los principios rectores de la política social y económica son también concreción de la idea de Estado social asimismo inaugurada por el artículo 1 CE, conectándolo con la idea de S. Basile¹⁴⁸ según la cual el significado de este concepto constitucional, el de los principios rectores, habrá de buscarse por una parte en la “subsistencia de las estructuras económicas del capitalismo”, pero acompañadas y, en cierta medida, reforzadas por la permisión “de intervenciones públicas más o menos amplias en función correctiva de los desequilibrios más graves que aquél implica”.

Sin duda, la materia medio ambiente es una acción pública sin que una intervención decidida de los poderes públicos, tanto en forma de legislación, como en forma de gestión, inspección y en su caso sanción, no sería en absoluto eficaz su protección integral.

¹⁴⁷ STC 233/2015 (FJ 2).

¹⁴⁸ Basile, S. “Los valores superiores, los principios fundamentales y los derechos y libertades públicas”, en Predieri, A. y García de Enterría, E. (comps.): *La Constitución española de 1978*. Cívitas, Madrid,

Por su parte, la referencia más clara al derecho a un medio ambiente adecuado 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.

La doctrina encuentra 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.

El artículo 45.2 de nuestra Carta fundamental encarga a los poderes públicos velar por la utilización racional de los recursos naturales y defender y restaurar el medio ambiente. Son tres, por tanto, los principios expresamente recogidos en el texto del artículo 45.2 CE, todos ellos vinculados a los fines que el propio precepto dispone; en efecto, la acción de los poderes públicos tiene por objeto proteger y mejorar la calidad de vida, y de la calidad de vida depende la puesta a disposición de todos de un medio adecuado para el desarrollo de la persona, que dispone el primer apartado del precepto constitucional.

Las finalidades y principios de la acción de los poderes públicos se escalonan a lo largo del artículo 45: en la cúspide, el desarrollo de la persona, a este sirve el medio ambiente adecuado en el marco de una mayor calidad de vida y para lograr esta mejoría del entorno y de la calidad de vida, a los poderes públicos se les exige velar por la utilización racional de los recursos naturales y defender y restaurar el medio ambiente.

Como todos los preceptos del capítulo III del título I de la Constitución, la eficacia normativa de los principios contenidos en el artículo 45 depende de lo dispuesto en el artículo 53.3 CE que regula una eficacia normativa disminuida, distinta, propia de las normas programáticas que permite a los poderes constituidos y señaladamente al legislador una gran libertad para modular la consecución de los objetivos constitucionalmente establecidos. La amplitud e inconcreción de conceptos tales como el de calidad de vida, medio ambiente adecuado o utilización racional de los recursos naturales favorecen la discrecionalidad de los poderes públicos, los cuales, si bien están obligados a preservar el entorno y mejorar la calidad de vida, pueden modular el alcance y secuencia de sus acciones. No cabe, sin embargo, que esos poderes actúen contra aquellos principios, pero pueden adoptar en cada momento las medidas que consideren necesarias. La Constitución permite, pues, un margen de maniobra para operar según criterios de oportunidad política.

No olvidemos tampoco que todo el capítulo III conecta muy estrechamente con la cláusula de igualdad material del artículo 9.2, el Estado social, conexión que refuerza la apelación a la solidaridad colectiva, realizada en el artículo 45.2 De la interpretación sistemática de ambos preceptos (arts. 9.2 y 45) podemos concluir la necesaria intervención, en la vida económica y social, de los poderes públicos, removiendo los obstáculos que dificultan la consecución de los objetivos medioambientales recogidos en el artículo 45.

Pero al mismo tiempo se desprende de éstos y de otros preceptos de la Constitución (Preámbulo y art. 40.1) que la calidad de vida no sólo depende de la mejora del entorno sino también de otros factores, entre los que se halla en lugar preferente el desarrollo económico. Los principios ambientales no son, pues, absolutos, porque la Constitución regula otros bienes y, al protegerlos, obliga a los poderes públicos a equilibrar la protección de todos ellos. El resultado de esta ponderación, a la fuerza política, será en cada momento diferente y dependerá de las posibilidades técnicas, económicas, sociales, etc.

Al incorporar el interés medioambiental, el constituyente obliga a los poderes públicos a tenerlo presente en la ponderación entre todos los intereses jurídicos que deben tutelarse.

Hay obligación de proteger el entorno, pero no se impone la adopción inmediata de unas u otras medidas concretas; éstas quedan al albur de la voluntad política de cada momento.

En relación a la efectividad del mandato del 45 como principio rector de la política social y económica en relación a la normativa ambiental contenida en el derecho derivado comunitario, el Consejo de Estado, al dictaminar al Ley de Responsabilidad Ambiental (2007) afirmó que “el Derecho Comunitario europeo ha contribuido a realzar la virtualidad de las referencias constitucionales del artículo 45”¹⁴⁹.

En este punto de la naturaleza constitucional de la protección del valor medio ambiente, es también destacable la doctrina del Consejo de Estado en relación a 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, afirmando que dispone de “facultades auxiliares que facilitan a los ciudadanos el ejercicio de su derecho fundamental al medio ambiente”¹⁵⁰.

En opinión de Velasco Caballero, “la negación del derecho subjetivo a un medio ambiente adecuado, inmediatamente garantizado por la Constitución, es el resultado de tres prejuicios: que se trata de un derecho social (frente a los derechos de libertad); que los derechos sociales se garantizan mediante prestaciones (directas o derivadas) del Estado; y que no es posible, por razones técnico-jurídicas, formular derechos de prestación directamente derivados de la Constitución, porque el derecho de prestación, para ser real, ha de referirse a un objeto preciso; y esta labor de definición de la prestación no es posible en un texto constitucional, sino a través de la ley. Frente a estos prejuicios conceptuales se puede sostener que el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado no es solo un «derecho social (si se opone este tipo de derechos a los de libertad), sino que garantiza una esfera de libre desenvolvimiento de la persona”¹⁵¹.

¹⁴⁹ Dictamen del Consejo de Estado de 22 de febrero de 2007.

¹⁵⁰ Dictamen del Consejo de Estado de 24 de noviembre de 2005, núm. 1883/2005.

¹⁵¹ Velasco Caballero, F. “Artículo 45”, en *Comentarios a la Constitución Española*. Obra ya citada.

Este autor, alude también en esa misma obra al profesor Simón Yarza¹⁵², para mantener que estamos ante un “derecho público subjetivo de la persona a un entorno (medio ambiente) adecuado”, así como al concepto de “círculo de vida” (medio ambiente adecuado) del profesor López Ramón y su dificultad de definición¹⁵³.

Siguiendo a la profesora y administrativista Alba Nogueira López, podemos concluir que “las reflexiones doctrinales y jurisprudenciales sobre el art.45 han girado en torno a tres cuestiones fundamentalmente: el concepto de medio ambiente; el debate sobre si se puede deducir un derecho subjetivo de lo que ha sido encuadrado como un principio rector, y la extensión del mandato a los poderes públicos en cuanto a la obligación de medios que deben desplegar para hacerlo efectivo”¹⁵⁴.

Y prosigue la profesora de la Universidad de Santiago de Compostela con una importante idea, manifestando en ese mismo y reciente trabajo que “el momento actual de crisis económica, incertidumbre sobre riesgos y recursos naturales escasos obliga a realizar un cambio de paradigma que interpela también a una lectura constitucional del derecho al medio ambiente adecuado”.

1.4 El establecimiento normativo de sanciones penales derivadas de la protección constitucional del medio ambiente.

Como hemos apuntado, nuestro texto constitucional al tiempo que consagra el derecho a disfrutar de un medio ambiente “adecuado”, recoge el deber de conservarlo. Este deber se refuerza con la posible imposición de sanciones penales y administrativas y con la obligación de reparar el daño causado, que se contiene en el apartado tercero del artículo 45 como hemos expresado antes.

Una forma de concretar el deber constitucional de conservación fue la inclusión en 1995 en el Código Penal del llamado delito ecológico, reforzado en la reforma que entró en

¹⁵² Simón Yarza, F. *Medio ambiente y derechos fundamentales*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2012.

¹⁵³ López Ramón, F. “El medio ambiente en la Constitución española”. *Revista de Derecho Urbanístico*, 2005 (nº 166).

¹⁵⁴ Nogueira López, A. “El demediado derecho a un medio ambiente adecuado”, en *España Constitucional 1978-2018*, volumen III. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2018.

vigor en 2015¹⁵⁵, y en la esfera administrativa, con la vigilancia e imposición de sanciones pecuniarias.

La codificación penal en vigor, en el marco del título XVI “De los delitos relativos a la ordenación del territorio y el urbanismo, la protección del patrimonio histórico y el medio ambiente”, contiene un capítulo tercero dedicado a los De los delitos contra los recursos naturales y el medio ambiente, con un tipo penal básico, el artículo 325, que castiga a las personas “que contraviniendo las leyes u otras disposiciones de carácter general protectoras del medio ambiente, provoque o realice directa o indirectamente emisiones, vertidos, radiaciones, extracciones o excavaciones, aterramientos, ruidos, vibraciones, inyecciones o depósitos, en la atmósfera, el suelo, el subsuelo o las aguas terrestres, subterráneas o marítimas, incluido el alta mar, con incidencia incluso en los espacios transfronterizos, así como las captaciones de aguas que, por sí mismos o conjuntamente con otros, cause o pueda causar daños sustanciales a la calidad del aire, del suelo o de las aguas, o a animales o plantas”.

Como podemos observar se trata de un tipo expresado por el legislador con bastante exhaustividad de conductas atentatorias contra los valores naturales y medioambientales. Las sanciones penales que comporta van desde penas de prisión de seis meses a dos años, así como inhabilitación especial para profesión u oficio.

En la segunda parte del precepto penal, se establece un tipo agravado en el caso de que “las anteriores conductas, por sí mismas o conjuntamente con otras, pudieran perjudicar gravemente el equilibrio de los sistemas naturales, se impondrá una pena de prisión de dos a cinco años, multa de ocho a veinticuatro meses e inhabilitación especial para profesión u oficio por tiempo de uno a tres años”. Y Si se hubiera creado un riesgo de grave perjuicio para la salud de las personas, se impondrá la pena de prisión en su mitad superior, pudiéndose llegar hasta la superior en grado.

Se trata de un tipo básico de peligro abstracto con un alto grado de accesoriedad administrativa¹⁵⁶, como se manifiesta en la expresión “contraviniendo las leyes u otras disposiciones de carácter general protectoras del medio ambiente”.

¹⁵⁵ Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal.

¹⁵⁶ Sentencias de la sala de lo Penal del Tribunal Supremo 1828/2000, 52/2003 y 370/2016

Según Hernández Suárez-Llanos¹⁵⁷, la mayoría de la doctrina penal española coincide en afirmar que el bien jurídico protegido directo e inmediato en el artículo 325.1 del vigente Código Penal es el medio ambiente. Otros autores como Serrano Gómez, “si bien coinciden en señalar que el bien jurídico es el medio ambiente en sí, sin embargo, prescinden de toda referencia sistemática en el Código Penal y optan por una perspectiva propiamente constitucional, al considerar que partiendo del artículo 45 de la Constitución, el bien jurídico de los delitos referidos es el medio ambiente, cabiendo deducir del referido texto constitucional varias notas del referido bien jurídico protegido: utilización racional de todos los recursos naturales, protección y mejora de la calidad de vida, defensa y restauración del medio ambiente y promoción de la solidaridad colectiva”¹⁵⁸.

Según De la Mata Barranco, “el artículo 45 de la Constitución permite describir el ambiente como realidad objetiva y material, que en su apartado segundo circunscribe a los recursos naturales utilizables por el hombre relacionados con su calidad de vida, personal y social, sin limitación abarcando al aire, agua, suelo, fauna y flora, así como la propia relación del hombre con dichos elementos”¹⁵⁹.

También la jurisprudencia¹⁶⁰ ha optado en general, y sobre la base del artículo 45 de la Constitución, por atender hacia un concepto parcialmente antropocéntrico entendiendo que el bien jurídico protegido en el delito medioambiental hay que ponerlo en relación principalmente al desarrollo de la persona y la calidad de vida mediante la protección de los recursos naturales.

Según los últimos datos proporcionados por el Servicio de Protección de la Naturaleza de la Guardia Civil (SEPRONA)¹⁶¹, en el apartado de infracciones administrativas destacan las infracciones a la normativa sobre residuos y vertidos, las relativas a la normativa sobre el ejercicio de la pesca, en su mayoría pesca continental, las actuaciones en materia de animales de compañía las relacionadas con sanidad animal y las actuaciones sobre la normativa de caza. También son de destacar en este apartado las infracciones relativas a la normativa sobre espacios naturales, flora y fauna, sobre la normativa de montes, infracciones sobre la normativa de alimentos, infracciones sobre aguas, infracciones sobre

¹⁵⁷ Hernández Suárez-Llanos, F. J. “Técnicas de tipificación en el delito de contaminación ambiental”. *Revista Interdisciplinaria de Gestión Ambiental*, 2005 (nº 73).

¹⁵⁸ Serrano Gómez, A. *Derecho Penal, Parte Especial*. Dykinson (2003).

¹⁵⁹ De la Mata Barranco, N. J. *Protección penal del ambiente y accesoriadad administrativa*. Cedecs, 1996.

¹⁶⁰ STS de 11 de marzo de 1992.

¹⁶¹ Web del Ministerio del Interior: <https://www.miteco.gob.es/es/actuaciones-seprona/>

costas, sobre la normativa de animales peligrosos, sobre normativa acampadas/alojamientos turísticos y las infracciones a la normativa de urbanismo/ordenación del territorio.

Infracciones administrativas año 2018

<i>Materia de la actuación</i>	<i>Número de infracciones</i>
residuos y vertidos	25.997
Pesca	12.709
En materia de animales de compañía	11.728
Sanidad animal	11.018
Normativa de caza	8.076
Espacios naturales, flora y fauna	5.888
Normativa de montes	4.075
Normativa sobre alimentos	3.567
Aguas	3.888
Costas	3.416
Animales peligrosos	3.570
Acampadas/alojamientos turísticos	2.829
Urbanismo/ordenación del territorio	2.532

Fuente: SEPRONA.

En relación a infracciones penales señalan un total de 2.690 delitos vinculados al medio ambiente, con unos resultados de 2.598 personas investigadas/detenidas. En este apartado destacan los delitos de maltrato o abandono de animales domésticos, los delitos de incendio forestal y los delitos contra la ordenación del territorio. También destacan otros delitos relativos a la protección de la flora y la fauna, los delitos de caza, otros delitos contra los recursos naturales y el medio ambiente y los delitos contra el patrimonio

arqueológico. En lo concerniente a otros delitos vinculados a actuaciones relacionadas con el medio ambiente, merecen una mención especial los delitos contra la salud pública con sustancias nocivas o productos químicos, los delitos contra la salud pública con productos alimenticios y las defraudaciones de aguas y distracción de aguas públicas de su uso.

Infracciones penales año 2018. Delitos vinculados al medio ambiente.

<i>Materia de la actuación penal</i>	<i>Número de delitos</i>
Delitos de maltrato o abandono de animales domésticos	772
Delitos de incendio forestal	295
Delitos contra la ordenación del territorio	156
Otros delitos (flora y fauna, caza, recursos naturales, patrimonio arqueológico)	1.467
Total de infracciones penales vinculadas al medio ambiente	2.690 delitos investigados
Total de personas investigadas/detenidas	2.598

Fuente: SEPRONA.

Además de esa importante novedad en el Código Penal, en los más de 40 años de vigencia de la actual Constitución se han aprobado importantes leyes de contenido ambiental en las dos primeras décadas del siglo XXI, entre las que destacan la de prevención de la contaminación¹⁶², ruido¹⁶³, emisión de gases de efecto invernadero¹⁶⁴, derecho a la información y participación en materia de medio ambiente¹⁶⁵, calidad del aire¹⁶⁶,

¹⁶² Ley 16/2002, de Prevención y Control Integrados de la Contaminación (trasposición de la Directiva IPPC). Actual Real Decreto Legislativo 1/2016, por el que se aprueba su Texto Refundido.

¹⁶³ Ley 37/2003, del Ruido.

¹⁶⁴ Ley 1/2005, por la que se regula el régimen del comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero, modificada por la Ley 13/2010.

¹⁶⁵ Ley 27/2006, 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.

¹⁶⁶ Ley 34/2007 de Calidad del Aire y Protección de la Atmósfera.

responsabilidad ambiental¹⁶⁷, residuos¹⁶⁸, o evaluación de impacto ambiental (EIA)¹⁶⁹, que atienden a los objetivos constitucionales antes mencionados.

En relación a la normativa estatal de contaminación, el profesor Dionisio Fernández de Gatta Sánchez expone que el “el nuevo Texto Refundido de la Ley de Prevención y Control Integrados de la Contaminación tiene por objeto evitar o, cuando ello no sea posible, reducir y controlar la contaminación de la atmósfera, del agua y del suelo, mediante el establecimiento de un sistema de prevención y control integrados de la contaminación, con el fin de alcanzar una elevada protección del medio ambiente en su conjunto. El sistema de intervención ambiental previsto en la Ley se basa en primer término en la regulación de la Autorización Ambiental Integrada, que es la resolución escrita del órgano competente de la Comunidad Autónoma en la que se ubique la instalación, por la que se permite, a los efectos de la protección del medio ambiente y de la salud de las personas”¹⁷⁰.

2. La obligación constitucional de conservar el medio ambiente como contenido del Estado Social. Propuestas de reforma constitucional.

Como carácter previo, hay que recordar que nuestra Constitución, en el primero de sus artículos define a España como Estado social. Y que en el artículo 9.2 se expresa la cláusula social de nuestro Estado, con especiales encomiendas a los poderes públicos. El profesor Agudo Zamora¹⁷¹, nos recuerda el concepto de Estado social (o de bienestar) de A. Briggs¹⁷² como “el poder organizado y usado deliberadamente a través de la política y la administración en un esfuerzo para modificar el juego de las fuerzas del mercado al menos en tres direcciones: primera para garantizar a los individuos y familias una renta

¹⁶⁷ Ley 26/2007 de Responsabilidad Medioambiental.

¹⁶⁸ Ley 22/2011, de residuos y suelos contaminados.

¹⁶⁹ Ley 21/2013 de Evaluación Ambiental.

¹⁷⁰ Fernández de Gatta Sánchez., D. “El Real Decreto Legislativo 1/2016, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de prevención y control integrados de la contaminación”. *Revista europea e iberoamericana de pensamiento y análisis del Derecho*, 2017 (nº 1).

¹⁷¹ Agudo Zamora, M.J. “El principio de no regresividad de los derechos sociales en el ordenamiento constitucional español”. *Revista de Derecho Político*, UNED, 2017 (nº 100).

¹⁷² Briggs, A. “The welfare state in historical perspective”. *European Journal of Sociology*, Cambridge Univ. Press, 1961)

mínima independientemente del valor del mercado de su trabajo o propiedad; segundo, reducir la amplitud de la inseguridad para facilitar a individuos y familias satisfacer ciertas contingencias sociales que de lo contrario conducen a crisis individuales y familiares; y tercero, para asegurar que a todos los ciudadanos sin distinción de status o clase les sean ofrecidos los mejores estándares disponibles en relación a cierta gama acordada de servicios sociales”.

El Estado de bienestar supone un nuevo campo de acción que lleva a que el Estado abandone su actitud pasiva o abstencionista (típicamente liberal) con el objetivo de regular y orientar el proceso económico, convirtiéndose en un Estado prestacional, encuadrándose en una dinámica de protección a la sociedad¹⁷³.

El Estado social se responsabiliza, por tanto, de la procura existencial, concepto acuñado por Forsthoff como nos recuerda Agudo Zamora¹⁷⁴, y que supone, como señala García Pelayo¹⁷⁵, la responsabilidad por parte del Estado de “llevar a cabo las medidas que aseguren al hombre las posibilidades de existencia que no puede asegurarse por sí mismo”. Esta procura existencial, afirma Agudo Zamora en la obra citada, se extiende directa o indirectamente a la generalidad de los ciudadanos, materializándose en una serie de prestaciones y medidas al hilo de la coyuntura económica y social, que como nos recuerda Agudo Zamora en reciente monografía, “en áreas centrales propias del Estado social”, como pueden ser educación, salud, asistencia social, medio ambiente o cultura”, corresponden en España a las Comunidades Autónomas¹⁷⁶.

Sin duda el medio ambiente, su protección adecuada, con la intervención de los poderes públicas reclamada en el artículo 45 de la Constitución, es un nuevo contenido de ese Estado social, para asegurar el bienestar colectivo e individual, en esa dinámica de protección colectiva, y requiere de esas prestaciones y medidas desde la esfera pública, vinculadas además la protección de la salud colectiva.

En 1978, la constitucionalización del medio ambiente se realiza en nuestra Carta Magna en una doble vertiente: reconociendo un derecho subjetivo y proclamando unos principios ambientales, en el capítulo de los principios rectores de la política económica y social. En

¹⁷³ Agudo Zamora, M. et al. *Manual de Derecho Constitucional*. Tecnos, 2019

¹⁷⁴ Agudo Zamora, M. *La protección multinivel del Estado social*. Tirant Lo Blanch, 2013

¹⁷⁵ García Pelayo, M. *Las transformaciones del Estado contemporáneo*. Alianza Editorial, 1982

¹⁷⁶ Agudo Zamora, M. *Reforma constitucional y Estado autonómico*. Tecnos, 2019,

efecto, el artículo 45.2 de la Constitución encarga a los poderes públicos “velar por la utilización racional de los recursos naturales” y “defender y restaurar el medio ambiente”. Estos principios han de estar vinculados a los fines que el propio precepto establece, “proteger y mejorar la calidad de vida” y ser un “medio adecuado para el desarrollo de la persona”.

Algunos estatutos de autonomía recogen entre los objetivos a alcanzar por las instituciones autonómicas, los ambientales. Así, el nuevo Estatuto de Autonomía de Andalucía de 2007¹⁷⁷ incluye, entre los objetivos básicos de la acción de los poderes públicos propios: “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” (Art. 10.3.7).

Y en su artículo 28 establece, en su apartado primero que “todas las personas tienen derecho a vivir en un medio ambiente equilibrado, sostenible y saludable, así como a disfrutar de los recursos naturales, del entorno y el paisaje en condiciones de igualdad, debiendo hacer un uso responsable del mismo para evitar su deterioro y conservarlo para las generaciones futuras, de acuerdo con lo que determinen las leyes”.

En su apartado segundo garantiza “este derecho mediante una adecuada protección de la diversidad biológica y los procesos ecológicos, el patrimonio natural, el paisaje, el agua, el aire y los recursos naturales”.

Y por último, proclama que “todas las personas tienen derecho a acceder a la información medioambiental de que disponen los poderes públicos, en los términos que establezcan las leyes”.

En cuanto a la eficacia normativa de los principios ambientales que recoge nuestra Constitución, la primera idea que hay dejar clara es que, como todos los preceptos del Capítulo III del Título I, la eficacia normativa de los principios que contienen el artículo 45 CE (ubicado en ese capítulo) depende de lo dispuesto en el artículo 53.3 CE, que regula la eficacia normativa. Textualmente dice este precepto que “El reconocimiento, el respeto

¹⁷⁷ Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía.

y la protección de los principios reconocidos en el Capítulo Tercero informarán la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos. Sólo podrán ser alegados ante la jurisdicción ordinaria de acuerdo con lo que dispongan las leyes que los desarrollen”.

Hay que recordar una cuestión importante respecto a los principios constitucionales del capítulo III, del título I. Estos operan como mandatos al legislador y en consecuencia son normas de cobertura constitucional: al asignar obligaciones a los poderes públicos, vinculan su discrecionalidad al modelo de transformación que impone la Constitución (artículo 9.2 y Capítulo III, del Título I de la Constitución). Esta función de cobertura es, en materia ambiental, bastante clara pues la realización de los objetivos constitucionales ambientales supone importantes sacrificios de otros intereses jurídicos.

Importante es el tema de la integración del medio ambiente en lo que se ha venido en denominar “constitucionalismo de lo concreto”, como nos recuerda Canosa Usera¹⁷⁸, es decir, la preocupación de los textos constitucionales por las condiciones de vida del ser humano. Esto es el constitucionalismo social que, a diferencia del liberal, se preocupa de lo concreto, de las condiciones de vida del ser humano, lo que supone un acercamiento de las constituciones al ser humano, al ciudadano. En este sentido hay que entender la inclusión de lo ambiental en las constituciones.

Nuestro artículo 45 de la Constitución Española, al tiempo que consagra el derecho a “disfrutar del medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona”, en el propio primer apartado, in fine, recoge el “deber de conservarlo”. Este deber se refuerza con la posible imposición de sanciones penales y administrativas y con la obligación de reparar el daño causado (artículo 45.3). No puede haber ejercicio de un derecho si los titulares del derecho no son, a su vez, sujetos del deber de conservar su objeto, el medio ambiente. Sin la solidaria contribución de todos en la conservación del medio, no es posible el goce del derecho, el ejercicio del derecho al medio ambiente.

La naturaleza de este deber ambiental es la propia de un deber constitucional, puesto que no corresponde con el derecho, sino que es impuesto objetivamente por la Constitución y desarrollado por otras normas de carácter sectorial. En realidad, gran parte de las

¹⁷⁸ *Constitución y Medio Ambiente*, Dykinson, 2000. Obra ya citada.

obligaciones impuestas por el ordenamiento jurídico ambiental provienen de directivas comunitarias, transpuestas a la legislación interna.

Una forma de concretar el deber constitucional de conservación ha sido la inclusión en el Código Penal del llamado delito ecológico, y en la esfera administrativa, con la vigilancia e imposición de sanciones. El artículo 45.3 ofrece cobertura constitucional a todas estas formas de garantizar el objetivo constitucional ambiental.

El Tribunal Constitucional, al abordar el régimen administrativo sancionador en el orden ambiental, entiende que esta materia forma parte de la materia ambiental básica, y en consecuencia, las normas que la regulan tienen la consideración de básicas. Las comunidades autónomas tan sólo pueden ampliar y mejorar el régimen sancionador fijado por las normas básicas, pero no disminuirlo ni restringirlo¹⁷⁹. Es interesante destacar que tanto el mismo Tribunal, como nuestra Constitución, establecen una conexión entre calidad de vida y protección ambiental, asunto que es muy importante desde el punto de vista axiológico, de los valores, como concepto de modelo de Estado y de políticas públicas.

Es un asunto central, que también aparece, como hemos dicho, en el artículo 45 de nuestra Constitución, aunque no estrictamente como derecho fundamental especialmente protegido, sino como principio rector de la política social y económica, con valor jurídico no de derecho fundamental, sino de principio informador de la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos, que no implica aplicabilidad o vinculación directa como derecho fundamental, habiendo que estar a la legislación de desarrollo o actuaciones de los poderes públicos a través de programas de actuación.

Como ya expresé a modo de conclusión en un trabajo publicado en 2016¹⁸⁰, en una próxima y necesaria reforma constitucional, debería garantizarse el derecho al medio ambiente como fundamental y no sólo como principio rector de la política social y económica, de aplicación y desarrollo a la voluntad de los poderes públicos y sin

¹⁷⁹ Sentencia del Tribunal Constitucional STC 196/1996.

¹⁸⁰ Gómez Puerto, A. B. “¿Tenemos derecho al medio ambiente?” *Actualidad Administrativa*, La Ley/Wolters Kluwer, 2016 (nº 9).

capacidad de la ciudadanía de reclamación de ejercicio efectivo. Debería estar protegido al más alto nivel, en la primera escala de derechos constitucionales, con recurso de amparo incluido, como derecho humano esencial, pues si la máxima protección jurídica de nuestro entorno no hay futuro, estaría en peligro la propia vida.

En cuanto a esta propuesta de reforma constitucional que acabo de formular, desde varios grupos ecologistas se llevó a cabo una campaña pública en ese mismo sentido, con el objetivo y denominación de “blinda tus derechos”. En concreto, Mario Rodríguez, director de Greenpeace, mantiene en un artículo de opinión de dicha campaña la necesidad de “el reconocimiento expreso de un derecho fundamental a un medio ambiente adecuado y saludable, que es la tendencia hoy dominante en el Derecho internacional y constitucional comparado. Esto permitiría otorgar al medio ambiente la importancia que merece. Si el medio ambiente se abriera al recurso de amparo, el Tribunal Constitucional construiría una doctrina de este derecho, que fortalecería el debate público y fijaría unos parámetros nuevos desde la lógica de los derechos humanos, vinculantes para los demás tribunales y para los demás poderes públicos”¹⁸¹.

Prosigue el activista que esta reforma constitucional “permitiría abrir la acción popular en el proceso contencioso-administrativo, para mejorar el cumplimiento de la legislación ambiental. Vigilar este cumplimiento no puede recaer sólo en las organizaciones ecologistas. Consideramos que esta defensa ha de abrirse a toda la ciudadanía, pues todas las personas están afectadas por los ataques y riesgos a los intereses ambientales.

Asimismo, permitiría la exigibilidad de las obligaciones administrativas de tutela del medio ambiente, que se reflejarían en el deber estatal de protección de los derechos humanos, ya consolidado en la jurisprudencia y una profunda revisión de nuestra legislación ambiental, reforzando su función de servicio, en primer lugar, a la dignidad de la persona. Y ello en todos los sectores del Derecho -administrativo, penal y tributario, entre otros-, que deberían tender hacia una mínima unificación bajo la figura del derecho al medio ambiente.

¹⁸¹ Rodríguez, M. “El derecho constitucional al medio ambiente”. *El País*, 2015.

Esas son las razones de la campaña “Blinda tus derechos: cambia el artículo 53”, donde se invita a la ciudadanía a que se sume a este esfuerzo, tanto personas individuales como otras organizaciones, movimientos o plataformas que llevan trabajando mucho tiempo en las problemáticas que queremos modificar, y quieran apoyar la petición de una reforma constitucional para poner los derechos humanos en el centro de la Carta Magna. Piden a los partidos políticos que incorporen estas propuestas en sus programas. Y de cara a las nuevas legislaturas, pedirán al Parlamento y Gobierno resultante que lo incorpore en sus prioridades de trabajo. También están en dicha campaña las organizaciones Amnistía Internacional, Greenpeace y Oxfam.

De hecho, el programa electoral de Podemos para las elecciones de 2015, así como en las sucesivas elecciones generales posteriores, ya recogía la reforma constitucional para que el derecho al medio ambiente estuviese ubicado entre los derechos fundamentales, directamente invocables y con recurso de amparo.

A modo de conclusión de este epígrafe, y también como propuesta de futuro, y siguiendo a Nicolás Pérez Sola, Profesor del Departamento de Derecho Público de la Universidad de Jaén, como una fijación del estado de la cuestión, coincido con este autor en que “hemos asistido a lo largo de casi cuarenta años a un proceso de positivación y formalización de un mandato a los poderes públicos para la protección del ambiente en sintonía con los Estados de nuestro entorno. En la mayoría de las ocasiones hay que encontrar en la mera trasposición de las normas comunitarias al ordenamiento interno el surgimiento de un derecho ambiental pero que, desde la perspectiva del artículo 45 CE, tan sólo ha permitido la plasmación de derechos de configuración legal y marcado carácter procedimental, para esgrimir ante los poderes públicos la exigencia de cumplimiento de sus obligaciones en esta materia”¹⁸².

Prosigue el autor, en su interesante artículo que “tras un breve recorrido por el intento de una construcción doctrinal del derecho al disfrute del medio ambiente como derecho subjetivo de difícil precisión, en cuanto a su contenido y límites, tan solo por aproximación se han podido identificar algunos bienes jurídicos objeto de protección,

¹⁸² Pérez Sola, N. “El derecho-deber de la protección del medio ambiente”. *Revista de Derecho Político*, UNED, 2017 (nº 100).

esencialmente vinculados con las condiciones que hacen posible la calidad de vida de las personas, desde una lectura que consideramos rígida de la distinción tradicional entre derechos y principios rectores, necesitada de superación. Ante este escenario tal vez resultara más oportuno llevar a cabo un cambio de perspectiva y abandonar el intento de centralidad del debate sobre la caracterización como derecho o principio del enunciado del artículo 45 CE”.

Por esta razón, concluye, “adquiere mayor relevancia en el momento actual centrar el estudio del artículo 45 CE en torno a los deberes legales que, incorporados por el legislador, tienen un sustento constitucional indiscutible en aquel mandato. Pues consideramos que es la perspectiva del deber la que permite avanzar con mayor precisión en la determinación del objetivo perseguido por el constituyente para su incorporación a nuestra Norma Fundamental. Así, pese a su necesaria configuración legal, se aprecia la existencia de una serie de deberes que se imponen a ciudadanos y poderes públicos, así como una normativa sancionatoria de las conductas que los conculquen”.

Como idea final del citado artículo, se expresa que “prevalece, eso sí, a tenor de la experiencia el mandato a los poderes públicos, la acción positiva como deber de éstos de protección del ambiente que, a través de la integración en nuestro ordenamiento del derecho ambiental europeo, nutre de obligaciones y exigencias a nuestro legislador, y administraciones, dotando a nuestros órganos jurisdiccionales de instrumentos para sancionar en su caso los incumplimientos de este mandato en gran medida exigido por la normativa comunitaria y los convenios internacionales en los que el Estado español ha sido parte. Es en este ámbito donde el control judicial de la actuación de los poderes públicos adquiere un claro protagonismo.”

Además, en esa reforma constitucional que propongo, también podría incluirse un nuevo principio constitucional, que ya recoge la Constitución de Ecuador, comentada en el capítulo primero, el de “in dubio, pro natura”. Esta idea está conectada con la consideración de la protección del medio ambiente como elemento esencial para el bienestar ciudadano, “parcela llamada a convertirse en objeto de la protección del

Estado”, como mantuvo en su momento, con mucho acierto, el profesor de Derecho Constitucional Manuel José Terol Becerra¹⁸³.

Como elemento final de este epígrafe, quiero dejar constancia de la reflexión del profesor Ángel Valencia Saiz, Catedrático de Ciencia Política de la Universidad de Málaga, valorando los 40 años de vigencia del texto del 78 en materia ambiental, que me parece un broche adecuado para concluir este apartado de mi trabajo de tesis doctoral. Considera este autor, como conclusión de ese capítulo de la obra colectiva citada, que “nuestra Constitución planteó hace cuarenta años un tratamiento de lo medioambiental realista y posible, haciéndose eco de las relaciones entre política y medio ambiente en la década de los setenta, pero sin olvidar que en nuestro país esta problemática era aún lejana y, sobre todo, secundaria a un momento político en el que había que edificar la arquitectura constitucional del nuevo orden político democrático. Sin embargo, el desarrollo estatutario muestra, en algún caso, como es el caso del Estatuto andaluz, una sensibilidad ecológica avanzada y que recoge buena parte de los principios del ecologismo político contemporáneo.

Sea como sea, Constitución y Estatutos parece que responden con suficiencia ante el medio ambiente. El problema para la Teoría política verde, en el ámbito de los derechos, es el reconocimiento de derechos al mundo natural (y por tanto, no solo humanos, por ejemplo, a los animales o a las generaciones futuras). Esa ampliación de la titularidad de los derechos parece, hoy por hoy, difícil. Sin embargo, estamos seguros de que la sociedad española, al igual que nuestra Constitución, como hizo hace cuarenta años, será capaz de estar a la altura de reto del medio ambiente en el futuro”¹⁸⁴.

¹⁸³ Terol Becerra, M.J. “Aproximación al contenido de un Derecho Constitucional al medio ambiente”. Estudios Deusto, 2011. Obra ya citada.

¹⁸⁴ Valencia Saiz, A. “Medio ambiente: perspectiva de teoría política”, en *España constitucional (1978-2018)*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2018.

3. El reparto competencial Estado-Comunidades Autónomas de la materia medio ambiente.

3.1 Introducción. La descentralización en materia ambiental.

Los mandatos contenidos en el artículo 45 de la Constitución vinculan a todos los poderes públicos, con independencia de su ámbito territorial y competencial. Los principios ambientales que proclama la Constitución se hacen efectivos a través de la acción de todos ellos, en función de las normas del bloque de la constitucionalidad que distribuyen competencias ambientales. El resultado de la actividad del Estado y de las Comunidades Autónomas ha de ser la realización de los principios constitucionales ambientales, y del derecho reconocido en el primer apartado del mencionado precepto. En el plano legislativo estamos ante una materia compartida entre Estado y Comunidades Autónomas, a las que se suma las competencias, en algunos casos muy importantes, de los Ayuntamientos.

Asunto de interés es el de la proliferación y dispersión de normas ambientales que se generan y conviven en el Estado español (normas de la UE, estatales, autonómicas, ordenanzas municipales). Para encauzar esta dispersión y darle unidad de sentido, es para lo que debiera existir esa norma básica de medio ambiente que conectara la máxima abstracción del artículo 45 con la máxima concreción de las normas sectoriales.

No obstante, y desde el punto de vista científico y doctrinal, habría que determinar en primer lugar los contenidos de la ley general ambiental. De momento, en estos 40 años de vigencia del texto constitucional, no se ha planteado ningún proyecto de ley de desarrollo del artículo 45, ubicado sistemáticamente como principio rector de la política social y económica, necesitado por tanto de una norma para su verdadera efectividad.

La pluralidad orgánica y legislativa en nuestra materia se debe, en buena parte, a la existencia de las distintas esferas de poder que operan sobre nuestro territorio. A la descentralización primaria entre Estado y Comunidades Autónomas se suman las competencias, muy importantes en algunos casos, que poseen los Ayuntamientos. Además, por encima de todas las instancias internas se superpone la Unión Europea, también con facultades en materia ambiental.

Sobre la materia ambiental operan una pluralidad de competencias. Dejando al margen, de momento, la acción municipal, que trataremos más adelante, tanto el Estado, como las Comunidades Autónomas disponen de competencia, legislativa y de gestión, en la materia. El artículo 149.1.23 CE atribuye al Estado la facultad de dictar normas básicas ambientales, reservándose a las Comunidades Autónomas la facultad legislativa de desarrollo (art. 148.1.9 CE y Estatutos de Autonomía). Sobre el alcance de lo básico y su relación con la materia accesoria no es este el momento de explorar en una controversia suscitada en la jurisprudencia y en la doctrina. Sería quizá inútil porque, en buena medida, la legislación interna está ya predeterminada, como antes decíamos, por el Derecho europeo y la discrecionalidad de las Autoridades internas se limita a determinar el momento de transposición de las directivas comunitarias y a gestionar los bienes ambientales. Sin embargo, al Estado correspondería ordenar su legislación ambiental, dictando una ley básica, que en ningún momento se ha aprobado, como hemos comentado. Todos los intentos e iniciativas legislativas han sido, empero, infructuosas al punto de que las propias Comunidades Autónomas han dictado leyes generales ambientales tratando de ordenar la regulación de la materia en sus respectivos territorios, como el caso de Euskadi¹⁸⁵.

Convendría, pues, que el Estado dictara, conformándose al nuevo orden de las fuentes del derecho, una ley general básica que ordenara la dispersa regulación jurídica estatal y expresamente delimitara lo básico. Porque, si bien hay una extensa regulación jurídica, conviene encauzarla y ordenarla en una ley general del medio ambiente donde se recogiera la esencial de la materia y se disiparan las dudas que todavía hoy suscita la interpretación de los términos constitucionales. Al no existir esa específica legislación básica, las Comunidades Autónomas se mueven sobre terreno menos sólido y, aunque legislan, lo hacen sin saber a qué atenerse¹⁸⁶.

En relación al marco competencial de la Constitución sobre la materia medio ambiente, la profesora Canals Ametller, expresa que “el TC¹⁸⁷ delimita esta diversidad de regímenes jurídicos de protección del medio ambiente atendiendo a las características de las medidas

¹⁸⁵ Ley 3/1998, de protección general del medio ambiente.

¹⁸⁶ Canosa Usera, R. *Constitución y medio ambiente*. Dykinson, 2000. Obra ya citada.

¹⁸⁷ STC 64/1982, de 4 de noviembre (Fundamento jurídico quinto).

adicionales establecidas por la Comunidad Autónoma. Dichas medidas adicionales deben respetar el ordenamiento básico, lógicamente, pero además deben ser “razonables, proporcionadas al fin propuesto y no quebranten el principio de solidaridad consagrado en los artículos 2 y 138 de la Constitución con carácter general y en el 45 con relación específica a la protección del medio ambiente”¹⁸⁸.

Para allanar las dificultades que siempre surgen al separar lo básico de lo accesorio y para aclarar la distribución de competencias en la materia, sirve, sin duda, el artículo 45 CE. Cuando este artículo menciona a los poderes públicos y los convierte en garantes del medio ambiente se está refiriendo, obvio es decirlo, a todos los que actúan en nuestro territorio. La distribución de las tareas ambientales la encontramos en los elencos competenciales de los artículos 149 y 148 del texto constitucional, así como en el resto de las normas, en especial los Estatutos de Autonomía, que forman parte del bloque de la constitucionalidad. En estas normas se lleva a cabo la correcta repartición de las obligaciones públicas ambientales, a las que, genéricamente, se refiere el artículo 45.2 de la Constitución.

La complejidad de lo ambiental, dificultan la delimitación de la materia. Se produce, también, en la distribución de competencias un solapamiento de títulos, tales como los de agricultura, minas, pesca, montes, aguas, urbanismo, ordenación del territorio. El ejercicio de cualquiera de los títulos mencionados incide sobre el medio y, por ello, ha de inspirarse en los principios y fines señalados por el artículo 45.

En un marco legal (LRBRL) los municipios poseen, sin embargo, numerosas competencias de gestión. En especial, los ayuntamientos más poblados han recibido legalmente facultades concretas. Por otra parte, al disponer igualmente de competencias en otras esferas conectadas al medio ambiente (urbanismo, transportes, etc.), su actividad, casi por entero, se refleja sobre el entorno configurando la realidad última que perciben

¹⁸⁸ Canals Ametller, D. “La polémica jurisprudencia del Tribunal Constitucional en materia de espacios naturales protegidos: competencias estatales versus competencias autonómicas (Comentario en torno a la Sentencia del Tribunal Constitucional 102/1995, de 26 de junio, en relación con las SSTC 156/1995, de 26 de octubre, y 163/1995, de 8 de noviembre)”. *Revista de Administración Pública*, 1997 (nº 142).

los ciudadanos, de quienes los ayuntamientos están más cerca que ninguna otra administración.

La complicada trama de una descentralización interna, subsumida en la superpuesta descentralización europea, ofrece una multiplicidad de órganos legislativos y gestores de los bienes medioambientales. Sobre todos estos poderes reside la declaración normativa de los fines que la acción de todos ellos ha de perseguir; y disponen de las técnicas jurídicas de protección.

Este proceso lo hace aún más complejo la transposición de las directivas ambientales comunitarias. Sobre esta operativa jurídica, la profesora Alba Nogueira López¹⁸⁹ considera que “la transposición del Derecho Comunitario ambiental en el Reino de España sufre diversas patologías. Se transpone a menudo tarde con respecto a los plazos máximos de transposición. Sobre todo, se transpone de forma insuficiente o incompleta y esto se plasma en un número relevante de procedimientos de infracción del Derecho comunitario que ocasionalmente alcanzan al TJUE”.

¹⁸⁹ Nogueira López, A. “La transposición de directivas ambientales en el Estado autonómico” en *Transposición de directivas y autogobierno: el desarrollo normativo del Derecho de la Unión Europea en el Estado autonómico*. Institut d’Estudis Autonòmics, 2013.

3.2 Competencias del Estado Español en materia ambiental. La organización administrativa estatal: el Ministerio para la Transición Ecológica y el Plan Nacional Integral de Energía y Clima 2021-2030.

a) Competencias ambientales del Estado.

Conveniente es indicar la regulación y distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas que en materia ambiental se realiza en el texto constitucional. El artículo 149.1 establece las competencias exclusivas del Estado en un total de 32 reglas de asignación de facultades. En cuanto a las de contenido ambiental, se establece la competencia exclusiva de la Administración General del Estado en las siguientes reglas de este precepto constitucional:

- Artículo 149.1, 22º “La legislación, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurran por más de una Comunidad Autónoma, y la autorización de las instalaciones eléctricas cuando su aprovechamiento afecte a otra Comunidad o el transporte de energía salga de su ámbito territorial”.
- Artículo 149.1, 19.ª Pesca marítima, sin perjuicio de las competencias que en la ordenación del sector se atribuyan a las Comunidades Autónomas.
- Artículo 149.1, 23º “Legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección. La legislación básica sobre montes, aprovechamientos forestales y vías pecuarias”.
- Artículo 149.1, 25º “Bases del régimen minero y energético.

Hay que resaltar que la facultad que ofrece el apartado 23 del 149.1 a las Comunidades Autónomas de “establecer normas adicionales de protección” en el marco de la “legislación básica sobre protección del medio ambiente” (estatal), ha supuesto en estos 40 años de autonomías que las comunidades autónomas hayan aprobado multitud de normas amparadas en dicha previsión constitucional.

b) Organización administrativa estatal medioambiental. El Ministerio para la Transición Ecológica.

Actualmente, la Administración General del Estado cuenta con un departamento ministerial específico, el Ministerio para la Transición Ecológica. En anteriores etapas, no era así, y se asociaba a otras materias como Infraestructuras, Obras Públicas, Transportes, Medio Rural y Marino, Agricultura o Pesca.

En cuanto a las funciones del Ministerio para la Transición Ecológica, el Real Decreto 355/2018, de 6 de junio, por el que se reestructuran los departamentos ministeriales, establece las funciones del Ministerio de Transición Ecológica, y el Real Decreto 864/2018, de 13 de julio, desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio para la Transición Ecológica, que son las siguientes:

- La propuesta y ejecución de la política del Gobierno en materia de lucha contra el cambio climático, protección del patrimonio natural, de la biodiversidad y del mar, agua, y energía para la transición a un modelo productivo y social más ecológico.
- La elaboración de la legislación estatal en materia de aguas y costas, medio ambiente, meteorología y climatología.
- La gestión directa del dominio público hidráulico, del dominio público marítimo-terrestre.
- La representación del Estado en los organismos internacionales correspondientes a estas materias, sin perjuicio de las competencias del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación.
- La coordinación de actuaciones, la cooperación y la concertación en el diseño y aplicación de todas las políticas que afecten al ámbito de competencias de las comunidades autónomas y de las restantes Administraciones públicas, propiciando su participación a través de los órganos e instrumentos de cooperación adecuados.
- El desarrollo de la política energética y minera nacional, junto con las medidas destinadas a asegurar el abastecimiento energético y la coordinación de la proyección exterior en la materia, garantizando una correcta regulación del sector

y el análisis y seguimiento de estos mercados, junto con las competencias en minería, todo ello en el marco de la transición ecológica.

- Las relaciones que, en el ejercicio de sus funciones, el Consejo de Seguridad Nuclear establezca con el Gobierno.
- Las relaciones del Ministerio para la Transición Ecológica con la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, de acuerdo con la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, se canalizarán a través de la Secretaría de Estado de Energía en las materias que le sean propias.

En cuanto a la estructura administrativa del Ministerio, el Real Decreto 864/2018, de 13 de julio desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio para la Transición Ecológica. Son órganos superiores y directivos del departamento, dependientes directamente del ministro, que son la Secretaría de Estado de Energía, la Secretaría de Estado de Medio Ambiente, y la Subsecretaría para la Transición Ecológica.

Como órgano de apoyo y asistencia inmediata, depende directamente de la persona titular del Ministerio para la Transición Ecológica un Gabinete, con el rango y composición establecidos en el artículo 18 del Real Decreto 595/2018, de 22 de junio, por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales. El Organismo Autónomo Parques Nacionales queda adscrito a la persona titular del Ministerio, que lo presidirá, y se regirá por lo dispuesto en este real decreto.

En cuanto a los organismos públicos del Ministerio para la Transición Ecológica, para la adecuada ejecución de sus amplias competencias, el Departamento tiene adscritos organismos, sociedades y entidades, figuras que responden a las necesidades singulares que se plantean en el desarrollo de sus funciones, de acuerdo a los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación como son la Agencia Estatal de Meteorología (AEMET), las Confederaciones Hidrográficas, la Mancomunidad de los Canales del Taibilla y el importante Organismo Autónomo Parques Nacionales (OAPN).

Por último, existen además otros organismos y organizaciones del Ministerio para la Transición Ecológica, para la adecuada ejecución de sus amplias competencias. Se trata de organismos adscritos, sociedades y entidades, figuras que responden a las necesidades

singulares que se plantean en el desarrollo de sus funciones, de acuerdo a los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación. En concreto se trata del Consejo Asesor de Medio Ambiente, de la Fundación Biodiversidad, de las Sociedades Estatales de Aguas y del Centro de Estudios y Experimentación de Obras Públicas.

c) El Plan Nacional Integral de Energía y Clima 2021-2030.

En cuanto a la estrategia del Ministerio en materia de cambio climático, se inserta en el documento “Marco Estratégico de Energía y Clima del Ministerio para la Transición Ecológica”. El Acuerdo de París de 2015 y la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas marcan el inicio de una agenda global sostenible que conlleva la transformación del modelo económico y de un nuevo contrato social de prosperidad inclusiva dentro de los límites del planeta. En respuesta la Unión Europea se ha dotado de un marco jurídico amplio que le permitirá mantenerse a la vanguardia en la transición y cumplir con los objetivos de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero a 2030.

En ese contexto comunitario, el Marco Estratégico de Energía y Clima se presenta como una oportunidad para la modernización de la economía española, la creación de empleo, el posicionamiento de liderazgo de España en las energías y tecnologías renovables que dominarán la próxima década, el desarrollo del medio rural, la mejora de la salud de las personas y el medio ambiente, y la justicia social.

Se facilita una transformación de la economía española en la que el país ganará en prosperidad, seguridad energética, generación de empleo industrial, innovación, salud, desarrollo tecnológico y justicia social, acompañando a los colectivos más vulnerables.

El marco orienta el tejido empresarial español hacia el lugar donde van a estar las ventajas competitivas en el futuro: innovación y capacidad de producir con mayor eficiencia y con una huella ambiental baja o nula, reforzando la competitividad nacional e internacional de nuestras empresas.

Las piezas clave que componen este marco son el anteproyecto de Ley de Cambio Climático y Transición Energética (decaído con la disolución anticipada de la legislatura), el Plan Nacional Integrado de Energía y Clima (PINEC) 2021-2030, y la Estrategia de Transición Justa.

Se trata de tres pilares esenciales cuyo efecto suma garantiza que España cuente con un marco estratégico estable y certero para la descarbonización de su economía, una hoja de ruta eficiente para la próxima década, el Plan 2021-2030, diseñado en coherencia con la neutralidad de emisiones a la que aspiramos en 2050, y una estrategia de acompañamiento solidario y de transición justa, para asegurar que las personas y los territorios aprovechan las oportunidades de esta transición y nadie queda atrás.

En la web del Ministerio se dice al respecto que “España ha de posicionarse cuanto antes en la innovación, las tecnologías, y la industria puntera en un proceso de transformación que ya está en marcha en todo el mundo, con el objetivo de aprovechar al máximo las oportunidades que presenta y que sirva de palanca para la modernización y el progreso del país”.

El marco de Energía y Clima va acompañado de un sólido análisis, basado en seis modelos matemáticos contrastados, en los que se han tenido en cuenta más de mil variables, y un análisis de impactos en el marco del PNIEC 2021-2030. Este análisis, demuestra que España tiene mucho que ganar en este proceso de descarbonización y arroja datos de gran oportunidad para el país, como los siguientes:

- Las medidas que se pondrán en marcha con el marco generarán entre 250.000 y 364.000 nuevos empleos de calidad entre 2021 y 2030 (de empleo anual no acumulado), respecto a un escenario en el que no se ponen en marcha estas medidas. Son empleos ligados fundamentalmente a la industria, a la mejora de la eficiencia –especialmente en la rehabilitación de casas y edificios–, la innovación, las energías renovables, y el sector servicios. Sólo las inversiones en renovables generarán entre 102.000 y 182.000 empleos durante la década, a raíz de los cuales se beneficiará principalmente la industria manufacturera (18%), construcción (15%), comercio y reparación (13%) asociadas al sector renovable.
- El marco movilizará más de 200.000 millones de euros de inversión privada, pública, y bajo modelos de colaboración público-privada en España la próxima década. Para ello se necesitará de una inversión pública de 47.000 millones, tanto estatal, autonómica, local y de la Unión Europea.
- El Producto Interior Bruto (PIB) de España aumentará entre 19.300 y 25.100 millones entre 2021 y 2030, un 1,8% en 2030 respecto a un escenario sin plan, tanto por las

inversiones previstas, como por el mayor ahorro y eficiencia energética y la menor importación de combustibles fósiles.

- El marco permite ahorrar 75.379 millones de euros hasta 2030 por la caída de importaciones de combustibles fósiles. Por tanto, se mejorará la seguridad energética de España, que si bien no es un país rico en combustibles fósiles sí lo es en sol y viento.
- Las medidas tendrán una incidencia muy positiva en la salud. Solo la mejora de la calidad del aire con las medidas previstas en el Plan evitará la muerte de más de 2.000 personas en España en 2030, respecto a un escenario sin el plan.

El marco estratégico incluye los siguientes elementos que se someten al trámite de audiencia e información públicas. Los documentos para participación pública se acompañan de unas tablas para la remisión de observaciones y, en el caso del PNIEC, de una documentación complementaria que facilite su comprensión.

El anteproyecto de Ley de Cambio Climático y Transición Energética constituye el marco normativo (en proyecto de momento y que hay intención política de reactivar en la legislatura surgida de las elecciones del 10 de noviembre)¹⁹⁰ que constituye la herramienta institucional para facilitar la progresiva adecuación de nuestra realidad a las exigencias de la acción climática. Este texto incluye los instrumentos de cooperación institucional necesarios; herramientas de evaluación y aprendizaje; y un marco facilitador de la transición energética con cauces de integración de los diferentes sectores.

Por su parte, la Estrategia de Transición Justa incluye los instrumentos necesarios para optimizar las oportunidades de empleo de la transición a través de marcos de formación profesional, políticas activas de empleo, medidas de apoyo y acompañamiento –con especial atención a sectores estratégicos–, y planes de reactivación de los territorios que puedan verse afectados por este proceso para que nadie quede atrás. Además, se incluyen instrumentos de reducción de la desigualdad y apoyo a los consumidores, en particular los vulnerables.

Y en cuanto al Plan Nacional Integrado de Energía y Clima (PNIEC) 2021-2030, define los objetivos de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero, de penetración de energías renovables y de eficiencia energética. Determina las líneas de actuación y la senda que, según los modelos utilizados, es la más adecuada y eficiente, maximizando las

¹⁹⁰ De hecho, en el decálogo firmado por Partido Socialista y Unidas Podemos para el gobierno de coalición, en el punto tercero aparece el compromiso político explícito.

oportunidades y beneficios para la economía, el empleo, la salud y el medio ambiente; minimizando los costes y respetando las necesidades de adecuación a los sectores más intensivos en CO₂. Es un documento programático que debe presentarse a la Comisión Europea para su evaluación y que será debatido con los distintos agentes en España a lo largo de 2019.

En cuanto a los Impactos económicos y sobre la salud del PNIEC 2021-2030, según el propio Ministerio serían los siguientes¹⁹¹:

- La inversión total que va a movilizar el Plan Nacional Integrado de Energía y Clima, 2021-2030, se estima en 236.000 millones de euros a lo largo de esa década. El 80% de las inversiones se realizarán por parte del sector privado y el 20% por el sector público.
- Según el estudio de evaluación de impacto, el PIB (respecto al escenario sin Plan) aumentaría entre 19.300 y 25.100 millones de euros al año a lo largo de la década, lo que representa un aumento del 1,8% en 2030.
- El impacto sobre el empleo (respecto al escenario sin Plan) sería de 250.000- 364.000 empleos netos (empleo anual constante), lo que representa un aumento del 1,7% en 2030.
- El impacto positivo del PNIEC sobre el sistema energía-clima se refleja también en su dimensión de I+D y tejido industrial nacional.
- El PNIEC dedica especial atención al fenómeno de la pobreza energética, abordándolo desde una perspectiva integral y con visión de largo plazo.
- El efecto de las medidas previstas en el Plan es progresivo, favoreciendo en mayor medida a los hogares de menor renta y, especialmente, a los colectivos vulnerables.
- Los co-beneficios para la salud del Plan Nacional han sido estimados en una reducción en el número de muertes prematuras debidas a la contaminación atmosférica de 2.222 muertes menos en el año 2030 respecto al escenario tendencial. Esto implica pasar de 8.951 a 6.729 muertes prematuras en el objetivo respecto del tendencial, una reducción del 25% [rango entre 17-36%].

En relación a los objetivos y resultados del Plan Nacional Integrado de Energía y Clima, 2021- 2030 en el sector eléctrico, se señala que la economía se electrifica con mayor intensidad gracias a las medidas introducidas en el plan. En el escenario objetivo, el consumo de electricidad crece un 7% en la década, frente a un 3% del tendencial. El

¹⁹¹ Nota del Ministerio para la Transición Ecológica: https://www.miteco.gob.es/es/cambio-climatico/participacion-publica/notaexplicativadelborradordelpniec2021-2030_tcm30-487346.pdf

consumo final de electricidad pasa de representar un 24% del mix de energía final en 2015 al 27% en 2030. En el año 2030 el Plan Nacional Integrado prevé una potencia total instalada en el sector eléctrico de 157.000 MW (105.100 en la actualidad), de los que 50.258 serán energía eólica, 36.882 solar fotovoltaica, 27.146 centrales de ciclo combinado de gas, 24.133 hidráulica y bombeo y 7.303 solar termoeléctrica, por citar sólo las más relevantes.

El Plan Nacional Integrado de Energía y Clima prevé añadir otros 57 GW de potencia renovable y 6 GW de almacenamiento (3,5 GW de bombeo y 2,5 GW de baterías), con una presencia equilibrada de las diferentes tecnologías renovables. El nivel de penetración de energías renovables en el sector de la generación eléctrica alcanza en 2030 el 74%, desde el aproximadamente 38-40% actual.

La generación eléctrica prevista para el año 2030 es de 337.448 GWh. Las principales contribuciones a dicha generación provienen de las siguientes fuentes: la eólica aporta 116.110 GWh; la solar fotovoltaica 66.373; la hidráulica, 29.045; la nuclear 24.800, los ciclos combinados, 34.922, por citar sólo las aportaciones más relevantes. No es necesaria la presencia de potencia de generación de respaldo adicional de centrales de gas para cubrir los periodos de baja generación renovable.

El sector eléctrico presenta una reducción de emisiones de un 70% entre los años 2017 y 2030. Es el sector de la economía que lidera la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero. La inversión total requerida para la transformación del sector eléctrico (renovables y redes) sobrepasa los 125.000 millones de euros a lo largo de la década 2021-2030. Incluye las inversiones en tecnologías renovables y en la ampliación y modernización de las redes de transporte y distribución. Esa inversión será realizada mayoritariamente por el sector privado.

3.3 Competencias de las Comunidades Autónomas en medio ambiente.

Según dispone el artículo 148 de la Constitución, las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en las siguientes materias ambientales:

- Art. 148.1, 3ª Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda.
- Art. 148.1, 8ª Los montes y aprovechamientos forestales.
- Art. 148.1, 9ª La gestión en materia de protección del medio ambiente.
- Art. 148.1, 10ª Los proyectos, construcción y explotación de los aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos de interés de la Comunidad Autónoma; las aguas minerales y termales.
- Art. 148.1, 11.ª La pesca en aguas interiores, el marisqueo y la acuicultura, la caza y la pesca fluvial.

En todo caso, hay que tener en cuenta la cláusula de cierre competencial que establece el artículo 149 en su apartado tercero: “Las materias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución podrán corresponder a las Comunidades Autónomas, en virtud de sus respectivos Estatutos. La competencia sobre las materias que no se hayan asumido por los Estatutos de Autonomía corresponderá al Estado, cuyas normas prevalecerán, en caso de conflicto, sobre las de las Comunidades Autónomas en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de éstas. El derecho estatal será, en todo caso, supletorio del derecho de las Comunidades Autónomas”.

4. Criterios jurisprudenciales del Tribunal Constitucional. La descentralización administrativa como fuente de conflicto en esta materia.

El profesor Gerardo Ruiz-Rico¹⁹² mantiene que uno de los mayores problemas que presenta la materialización de la política ambiental radica en la delimitación exacta de las competencias que, en relación al tema medioambiental, tienen asignadas las diversas Administraciones Públicas, ya que con el texto constitucional actual la protección del entorno natural y de los valores que éste encierra ha experimentado un proceso claro de descentralización política.

Considera el profesor Ruiz-Rico que “la impulsión que hace el artículo 45 de la CE al encomendar a los poderes públicos la misión de velar por la utilización racional de todos los recursos naturales resulta un claro ejemplo de ambigüedad terminológica en cuanto al destinatario del mandato constitucional”. Se trata de un principio de actuación que ha de ser respetado en el funcionamiento de cualquier organismo o servicio público, una obligación general.

Concluye este autor que esta sería la mayor contribución del artículo 45, es decir, la introducción del factor ambiental o ecológico en el seno de los procesos decisionales que tienen lugar en todas las esferas territoriales e institucionales de la Administración (Estatal, Autonómica y Local), y dentro de éstas, en los distintos departamentos y sectores que comprenden cada una de ellas.

Sobre esta materia, la protección del medio ambiente y la definición de un nuevo orden constitucional de competencias, es muy destacable la doctrina que se estableció por nuestro Tribunal Constitucional en la sentencia nº 102 de 26 de junio de 1995¹⁹³, de la que fue ponente Rafael Mendizábal Allende, cuyo fallo generó y contribuyó en la formación de una visión jurídica integral del concepto de medio ambiente. Es una de las

¹⁹² Ruiz-Rico Ruiz, G. “Las competencias de las comunidades autónomas en materia de medio ambiente y la jurisprudencia constitucional” en *El derecho constitucional al medio ambiente*. Tirant Lo Blanch (2000).

¹⁹³ Publicada en el BOE nº 181 de 31 de julio de 1995

cuarenta sentencias del alto tribunal con más incidencia en su historia¹⁹⁴ y ha sido objeto de trabajos académicos monográficos¹⁹⁵.

Las Comunidades Autónomas, además potestad normativa, gozan de la competencia genérica para ejecutar la legislación ambiental. Para saber exactamente las competencias de cada Comunidad Autónoma, habrá que acudir lógicamente a su Estatuto de Autonomía, donde se completa el reparto competencial hecho en la Constitución. En conclusión, siguiendo a doctrina del Tribunal Constitucional¹⁹⁶, podríamos decir que las Comunidades Autónomas gozan de la competencia genérica para ejecutar la legislación del Estado sobre protección del medio ambiente, es decir, para llevar a cabo los actos de ejecución que impliquen la aplicación de dichas normas, todo ello basado en los apartados 9º del 148.1¹⁹⁷ y 23º del 149.1¹⁹⁸ de la Constitución.

También merece ser destacado, como nos recuerda el profesor de Derecho Administrativo Santiago Álvarez Carreño¹⁹⁹, el principio de no regresión proclamado por el Tribunal Constitucional en materia ambiental. En concreto, el Tribunal Constitucional que, en su Sentencia del Pleno, de 5 de noviembre de 2015, resuelve un recurso interpuesto contra los artículos de la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de costas donde se valoró si la modificación operada provocaba o no un impacto negativo sobre la conservación del medio ambiente. En ella afirma el TC que (...) En particular, el deber de conservación que incumbe a los poderes públicos tiene una dimensión la de no propiciar la destrucción o degradación del medio ambiente, que no consentiría la adopción de medidas, carentes de justificación objetiva, de tal calibre que supusieran un patente retroceso en el grado de

¹⁹⁴ Recopilación “Cuarenta años de Constitución en cuarenta sentencias del Tribunal Constitucional”, Lefevre, 2018.

¹⁹⁵ Canals Ametller, D. “La polémica jurisprudencia del Tribunal Constitucional en materia de espacios naturales protegidos: competencias estatales versus competencias autonómicas (Comentario en torno a la Sentencia del Tribunal Constitucional 102/1995, de 26 de junio, en relación con las SSTC 156/1995, de 26 de octubre, y 163/1995, de 8 de noviembre)”. *Revista de Administración Pública*, 1997 (nº 142).

¹⁹⁶ STC 149/91 de 4 de julio, en recurso de inconstitucionalidad de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, contra varios preceptos de la misma Ley de Costas.

¹⁹⁷ Competencia autonómica en materia de gestión de la protección del medio ambiente.

¹⁹⁸ Facultad autonómica de dictar normas adiciones de protección a la legislación básica del Estado en materia de medio ambiente, que se deduce del literal sin perjuicio de la normativa autonómica adicional.

¹⁹⁹ Álvarez Carreño, S. “El derecho ambiental entre la ciencia, la economía y la sociología: reflexiones introductorias sobre el valor normativo de los conceptos extrajurídicos”. *Revista Catalana de Dret Ambiental*, 2019 (nº 1).

protección que se ha alcanzado tras décadas de intervención tuitiva. Esta dimensión inevitablemente evoca la idea de “no regresión”, aunque los conceptos que estamos aquí contrastando no admiten una identificación mecánica, pues es también de notar que el deber constitucional se proyecta sobre el medio físico, en tanto que el principio de no regresión se predica del ordenamiento jurídico. En términos constitucionales, esta relevante diferencia significa que la norma no es intangible, y que por tanto la apreciación del potencial impacto negativo de su modificación sobre la conservación del medio ambiente requiere una cuidadosa ponderación, en la que, como uno más entre otros factores, habrá de tomarse en consideración la regulación preexistente”²⁰⁰.

Recientemente son destacables dos sentencias del Tribunal Constitucional sobre la problemática de la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia ambiental.

Una de ellas es la sentencia nº 86 de 20 de junio de 2019, del Pleno del Tribunal Constitucional²⁰¹ sobre la Ley 4/2017, del Suelo y de los espacios naturales protegidos de Canarias²⁰². El recurso de inconstitucionalidad se interpuso a instancia de más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Unidos Podemos–En Comú Podem–En Marea en el Congreso de los Diputados, contra diversos artículos de la Ley 4/2017, del suelo y de los espacios naturales protegidos de Canarias. En el procedimiento comparecieron y formularon alegaciones el Gobierno y el Parlamento de Canarias. El ponente fue el magistrado Alfredo Montoya Melgar.

El recurso de inconstitucionalidad se interpuso, por invadir las competencias estatales establecidas en materia de protección del medio ambiente y régimen local (arts. 149.1.18 y 23 CE), por vulnerar los principios de seguridad jurídica e interdicción de la

²⁰⁰ Mantiene esta doctrina en la STC 132/2017, de 14 noviembre, por la que se desestima el recurso de inconstitucionalidad promovido por más de 50 diputados del Grupo Parlamentario Confederal de Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea en el Congreso de los Diputados contra la Ley de Asturias 2/2017, de 24 de marzo, de segunda modificación de la Ley 3/2004, de 23 de noviembre, de montes y ordenación forestal. El TC obliga a superar el que denomina test de reversibilidad de las medidas reductoras del nivel de protección ambiental, pero no el de no regresión (...) máxime cuando, como aquí es el caso, no hay unanimidad técnica sobre el impacto del pastoreo y se carece de una base epistemológica unívoca e irrefutable para hablar con absoluta certeza de regresión o de minoración de la protección medioambiental.

²⁰¹ Publicada en el BOE nº 177, de 25 de julio de 2019.

²⁰² Sobre esta STC, amplio comentario en Actualidad Jurídica Ambiental (26-09-2019): <http://www.actualidadjuridicaambiental.com/jurisprudencia-al--dia-tribunal-constitucional-canarias-espacios-naturales-prottegidos/>

arbitrariedad (art. 9.3 CE), y autonomía local (arts. 137 y 140 CE), y por infringir los artículos 30.15 y 32.12 del Estatuto de Autonomía de Canarias en relación con el artículo 148.1.3 CE. Los letrados del Gobierno y del Parlamento canario se opusieron al mismo por las razones que constan en los antecedentes: la letrada del Gobierno canario pidiendo, con carácter previo la inadmisión del recurso de inconstitucionalidad por falta de legitimación del grupo parlamentario al que pertenecen los diputados recurrentes, y subsidiariamente la íntegra desestimación, y el letrado del Parlamento canario, formulando la pretensión de íntegra desestimación.

La sentencia estableció declarar la inconstitucionalidad y la nulidad de varios preceptos de la Ley 4/2017, de 13 de julio, del suelo y de los espacios naturales protegidos de Canarias.

La otra resolución reciente es la sentencia nº 87 de 20 de junio de 2019, del Pleno del Tribunal Constitucional²⁰³. Cataluña. Sobre la Ley 16/2017 Cambio Climático de Cataluña²⁰⁴. El recurso de inconstitucionalidad se presentó el día 3 de noviembre de 2017 por el abogado del Estado, en representación del presidente del Gobierno, contra varios artículos de la Ley del Parlamento de Cataluña 16/2017, del cambio climático. En el procedimiento comparecieron el Congreso de los Diputados y el Senado. Asimismo, comparecieron y formularon alegaciones el Parlamento y el Gobierno de la Generalitat de Cataluña. Ha sido ponente de la resolución el magistrado Ricardo Enríquez Sancho

El recurso es estrictamente competencial: denuncia la vulneración de las competencias estatales en materia de bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13 CE), puertos de interés general (art. 149.1.20 CE), legislación, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurran por más de una comunidad autónoma (art. 149.1.22 CE), legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las comunidades autónomas de establecer normas adicionales de protección (art. 149.1.23 CE) y bases del régimen minero y energético (art. 149.1.25 CE).

²⁰³ Publicada en BOE nº 177, de 25 de julio de 2019.

²⁰⁴ Sobre esta STC, amplio comentario en Actualidad Jurídica Ambiental (26-09-2019): <http://www.actualidadjuridicaambiental.com/jurisprudencia-al-dia-tribunal-constitucional-cataluna-cambio-climatico/>

En fecha 25 de julio de 2019 se publicó la Sentencia 87/2019, de 20 de junio de 2019, del Pleno del Tribunal Constitucional sobre el recurso de inconstitucionalidad 5.334-2.017 interpuesto por el presidente del Gobierno en relación con diversos preceptos de la Ley del Parlamento de Cataluña 16/2017, de 1 de agosto, del cambio climático, y en el que, con respecto a los artículos 40 a 50 de dicha Ley 16/2017, que regulan el impuesto sobre las emisiones de dióxido de carbono de los vehículos de tracción mecánica, se desestima el recurso de inconstitucionalidad mencionado.

La Sentencia concluye que, respecto del impuesto sobre determinados medios de transporte, las diferencias con el impuesto previsto en la Ley catalana son sustanciales en relación con los medios afectados, la definición del hecho imponible, y los otros elementos que configuran los tributos. También llega a esa misma conclusión cuando compara el impuesto catalán con el impuesto local de vehículos de tracción mecánica, dado que se diferencian en la manera de calcular la cuota tributaria, lo que revela la finalidad recaudatoria del impuesto local y, por contra, la finalidad extrafiscal o medioambiental del impuesto autonómico.

5. El necesario enfoque multinivel en la protección del medio ambiente.

Sobre la gobernanza multinivel en general, Agudo Zamora mantiene que “la gobernanza multinivel ha de entenderse como el hecho real de la inexistencia de actores únicos que lideren todos y cada una de las fases de los procesos decisorios. La idea de gobernabilidad centrada en un actor privilegiado, El Estado, se ha visto sustituida por otra en el que ésta se ejerce a través de una gobernanza multinivel, en la que su ejercicio depende de actores supranacionales, estatales, regionales y locales, y por tanto, su articulación política, institucional, jurídica y social es mucho más compleja”²⁰⁵.

Siguiendo esa nueva lógica, un principio fundamental a tener en cuenta en la protección jurídica del valor medioambiental es que es una tarea titánica que requiere colaboración y esfuerzo mutuo. Necesariamente hay que abordarlo desde esa nueva perspectiva multinivel, de los diferentes poderes públicos territoriales y sus correspondientes administraciones, y por supuesto, en estrecha colaboración con la sociedad civil, con la ciudadanía.

A este principio obedece el reparto competencial en la materia, y la necesaria lealtad y solidaridad institucional, cumpliendo con la obligación que a los poderes públicos encomienda el artículo 45 de la Constitución, pero también con la imprescindible obligación ciudadana que también se recoge en dicho precepto (“la indispensable solidaridad colectiva”).

El necesario enfoque multinivel ha dado lugar a la generación de normas de rango legal y reglamentario tanto a nivel de la Administración General del Estado como en las Comunidades Autónomas, como normas adicionales de protección.

Asimismo, y con ese mismo enfoque integral, desde la Administración Local también se han dictado normas en forma de ordenanzas locales para implementar las competencias ambientales que también tienen los municipios, sobre todo los de más de 50.000 habitantes, como veremos en el epígrafe siguiente.

²⁰⁵ Agudo Zamora, M. *La protección multinivel del Estado social*. Triant Lo Blanch, 2013.

Además de estas normas a tres niveles, se han creado las correspondientes estructuras administrativas, tanto en el Estado (Ministerios, Secretarías de Estado), en las Comunidades Autónomas (Consejerías) y en los Ayuntamientos (Concejalías-Delegaciones, organismos autónomos y/o empresas municipales de servicios ambientales), como se detallará más adelante en este trabajo.

6. El papel de los Ayuntamientos. Competencias medioambientales locales. Organización y competencias de la administración local en la protección del medio ambiente.

6.1 Algunas referencias históricas.

Históricamente, en nuestro ordenamiento constitucional, tal como nos recuerda Federico Castillo Blanco la competencia local sobre la materia medioambiental apareció por primera vez en la Constitución de Cádiz de 1812, no específicamente, sino incluida dentro de las competencias de los municipios relativas a la “policía de salubridad y comodidad”. Incluso, estas previsiones constitucionales se desarrollaron más tarde en la Instrucción de 23 de junio de 1813, aunque muy limitadas en la “defensa del paisaje urbano”²⁰⁶.

Ya en el siglo XX se aprueba la Orden de 17 de noviembre de 1925 sobre vigilancia e inspección de establecimientos. Y en 1961, se aprobó el famoso Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas²⁰⁷, con competencias relevantes a los municipios en materia ambiental para la defensa de la salud humana. Realmente fue la norma ambiental más importante hasta la llegada de la Constitución y su artículo 45.

En materia de protección de medio ambiente, de gestión de programas públicos de educación, prevención y control, los Ayuntamientos deben tener cada vez mayor implicación para hacer posible, real y efectivo el derecho a un medio ambiente adecuado, que como principio de la política económica y social proclama nuestro artículo 45 de la Constitución.

²⁰⁶ Castillo Blanco, F.A. “Las competencias de las entidades locales en materia medioambiental”, en *Derecho Ambiental de Andalucía*. Tecnos, 2005.

²⁰⁷ RAMINP

En ese objetivo, la entidad local, próxima al territorio y a la población, debe tener también como acción conseguir cada vez más una mayor implicación de la ciudadanía en el respeto y defensa del entorno como bien común. El medio ambiente es cosa de toda la comunidad.

6.2 La autonomía municipal en la Constitución Española de 1978.

Hay recordar que la Constitución Española, en el artículo 137²⁰⁸, proclama que “El Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses”. Reforzando este principio de distribución territorial de poder, el Tribunal Constitucional ha reiterado en numerosas ocasiones que los órganos generales del Estado no ejercen la totalidad del poder público, dada la distribución vertical de poderes y la participación de entidades territoriales de distinto rango²⁰⁹.

Por su parte, el artículo 140 de la Constitución establece que “La Constitución garantiza la autonomía de los municipios. Estos gozarán de personalidad jurídica plena. Su gobierno y administración corresponde a sus respectivos Ayuntamientos, integrados por los Alcaldes y los Concejales.”

La Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local²¹⁰, normativa reguladora del régimen local ha experimentado diversas modificaciones desde su aprobación en 1985. A destacar la reforma que constituyó la Ley 57/2003 de medidas para la Modernización del Gobierno Local²¹¹, o la Ley 27/2013 de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local.

El artículo 2.1 de la LBRL, en consonancia con lo dispuesto en la Carta Europea de la Autonomía Local, proclama que “para la efectividad de la autonomía garantizada constitucionalmente a las entidades locales, la legislación del Estado y la de las Comunidades Autónomas, reguladora de los distintos sectores de acción pública, según la distribución de competencias, deberá asegurar a los Municipios, las Provincias y las Islas su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses, atribuyéndoles las competencias que proceda en atención a las características de la actividad pública de que se trate y a la capacidad de gestión de la entidad local, de

²⁰⁸ Norma de apertura del Título VIII: Organización Territorial del Estado.

²⁰⁹ STC 247/2007.

²¹⁰ LBRL

²¹¹ La conocida como “ley de grandes ciudades” supuso una amplia reforma de la Administración Local.

conformidad con los principios de descentralización y de máxima proximidad de la gestión administrativa a los ciudadanos”.

No obstante, para hacer efectiva esa autonomía es fundamental disponer de recursos financieros, como recuerda Santiago Roura Gómez, profesor de Derecho Constitucional de la Universidade da Coruña, que señala como “otro de los retos pendientes a que nos referíamos y que enunciaremos solamente es el de la financiación local. Que la Constitución proclamara en el artículo 142 que las haciendas locales deberían disponer de los recursos suficientes para el desempeño de sus funciones no ha garantizado una auténtica autonomía financiera local”²¹².

6.3 Las competencias ambientales de la Administración Local.

El profesor Lorenzo Martín-Retortillo²¹³ mantiene que son importantes tres ideas previas en el tema de la participación de la Administración Local en la protección y gestión del medio ambiente, que considero vigentes pese a que han transcurrido ya dos décadas de dicha publicación:

a) El cuidado, la defensa y la protección del medio ambiente serían hoy uno de los signos de nuestro tiempo, una exigencia de racionalidad en que caen de vez de en cuando las sociedades organizadas y con sensibilidad, para llegar a la conclusión de son de inexcusable búsqueda y afianzamiento, sabiendo al mismo tiempo, que constituye una de esas causas nobles por la que vale la pena empeñar sacrificios y esfuerzos.

b) En los modernos Estados (incluida España), de la tensión descentralizadora que se deja sentir con fuerza a la hora de dar organización al poder público, con el consiguiente reflejo en el protagonismo que debe corresponder a las entidades locales. Se trataría así del empeño (otra de las exigencias clave de nuestra época) de acercar la Administración a los ciudadanos, en esa búsqueda incesante de fórmulas de participación que revaloricen el papel de las corporaciones locales.

²¹² Roura Gómez, S. “La primera década del conflicto en defensa de la autonomía local”. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica (REALA)*, 2011 (nº 315-316).

²¹³ Martín Retortillo, L. “Administración Local y medio ambiente”, en *Derecho del Medio Ambiente y Administración Local*. Civitas, 1996.

c) Hay que reclamar con fuerza que el Derecho, lo jurídico, presenta también unas exigencias inexcusables: en el sentido de que la norma, si es importante, es sólo un medio a través del cual intentar conseguir unos resultados; que esa efectiva incidencia sobre la realidad es lo que de hecho importa; en resumen, que de poco vale una norma si luego es sólo objeto de la más hiriente inaplicabilidad. En España, según este autor, se produce este espejismo que se complace con la sola elaboración de normas, acaso sin haberse siquiera tomado la molestia en el trámite de su preparación de calcular si iban a resultar efectivamente aplicables, si se contaba con los medios adecuados, si se asumían los esfuerzos o sacrificios necesarios para hacerlas operativas.

La propia Carta Europea de la Autonomía Local proclama en su preámbulo que “la construcción de una Europa basada en los principios de democracia y descentralización del poder”. En el artículo 3.1 considera que “por autonomía local se entiende el derecho y la capacidad efectiva de las entidades locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes”²¹⁴.

El artículo 4.3 preceptúa que “el ejercicio de las competencias públicas debe, de modo general, incumbir preferentemente a las autoridades más cercanas a los ciudadanos. La atribución de una competencia a otra autoridad debe tener en cuenta la amplitud o la naturaleza de la tarea o las necesidades de eficacia o economía”. Y en el precepto 4.4 establece que “las competencias encomendadas a las entidades locales deben ser normalmente plenas y completas. No pueden ser puestas en tela de juicio ni limitadas por otra autoridad central o regional, más que dentro de la ley”.

Debido al carácter polifacético del ámbito medioambiental, García Morales expresa que “los asuntos municipales que tienen una estrecha relación con la protección del medio ambiente son diversos. El cúmulo de materias que tiene conexión directa con el medio ambiente es de lo más variado. Por tanto, es indispensable localizar el núcleo competencial de las entidades locales en la materia específica del medio ambiente, dejando de lado, por ahora, todas aquellas materias con las que se interrelaciona. El

²¹⁴ Aprobada por el Consejo de Europa el 15 de octubre de 1985 y ratificada por España en 1988.

contenido y alcance de las competencias locales en materia de medio ambiente se determinan por la legislación ambiental, tanto estatal como autonómica”²¹⁵.

En la normativa estatal básica, la asignación de competencias concretas a los municipios en materia ambiental la establecen en nuestro ordenamiento jurídico los artículos 25 y 26 de la Ley de Bases del Régimen Local de 1985, varias veces modificada. Una de las últimas modificaciones se llevó a cabo por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL), que acomete una revisión profunda del régimen jurídico aplicable a las entidades locales. Sobre esta reforma, la profesora de Derecho Administrativo Lucía Casado Casado²¹⁶, expresó que “el nuevo modelo de delimitación competencial que establece la LRSAL, afecta significativamente a las competencias de las entidades locales en materia de medio ambiente. La reforma se proyecta en una doble dirección: reducción del ámbito de actuación que con carácter básico reconoce la legislación estatal de régimen local a los municipios en materia de medio ambiente, versus ampliación de las competencias de las diputaciones provinciales –o entidades equivalentes–.”

El primer apartado del artículo 25 establece un principio general de actuación de las autoridades locales para conseguir sus objetivos: “El municipio, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, puede promover toda clase de actividades y prestar cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal”. Este principio de actuación es muy importante en la materia de la gestión del medio ambiente urbano, para el cual será necesario poner en marcha instrumentos públicos diversos para conseguir asegurar el derecho ciudadano al medio ambiente.

El artículo 25.2 de la LBRL establece la lista general de competencias que deberá ejercer en todo caso el municipio (en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas). De ese listado legal, las siguientes son las competencias que podríamos considerar conectadas con la materia medio ambiente local:

²¹⁵ García Morales, V.Y. “Competencias locales y protección del medio ambiente: especial referencia al planeamiento urbanístico municipal”. Cuadernos de Derecho Local, 2013

²¹⁶ Casado Casado, L. “Las competencias ambientales de los entes locales tras la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local: breve apunte”. *Revista Democracia y Gobierno Local*, 2014.

- Urbanismo: planeamiento, gestión, ejecución y disciplina urbanística. Protección y gestión del Patrimonio histórico. Promoción y gestión de la vivienda de protección pública con criterios de sostenibilidad financiera. Conservación y rehabilitación de la edificación.
- Medio ambiente urbano: en particular, parques y jardines públicos, gestión de los residuos sólidos urbanos y protección contra la contaminación acústica, lumínica y atmosférica en las zonas urbanas.
- Abastecimiento de agua potable a domicilio y evacuación y tratamiento de aguas residuales.
- Prevención y extinción de incendios.
- Tráfico, estacionamiento de vehículos y movilidad. Transporte colectivo urbano.
- Protección de la salubridad pública.

Por su parte, el artículo 26.1 de la LBRL establece los servicios que obligatoriamente deberán prestar los municipios, por sí solos o asociados. Indicamos, a efectos ilustrativos, los de contenido ambiental:

- En todos los Municipios: alumbrado público, cementerio, recogida de residuos, limpieza viaria, abastecimiento domiciliario de agua potable, alcantarillado, acceso a los núcleos de población y pavimentación de las vías públicas.
- En los Municipios con población superior a 5.000 habitantes, además: parque público, biblioteca pública y tratamiento de residuos.
- En los Municipios con población superior a 20.000 habitantes, además: protección civil, prevención y extinción de incendios.
- En los Municipios con población superior a 50.000 habitantes, además: transporte colectivo urbano de viajeros y medio ambiente urbano.

En los municipios con población inferior a 20.000 habitantes será la Diputación provincial o entidad equivalente la que coordinará la prestación de los siguientes servicios: Recogida y tratamiento de residuos; Abastecimiento de agua potable a domicilio y evacuación y tratamiento de aguas residuales; Limpieza viaria.

CAPÍTULO TERCERO. LA PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA.

1. La protección del medio ambiente en el Estatuto de Autonomía para Andalucía. Objetivo general, principio rector de las políticas públicas y derecho/deber.

1.1 Regulación estatutaria de la protección ambiental en Andalucía.

En lo referente a Andalucía, nuestra tierra, es evidente que cuenta, entre otras potencialidades, con un conjunto de recursos naturales muy destacados, un ingente patrimonio natural. Es nuestra obligación colectiva con las generaciones futuras conservar esos valores, y es en el ámbito local en el que se pueden articular estrategias efectivas y democráticas para este objetivo, como expondremos en último capítulo.

Siguiendo al profesor Imbid Irujo destacamos inicialmente que “la contemplación del nuevo Estatuto de Andalucía desde una perspectiva ambiental resulta sorprendente por el altísimo número de referencias que encontramos en diferentes partes del texto y desde diversas perspectivas”²¹⁷.

Así, encontramos al medio ambiente como objetivo general de la Comunidad Autónoma, como derecho, como principio rector de las políticas públicas, así como en materia competencial y política sectorial. Iremos desgranando estas cuestiones a continuación.

El profesor Terol Becerra mantiene en relación al tratamiento del medio ambiente en los diferentes Estatutos de Autonomía, en su origen y en las reformas posteriores, abordando la versión anterior y actual del andaluz, que “tal era el caso de la incluida en la versión derogada del Estatuto de Autonomía para Andalucía, que definía como objetivo básico de la Comunidad Autónoma: “el fomento de la calidad de vida del pueblo andaluz mediante la protección de la naturaleza y del medio ambiente”²¹⁸. Ese mismo juicio merecería, claro está, el dictado idéntico que incluye la versión vigente de dicho Estatuto

²¹⁷ Embid Irujo, A. “Medio ambiente”, en *El Estatuto de Autonomía de Andalucía de 2007*. Centro de Estudios Andaluces, 2009

²¹⁸ Terol Becerra, M.J. “Aproximación al contenido de un Derecho Constitucional al medio ambiente”. *Estudios Deusto*, 2011. Obra ya citada.

de Autonomía (2007) si no fuera porque el mismo enuncia además el objetivo de garantizar el derecho al medio ambiente en los siguientes términos literales: “mediante una adecuada protección de la diversidad biológica y los procesos ecológicos, el patrimonio natural, el paisaje, el agua, el aire y los recursos naturales”. Pues resulta evidente que en esta disposición la protección de la naturaleza, lejos de mostrarse una actividad ajena al medio ambiente, contribuye a construir su concepto. Lo que obliga a revisar el significado atribuido a la citada en primer lugar y, con el objeto de conciliarlo con la literalidad de esta última, a efectuar una interpretación sistemática de ambas disposiciones en cuya virtud se concluya que en la Ley Orgánica 6/1981, de 30 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para Andalucía, la protección de la naturaleza se revela subordinada a la del medio ambiente, si bien muestra allí la entidad suficiente como para admitir un trato autónomo y diferenciado de ese conjunto que integra”.

Por su parte, el profesor Ángel Valencia Saiz, al analizar la protección del medio ambiente en la Constitución y su comparación con la que recogen los estatutos de autonomía posteriores, concluye que, en el Estatuto de Autonomía de Andalucía, tras su reforma de 2007, “plantea un tratamiento más amplio e interesante porque en él aparecen principios importantes de la Teoría política verde, el ecologismo político y la política medioambiental”, destacando este autor el hecho de que el estatuto andaluz tenga un título propio²¹⁹ dedicado a la políticas ambientales, que más adelante comentaremos. Concluye, en lo referente al texto andaluz, expresando que “reconocemos en él los principales principios de la ecología política y constituye un referente muy avanzado en lo que se refiere a la protección medioambiental en toda la literatura estatutaria”²²⁰.

El nuevo Estatuto de Autonomía de Andalucía de 2007²²¹ incluye, entre los objetivos básicos de la acción de los poderes públicos de Andalucía: “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” (Art. 10.3.7 EAA).

²¹⁹ Se trata del Título VII (artículos 195-206) que establece los grandes sectores de la política pública ambiental de Andalucía.

²²⁰ Valencia Saiz, A. “Medio ambiente: perspectiva de Teoría política”, en *España constitucional (1978-2018)*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2018.

²²¹ Ley Orgánica 2/2007. Texto ratificado en referéndum por el pueblo andaluz el 18-02-2007.

En el artículo 28 del texto estatutario andaluz, en su apartado primero, se proclama que “todas las personas tienen derecho a vivir en un medio ambiente equilibrado, sostenible y saludable, así como a disfrutar de los recursos naturales, del entorno y el paisaje en condiciones de igualdad, debiendo hacer un uso responsable del mismo para evitar su deterioro y conservarlo para las generaciones futuras, de acuerdo con lo que determinen las leyes”.

En su apartado segundo garantiza “este derecho mediante una adecuada protección de la diversidad biológica y los procesos ecológicos, el patrimonio natural, el paisaje, el agua, el aire y los recursos naturales”.

Y por último, expresa que “todas las personas tienen derecho a acceder a la información medioambiental de que disponen los poderes públicos, en los términos que establezcan las leyes”.

Este artículo 28 es la “versión andaluza” del derecho al ambiente en unos términos más actualizados y completo que el artículo 45 de la Constitución Española. Se proclama en el texto estatutario que todas las personas tienen derecho a vivir en un medio ambiente equilibrado, sostenible y saludable, así como a disfrutar de los recursos naturales, del entorno y el paisaje en condiciones de igualdad.

Se garantiza este derecho mediante una adecuada protección de la diversidad biológica y los procesos ecológicos, el patrimonio natural, el paisaje, el agua, el aire y los recursos naturales. Así mismo se expresa en el artículo 28 que todas las personas tienen derecho a acceder a la información medioambiental de que disponen los poderes públicos.

Así mismo, “el Estatuto de Autonomía para Andalucía, incluye en un importante precepto, el artículo 37, una relación de hasta 25 principios rectores de las políticas públicas y obliga a los poderes de la Comunidad Autónoma a su aplicación efectiva para

conseguir que la proclamación formal del catálogo de derechos, libertades y deberes de la ciudadanía andaluza sea real y efectiva”²²², tal como expresé en reciente publicación.

En realidad, los 25 principios rectores de las políticas públicas que establece dicho precepto del Estatuto de Autonomía para Andalucía, debieran constituir el auténtico programa político e institucional para las 109 personas andaluzas que resultaron electas el 2 de diciembre de 2018 como miembros del Parlamento Andaluz de la actual legislatura que debe durar hasta diciembre de 2022.

Entre los diversos contenidos de dicho precepto, la apuesta por un modelo de respeto hacia los valores ambientales de Andalucía tiene bastante relevancia entre los 25 principios de actuación, pero no solo.

Configuran también contenidos de dichos principios asuntos como la prestación de unos servicios públicos de calidad; el fomento de la educación en valores que fomente la igualdad, la tolerancia, la libertad y la solidaridad; el acceso de las personas mayores a unas condiciones de vida digna e independiente, asegurando su participación en la vida social, educativa y cultural de la comunidad; o la especial protección de las personas en situación de dependencia que les permita disfrutar de una digna calidad de vida.

Por otro lado, en ese conjunto de objetivos y principios se obliga a los poderes públicos a impulsar actuaciones para lograr la autonomía y la integración social y profesional de las personas con discapacidad, de acuerdo con los principios de no discriminación, accesibilidad universal e igualdad de oportunidades, el uso de la lengua de signos española y las condiciones que permitan alcanzar la igualdad de las personas sordas que opten por esta lengua, que será objeto de enseñanza, protección y respeto; y la atención social a personas que sufran marginación, pobreza o exclusión y discriminación social.

Establece también el artículo 37 un importante bloque de principios sobre cuestiones laborales como la integración de los jóvenes en la vida social y laboral, favoreciendo su autonomía personal; la integración laboral, económica, social y cultural de los

²²² Gómez Puerto, A. B. “Los objetivos democráticos, sociales y medioambientales de Andalucía” en *Ciudadanía y Estado democrático. Reflexiones para el bien común medioambiental*. Dykinson, 2019

inmigrantes; el empleo de calidad, la prevención de los riesgos laborales y la promoción en el trabajo; la plena equiparación laboral entre hombres y mujeres y así como la conciliación de la vida laboral y familiar, o el impulso de la concertación con los agentes económicos y sociales.

Se apuesta claramente también en este conjunto de principios todo lo relacionado con el impulso del desarrollo económico de nuestra tierra como objetivos tan importantes como el fomento de la capacidad emprendedora, la investigación y la innovación. Se reconoce en estos ámbitos la necesidad de impulsar la labor de las universidades andaluzas; el fomento de los sectores turístico y agroalimentario, como elementos económicos estratégicos de Andalucía, o el acceso a la sociedad del conocimiento con el impulso de la formación y el fomento de la utilización de infraestructuras tecnológicas.

Como decía, la apuesta por un modelo de respeto hacia los valores ambientales de Andalucía tiene también bastante relevancia entre los 25 principios de actuación. Así, figuran objetivos políticos tan esenciales como el respeto del medio ambiente, incluyendo el paisaje y los recursos naturales y garantizando la calidad del agua y del aire; el impulso y desarrollo de las energías renovables, el ahorro y eficiencia energética la conservación; la puesta en valor del patrimonio cultural, histórico y artístico de Andalucía; el consumo responsable, solidario, sostenible y de calidad, particularmente en el ámbito alimentario; o el uso racional del suelo, adoptando cuantas medidas sean necesarias para evitar la especulación y promoviendo el acceso de los colectivos necesitados a viviendas protegidas.

El objetivo de profundización democrática y respeto e integración de la diversidad cultural es también parte integrante de este programa que desarrolla el Estatuto de Autonomía en ese clave artículo 37: el fortalecimiento de la sociedad civil y el fomento del asociacionismo; el libre acceso de todas las personas a la cultura y el respeto a la diversidad cultural; la convivencia social, cultural y religiosa de todas las personas en Andalucía y el respeto a la diversidad cultural, de creencias y convicciones, fomentando las relaciones interculturales con pleno respeto a los valores y principios constitucionales. Son suficientes e importantes cuestiones las expuestas, que las fuerzas políticas que han obtenido representación en el Parlamento de Andalucía tras las pasadas elecciones

andaluzas, deben proponer como medidas legislativas y planes de actuación para los distintos departamentos de la administración autonómica. Y que el nuevo gobierno andaluz, configurado en enero de 2019, debiera impulsar en su acción diaria de gobierno y administración. Es su obligación estatutaria.

En realidad, esos 25 principios rectores constituyen el contenido de nuestro propio Estado social andaluz. Desde la ciudadanía andaluza esperamos soluciones en ese marco de justicia social y profundización democrática. Y para este gran e insobornable objetivo, serán necesarias muchas manos, y sobrarán mediocres e insolidarias estrategias partidarias que estén al margen de los intereses generales de la ciudadanía andaluza.

Revisados los principales contenidos medioambientales de nuestro Estatuto de Autonomía, es interesante destacar que, como expresé hace unos años en un medio “tanto nuestro texto estatutario como nuestra Constitución establecen una conexión entre calidad de vida y protección ambiental, asunto que es muy importante desde el punto de vista axiológico, de los valores, como concepto de modelo de Estado y de políticas públicas. Es un asunto central, que también aparece, como hemos dicho, en el artículo 45 de nuestra Constitución, aunque no estrictamente como derecho fundamental especialmente protegido, sino como principio rector de la política social y económica, con valor de jurídico no de derecho fundamental, sino de principio informador de la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos, que no implica aplicabilidad o vinculación directa”²²³.

1.2 Competencias de la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia ambiental.

El régimen competencial en la materia lo encontramos establecido en primer lugar en la Constitución Española. Así, el artículo 148.1.9ª recoge la posibilidad de que las Comunidades asuman competencias en “La gestión en materia de protección del medio ambiente” y al Estado se le reserva la competencia exclusiva en el artículo 149.1.23ª de “Legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección”.

²²³ Gómez Puerto, A. B. “Medio Ambiente en Andalucía: responsabilidad colectiva”. *Eldiario.es*, 2013.

De esta manera, el marco constitucional parece bastante claro. El Estado establecerá la normativa básica en cuanto a protección del medio ambiente y las Comunidades pueden en sus Estatutos recoger las competencias de desarrollo y de gestión, obviamente en el marco de lo dispuesto en el artículo 45, contenido material esencial de la competencia/materia medio ambiente.

Estas previsiones constitucionales han venido desarrollándose y asumiéndose progresivamente tanto por la sociedad como por las administraciones, de forma que la alusión al derecho al medio ambiente adecuado se ha convertido en bandera común de ciudadanos y grupos conservacionistas ante la evolución socioeconómica y territorial de este país. Por su parte, las administraciones han venido asumiendo los principios de sostenibilidad y las necesarias garantías hacia el medio ambiente tanto en la planificación de políticas como en la implantación de nuevos proyectos.

Consecuentemente, el Estatuto de Autonomía para Andalucía, en el artículo 57, bajo la rúbrica “Medio ambiente, espacios protegidos y sostenibilidad”, establece en su primer apartado:

“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.”

El tercer apartado del artículo 57 de nuestro Estatuto establece a favor de la Comunidad Autónoma de Andalucía 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.

Las competencias medioambientales vienen a dividirse en dos grandes grupos, el relativo a la protección y gestión de los bienes de dominio público natural, de los hábitat y espacios naturales y de las especies silvestres, el medio natural, y el concerniente a la prevención y control del efecto contaminante de las actividades humanas sobre el medio, la gestión de la calidad ambiental.

Como podemos comprobar, la mayor parte de las competencias en la materia son de tipo compartido, puesto que la Constitución es bastante clara al respecto. El Estatuto contiene además todo un Título, concretamente el VII, dedicado al Medio Ambiente. En él podemos encontrar la regulación de carácter material. Así, se obliga a la orientación de las políticas de los poderes públicos 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; al uso sostenible de los recursos naturales y la reducción de emisiones contaminantes; al desarrollo de la agricultura ecológica, el turismo sostenible, la protección del litoral y la red de espacios naturales protegidos, así como al fomento de una tecnología eficiente y

limpia. También recoge determinaciones para la lucha contra los incendios forestales y la desertificación y para la protección de la población frente a la contaminación.

1.3 Sentencia del Tribunal Constitucional sobre el Río Guadalquivir.

En materia competencial ambiental de Andalucía, es clave reseñar que, por sentencia del Tribunal Constitucional dictada el 16 de marzo de 2011²²⁴, quedó declarado inconstitucional el artículo 51 del Estatuto de Autonomía de Andalucía, que como hemos dicho fue reformado en 2007 e introducía, entre otros, dicho precepto como novedoso, que suponía la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma de Andalucía sobre la Cuenca del Río Guadalquivir.

El recurso había sido interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura²²⁵, basándose en que una parte las aguas del río Guadalquivir transcurría por tierras extremeñas (también transcurren por las comunidades autónomas de Murcia y Castilla La Mancha), es decir, que la cuenca del Guadalquivir no se desarrolla exclusivamente en el territorio de Andalucía, aunque sí en un 90%.

Entendió el Tribunal Constitucional en dicha resolución que “el art. 51 EA de Andalucía, al atribuir a la Comunidad Autónoma de Andalucía competencias exclusivas sobre las aguas de la cuenca del Guadalquivir, por más que la atribución competencial pretenda limitarse a aquellas aguas “que transcurren por su territorio y no afectan a otra Comunidad Autónoma, impide que las competencias reservadas al Estado por el art. 149.1.22ª CE y ejercidas por éste a través de la legislación estatal en materia de aguas desplieguen la función integradora y de reducción a la unidad que les es propia”.

Concluyó el TC que el mencionado artículo 51 no supera el canon de constitucionalidad expuesto y vulnera el art. 149.1.22º CE por razón de la inadecuación formal del Estatuto de Autonomía para realizar una concreción del criterio territorial de delimitación de las competencias que el citado precepto constitucional reserva al Estado.

²²⁴ STC 030/2011, publicada en el BOE nº 86 de 11 de abril.

²²⁵ Recurso de inconstitucionalidad 5120/2007.

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

Sobre esta importante sentencia del TC, es de interés el estudio pormenorizado sobre la misma que en su día publicó el profesor Sánchez Barrilao²²⁶ así como el análisis publicado por Carmen Carretero Espinosa de los Monteros²²⁷, en la que se detallan los extremos de la sentencia que estamos comentando.

En relación a esta sentencia, quiero dejar unos elementos para la reflexión sobre lo que supondría la gestión propia del Río Guadalquivir, que considero un símbolo para Andalucía²²⁸. Quizá el patrimonio natural más importante de nuestra tierra es nuestro gran río, el Guadalquivir, el auténtico elemento central de Andalucía, tanto desde el punto de vista físico como simbólico, su columna vertebral. Su nombre deriva del árabe Al-wadi al-kabir (“el río grande”). Anteriormente los romanos lo habían denominado Betis (Andalucía era la “Baetica”), y los griegos llamaron Tharsis, río de Tartessos.

Nuestro gran río inicia su curso en la provincia de Jaén y desemboca en el Océano Atlántico, en Sanlúcar de Barrameda, provincia de Cádiz, en la se forma un estuario y una gran zona de marismas, formando el extraordinario espacio natural que es Doñana. El Guadalquivir nace en la Cañada de las Fuentes (Quesada, Jaén), en la Sierra de Cazorla, y discurre, en su primer tramo por varias localidades de la Provincia de Jaén como Santo Tomé, Villanueva de la Reina, Andújar o Marmolejo. Prosigue en la Provincia de Córdoba discurrendo por municipios como Villa del Río, Montoro, El Carpio, Córdoba, Almodóvar del Río, Posadas y Palma del Río.

²²⁶ Sánchez Barrilao, J.M. “El Tribunal Constitucional y las aguas del Guadalquivir y el Duero. *Revista Andaluza de la Administración Pública*, 2011 (nº 81).

²²⁷ Carretero Espinosa de los Monteros, C. “Sobre la sentencia del Tribunal Constitucional 30/2011. Sus consecuencias jurídico-administrativas”. *Revista Andaluza de la Administración Pública*, 2011 (nº 80).

²²⁸ Elementos para la reflexión que publiqué en ese momento en el blog Paralelo 36 Andalucía, espacio de pensamiento en el que participé entre 2009 y 2018.

El río sigue su curso en la Provincia de Sevilla bañando los municipios de Peñaflor, Lora del Río, Alcolea del Río, Villaverde del Río, Brenes, Alcalá del Río, La Rinconada, La Algaba, Camas, Sevilla, San Juan de Aznalfarache, Gelves, Coria del Río, La Puebla del Río y Lebrija, finalizando su discurrir en la Provincia de Cádiz (Trebujena y Sanlúcar de Barrameda). Es el quinto río en extensión de la Península Ibérica, con un recorrido de que abarca un total 657 km.

A lo largo de su cuenca se han desarrollado históricamente extraordinarias culturas, actividades económicas y se han levantado ciudades patrimoniales extraordinarias como Córdoba y Sevilla. En el propio preámbulo de nuestro actual Estatuto de Autonomía de Andalucía, aprobado en 2007, se expresa que Andalucía es “un territorio de gran diversidad paisajística, con importantes cadenas montañosas, y con gran parte de su territorio articulado en torno y a lo largo del río Guadalquivir”

Asimismo, nuestro Estatuto de Autonomía incluye, entre los objetivos básicos de la acción de los poderes públicos de , como hemos dicho antes, “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”.

En cuanto a las competencias en la materia, el nuevo texto estatutario andaluz, en su artículo 50 atribuía a la Comunidad Autónoma de Andalucía la competencia exclusiva sobre recursos y aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos, cuando las aguas transcurran por Andalucía. Y el artículo 51, declarado inconstitucional en 2011, atribuía a nuestra Comunidad Autónoma “la competencia exclusiva sobre las aguas de la Cuenca del Guadalquivir de las aguas 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 la protección del medio ambiente, de las obras hidráulicas de interés general, y de lo previsto en el artículo 149.1.22 de la Constitución”. El fundamento de esta atribución a Andalucía de la competencia para gestionar las aguas de nuestro río es el dato de que la mayoría (más del 90%) de la cuenca del gran río se encuentra en territorio andaluz.

Dicha STC 30/2011, que declaró la inconstitucionalidad del artículo 51 EAA, basándose en que el río Guadalquivir cuenta con una cuenca que se extiende en una mínima parte por Extremadura, Castilla-La Mancha y Murcia²²⁹ supone, desde mi punto de vista, un duro acto contra la facultad de Andalucía sobre nuestro río Guadalquivir, columna vertebral y seña de identidad de nuestra tierra, uno de nuestros grandes valores naturales y culturales. Considero que esa decisión del alto tribunal es un paso atrás en el camino ascendente de nuestro autogobierno. Las instituciones y la ciudadanía andaluza deberíamos defender la soberanía de las instituciones democráticas de Andalucía sobre el Guadalquivir, por supuesto teniendo en cuenta los intereses generales y medioambientales.

2. Regulación estatutaria sectorial sobre el medio ambiente en Andalucía.

Como hemos indicado antes, el texto estatutario andaluz de 2007 dedica el título VII (“Medio Ambiente”) a dictar a los poderes públicos de la Comunidad Autónoma una serie de obligaciones en el desarrollo de su actividad²³⁰.

Se trata de una docena de artículos específicos de las diferentes de una política pública de medio ambiente para Andalucía, que ha dado lugar a desarrollos legislativos y reglamentarios como detallaremos más adelante.

El artículo 195 insta a los poderes públicos a que orienten sus políticas a la protección del medio ambiente y la conservación de la biodiversidad, así como de la riqueza y variedad paisajística de Andalucía. El siguiente precepto, el 196, contiene una obligación pública concreta, la de reducción de emisiones contaminantes a la atmósfera, y en su apartado final, se consagra la necesidad de promocionar la educación ambiental en el conjunto de la población andaluza.

²²⁹ Principio/criterio de gestión de la unidad de cuenca, a favor del Ministerio competente en Medio Ambiente o Dominio Público Hidráulico.

²³⁰ Sobre el tratamiento del medio ambiente en el nuevo Estatuto de Autonomía para Andalucía, publicó un artículo el profesor Ruiz-Rico (“El medio ambiente en el nuevo Estatuto andaluz”, *Revista Medio Ambiente*, Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía, 2006) cuando ya se había aprobado el texto en las Cortes Generales, que ha tratado en varias ocasiones la problemática de la distribución de competencias medioambientales entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

El artículo 197 se dedica a la agricultura ecológica, el turismo sostenible, la protección del litoral y la red de espacios naturales protegidos, así como al fomento de una tecnología eficiente y limpia. En particular, se establece otra obligación pública, la protección del ciclo integral del agua.

Por su parte, el artículo 198 se regula las obligaciones sobre la gestión de los residuos, optando por el compromiso de medidas para la reducción, reciclaje y reutilización de los residuos.

Otro importante artículo es el 200 del EAA, dedicado a la prevención de incendios forestales y lucha contra la desertificación. Los poderes públicos pondrán en marcha mecanismos adecuados de lucha contra la desertificación, la deforestación y la erosión en Andalucía, realizarán planes de prevención de incendios forestales y extinción, así como la recuperación medioambiental de las zonas afectadas, expresa el mismo.

El siguiente, el 201, fija la política de protección ante la contaminación, en forma de políticas que mejoren la calidad de vida de la población mediante la reducción de las distintas formas de contaminación y la fijación de estándares y niveles de protección, especialmente en el medio urbano, a la protección frente a la contaminación acústica, así como al control de la calidad del agua, del aire y del suelo.

También destaca por su importancia el artículo 203, que establece la obligación de uso eficiente del suelo y sistemas integrales de transporte, a fin de evitar la especulación urbanística, y trabajar por la configuración de áreas urbanizadas sostenibles. En particular, se establece que la Comunidad Autónoma de Andalucía potenciará el desarrollo del transporte público colectivo, especialmente aquel más eficiente y menos contaminante.

El artículo 204 proclama que los poderes públicos de Andalucía pondrán en marcha estrategias dirigidas a evitar el cambio climático. Para ello potenciarán las energías renovables y limpias, y llevarán a cabo políticas que favorezcan la utilización sostenible de los recursos energéticos, la suficiencia energética y el ahorro.

Como última propuesta sectorial de actuación pública, el Estatuto andaluz de 2007, establece en el artículo 205 que los poderes públicos velarán por la protección de los animales, en particular por aquellas especies en peligro de extinción.

3. Normativa de desarrollo y organización administrativa.

3.1 Normativa ambiental de Andalucía.

Posteriormente a la entrada en vigor de este nuevo Estatuto de Autonomía de 2007, con sus nuevas y reforzadas competencias ambientales, el Parlamento de Andalucía ha aprobado una serie de importantes normas ambientales, entre las que podemos destacar la Ley 7/2007, de 9 de julio, de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental²³¹. Esta esencial norma viene a sustituir a varias normas legales y reglamentarias aprobadas en los años noventa del pasado siglo en Andalucía como eran la Ley de Protección Ambiental de 1994, y sus Decretos de desarrollo por los que se aprobaban los Reglamentos de Evaluación de Impacto Ambiental, de Informe Ambiental y de Calificación Ambiental, o el Reglamento de la Calidad del Aire, entre otros sectoriales.

Muy destacable es también la reciente Ley 8/2018, de 8 de octubre, de medidas frente al cambio climático y para la transición hacia un nuevo modelo energético en Andalucía²³², que también modifica parcialmente la cita norma de 2007 y establece nuevos instrumentos administrativos y de planificación en las acciones frente al cambio climático en Andalucía, con especial mención a los poderes locales. Dedicamos un apartado dentro de este capítulo a este nuevo bloque normativo.

Asimismo, en este período en Andalucía se han dictado una serie de normas reglamentarias para el desarrollo de las normas de rango legal indicadas, entre los que destacan el Decreto 5/2012, por el que se regula la Autorización Ambiental Integrada, el Decreto 356/2010, por el que se regula la autorización ambiental unificada, el Decreto 239/2011, por el que se regula la calidad del medio ambiente atmosférico, el Decreto 6/2012, por el que se aprueba el Reglamento de protección contra la contaminación acústica en Andalucía, el Decreto 73/2012, por el que se aprueba el Reglamento de residuos de Andalucía, o el Decreto 109/2015, por el que se aprueba el Reglamento de vertidos al dominio público hidráulico y al dominio marítimo-terrestre de Andalucía.

²³¹ Conocida como GICA. Publicada en el BOJA de 20 de julio de 2007.

²³² Esta norma entró en vigor el 15 de diciembre de 2018, tras una *vacatio legis* de tres meses tras su publicación en el BOJA.

También se han dictado otro tipo de normas que complementan a la Gestión Integrada de la Calidad Ambiental, como son el Decreto 281/2002, por el que se regula el régimen de autorización y control de los depósitos de efluentes líquidos o de lodos procedentes de actividades industriales, mineras y agrarias, el Decreto 397/2010, por el que se aprueba el Plan Director Territorial de Gestión de Residuos No Peligrosos de Andalucía o el Decreto 7/2012, por el que se aprueba el Plan de Prevención y Gestión de Residuos Peligrosos de Andalucía 2012-2020.

También son destacables diversos acuerdos recientes del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía. Por un lado, el Acuerdo de 5 de junio de 2018 por el que se aprueba la Estrategia Andaluza de Desarrollo Sostenible 2030, y por otro el Acuerdo de 18 de septiembre de 2018, el que se aprueba la Agenda Urbana de Andalucía.

Respecto a la Estrategia Andaluza 2030, la profesora Mora Ruiz²³³ destaca que “pese al enfoque programático de la Estrategia, el punto de partida es la conexión con otros instrumentos de carácter internacional que, sin embargo, precisan de la acción apegada al territorio que, en este caso, representa la Comunidad Autónoma, dando forma a la idea de la gobernanza multinivel. En este sentido, se insiste en que el desarrollo sostenible precisa la conjunción de la dimensión social, ambiental y económica, haciéndose presente en cualquier ámbito material de actuación de la Comunidad Autónoma. El objetivo de la Estrategia es la definición de líneas de actuación y medidas en áreas que se consideran estratégicas para la consolidación del principio. Para ello, el documento establece un plan de acción para el cumplimiento de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030 de Naciones Unidas”.

Por su parte, la Agenda Urbana de Andalucía es un documento estratégico a partir del cual se establecen directrices en relación con la intervención en áreas urbanas y se sustentan en un modelo de desarrollo urbano sostenible e integrado.

Esta normativa andaluza ha tenido como marco normativo destacables las leyes estatales aprobadas en nuestro país en las dos primeras décadas del siglo XXI, que obviamente

²³³ Mora Ruiz, M. “Derecho y políticas ambientales de Andalucía”. *Revista Catalana de Dret Ambiental*, 2018 (nº 2).

también rigen en Andalucía, y de las que las normas andaluzas no son sino normas de protección adicionales. Esta regulación estatal básica ha sido muy prolija. Las más significativas serían la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental y la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación (IPPC), refundida en 2016.

En la primera de esas leyes se establece como objetivo reunir en un único texto la evaluación de planes y programas, de un lado, y proyectos, de otro lado, con el fin de establecer disposiciones comunes a ambos procedimientos. Por su parte, en la segunda, actualmente en la versión del Real Decreto Legislativo 1/2016, de 16 de diciembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de prevención y control integrados de la contaminación, se establece la Autorización Ambiental Integrada como la resolución escrita del órgano competente de la Comunidad Autónoma en la que se ubique la instalación, por la que se permite, a los efectos de la protección del medio ambiente y de la salud de las personas, explotar la totalidad o parte de una instalación, bajo determinadas condiciones destinadas a garantizar que la misma cumple el objeto y las disposiciones de esta ley. Esta es el instrumento básico de prevención y control ambiental. Como veremos en el siguiente epígrafe, la Comunidad ha ejercido sus competencias para establecer medidas adicionales de protección.

Otras leyes estatales con incidencia significativa son la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de calidad del aire y protección de la atmósfera, por lo que respecta a la calidad del aire atmosférico, la Ley 1/2005, de 9 de marzo, por la que se regula el régimen del comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero, por lo que a este aspecto respecta y la Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental, que regula la responsabilidad de los operadores de prevenir, evitar y reparar los daños medioambientales, de conformidad con el artículo 45 de la Constitución y con los principios de prevención y de que quien contamina paga.

3.2 La normativa andaluza sobre prevención y control ambiental.

a) Objetivos y principios de la Ley de Gestión de la Calidad Ambiental.

La Ley 7/2007, de 9 de julio, de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental (Ley GICA)²³⁴ es el desarrollo autonómico de la normativa básica estatal. En su origen se halla el desarrollo de la técnica administrativa de Evaluación de Impacto Ambiental, que se instauró originariamente por la Directiva 337/85/CEE referida a evaluación del impacto ambiental en determinados proyectos públicos y privados, traspuesta al ordenamiento nacional por el Real Decreto Legislativo 1302/1986 de 28 de junio, de Evaluación de Impacto Ambiental. Andalucía fue pionera en el desarrollo de una norma propia en materia de calidad ambiental mediante la aprobación de la Ley 7/1994, de 18 de mayo de Protección Ambiental, y los consecuentes Reglamentos, normativa ya sustituida.

El objeto de la Ley GICA es establecer un marco normativo adecuado para el desarrollo de la política ambiental de la Comunidad Autónoma de Andalucía, a través de los instrumentos que garanticen la incorporación de criterios de sostenibilidad en las actuaciones sometidas a la misma. No existe ámbito de aplicación general, sino que cada uno de los instrumentos de prevención y control marca el suyo propio; todos se encuentran en el anexo 1 de la Ley.

En particular, la Ley GICA de Andalucía, persigue los siguientes objetivos:

- Alcanzar un elevado nivel de protección del medio ambiente en su conjunto para mejorar la calidad de la vida, mediante la utilización de los instrumentos necesarios de prevención y control integrados de la contaminación.
- Garantizar el acceso de la ciudadanía a una información ambiental, así como una mayor participación social en la toma de decisiones medioambientales.
- Promover el desarrollo y potenciar la utilización del sector industrial y la sociedad en general de instrumentos y mecanismos voluntarios para el ejercicio de una responsabilidad compartida que mejore la calidad ambiental.
- Establecer los instrumentos económicos que incentiven una disminución de la incidencia ambiental de las actividades sometidas a la ley.
- Establecer los instrumentos económicos que incentiven una disminución de la incidencia ambiental de las actividades sometidas a la Ley.

²³⁴ Publicada en el BOJA 20 de julio de 2007.

- Regular un sistema de responsabilidad y reparación por daños al medio ambiente.
- Promover la sensibilización y educación ambiental de los ciudadanos y ciudadanas en la protección del medio ambiente.
- Promover la coordinación y colaboración activa entre las distintas Administraciones públicas, así como la simplificación y agilización de los procedimientos de prevención, evaluación, control y calidad ambiental

Esta importante norma ambiental andaluza se inspira en una serie de principios informadores, que son los siguientes:

- Principio de utilización racional y sostenible de los recursos naturales para salvaguardar el derecho de las generaciones presentes y futuras a la utilización de los mismos.
- Principio de responsabilidad compartida de las Administraciones públicas, de las empresas y de la sociedad en general, implicándose activamente y responsabilizándose en la protección del medio ambiente.
- Principio de información, transparencia y participación, por el que en las actuaciones en materia de medio ambiente se ha de garantizar el libre acceso de la ciudadanía a una información objetiva, fiable y concreta, que permita una efectiva participación de los sectores sociales implicados.
- Principio de promoción de la educación ambiental, que tiene por objeto la difusión en la sociedad de conocimientos, información, actitudes, valores, comportamientos y habilidades encaminadas a la protección del medio ambiente.
- Principio de prevención, que supone adoptar las medidas necesarias para evitar los daños al medio ambiente preferentemente en su fuente de origen, antes que contrarrestar posteriormente sus efectos negativos.
- Principio de enfoque integrado, que supone el análisis integral del impacto ambiental de aquellas actividades industriales de alto potencial contaminante.
- Principio de cautela, por el cual se recomienda la adopción de medidas de protección del medio ambiente tras una primera evaluación científica en la que se indique que hay motivos razonables para entender que del desarrollo de una actividad podrían derivarse efectos potencialmente peligrosos sobre el medio ambiente y la salud de las personas, los animales y las plantas.

- Principio de quien contamina paga, conforme al cual los costes derivados de la prevención de las amenazas o riesgos inminentes y la corrección de los daños ambientales corresponden a los responsables de los mismos.
- Principio de adaptación al progreso técnico mediante la promoción de la investigación, desarrollo e innovación en materia ambiental, que tiene por objeto la mejora en la gestión y control de las actividades mediante la utilización de las mejores técnicas disponibles menos contaminantes o menos lesivas para el medio ambiente.
- Principio de restauración, que implica la restitución de los bienes, en la medida de lo posible, al estado anterior a los daños ambientales producidos.
- Principio de coordinación y cooperación, por el cual las Administraciones públicas de la Comunidad Autónoma de Andalucía deberán guiar sus actuaciones en la ejecución de sus funciones y relaciones recíprocas, así como prestarse la debida asistencia para lograr una mayor eficacia en la protección.

Los Instrumentos de Prevención y Control Ambiental establecidos en la Ley GICA tienen por finalidad prevenir o corregir los efectos negativos sobre el medio ambiente de determinadas actuaciones, en concreto en las recogidas en su Anexo I. Estas actuaciones se concretan en una serie de planes, programas y proyectos de obras o de actividades, a las que, en función de su envergadura y potencial incidencia sobre el medio ambiente, les son de aplicación alguno de los Instrumentos.

Se agrupan en doce categorías en razón a su especificidad: industria extractiva mineral y almacenamiento geológico de gases; instalaciones de producción, transformación, transporte o almacenamiento de energías convencionales o renovables ; producción y transformación de metales; industria del mineral: cementos, cal, aglomerantes hidráulicos, productos cerámicos y de la piedra; industria química y petroquímica; industria textil, del papel y del cuero; proyectos de infraestructuras: transporte, comunicación, defensa marítima, circuitos, urbanización; proyectos de ingeniería hidráulica y gestión hídrica; agricultura, silvicultura y acuicultura; industria agroalimentaria y explotaciones ganaderas; `proyectos de almacenamiento, tratamiento y gestión de residuos; o planes y programas.

Los instrumentos de prevención y control ambiental regulados en la misma tienen por finalidad prevenir o corregir los efectos negativos sobre el medio ambiente de determinadas actuaciones, son la autorización ambiental integrada, la autorización ambiental unificada, la evaluación ambiental de planes y programas, la calificación ambiental, las autorizaciones de control de la contaminación ambiental, y la declaración responsable de los efectos ambientales.

En particular, por autorización ambiental integrada (AAI) entiende la resolución de la Consejería competente en materia de medio ambiente por la que se permite, a los solos efectos de la protección del medio ambiente y de la salud de las personas, y de acuerdo con las medidas recogidas en la misma, explotar la totalidad o parte de las actividades sometidas a dicha autorización conforme a lo previsto en la ley y lo indicado en el Anexo I de la norma.

En dicha resolución se integrarán los pronunciamientos, decisiones y autorizaciones previstos en el artículo 11.1.b) de la Ley 16/2002 (IPPC), de 1 de julio, de prevención y control integrado de la contaminación, y aquellos otros pronunciamientos y autorizaciones que correspondan a la Consejería competente en materia de medio ambiente y que sean necesarios, con carácter previo, a la implantación y puesta en marcha de las actividades. La resolución de la autorización ambiental integrada podrá ser válida para una o más instalaciones o partes de instalaciones que tengan la misma ubicación.

Por su parte, la Autorización Ambiental Unificada (AAU) es un trámite propio del derecho andaluz. Se trata, como hemos dicho antes, de una medida adicional de protección. La Ley GICA la define como: “resolución de la Consejería competente en materia de medio ambiente en la que se determina, a los efectos de protección del medio ambiente, la viabilidad de la ejecución y las condiciones en que deben realizarse las actuaciones sometidas a dicha autorización conforme a lo previsto en la ley y lo indicado en su Anexo I.

En la autorización ambiental unificada se integrarán todas las autorizaciones y pronunciamientos ambientales que correspondan a la Consejería competente en materia de medio ambiente y que sean necesarios con carácter previo a la implantación y puesta

en marcha de las actuaciones.” Como vemos, se trata de una definición muy parecida a la de la AAI, sin las referencias a la normativa estatal. Sería un segundo escalón y a este tipo de instrumento quedan sometidas otras actuaciones, igualmente con alto impacto ambiental, pero a otro nivel (encontramos en el Anexo I tales como dragados, instalaciones de producción de energía hidroeléctrica o pistas permanentes de carreras y de pruebas para vehículos motorizados). Su tramitación y resolución corresponden a la Consejería competente, así como la vigilancia y control del cumplimiento de las condiciones que en ella se establezcan.

b) Desarrollo reglamentario.

Su procedimiento de tramitación ha sido desarrollado por el Decreto 356/2010, de 3 de agosto, por el que se regula la autorización ambiental unificada, se establece el régimen de organización y funcionamiento del registro de autorizaciones de actuaciones sometidas a los instrumentos de prevención y control ambiental, de las actividades potencialmente contaminadoras de la atmósfera y de las instalaciones que emiten compuestos orgánicos volátiles, y se modifica el contenido del Anexo I de la Ley 7/2007, de 9 de julio, de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental. En él y tal y como estaba previsto en la Ley se ha previsto una tramitación similar a la de la AAI (información pública, informes de aquellas Administraciones y órganos de la Junta que deban intervenir, trámite de audiencia y propuesta de resolución).

La Evaluación Ambiental Estratégica es un proceso que permite la integración de los aspectos ambientales en los planes y programas mediante la preparación del informe de sostenibilidad ambiental, de la celebración de consultas, de la consideración del informe de sostenibilidad ambiental, de los resultados de las consultas y de la memoria ambiental, y del suministro de información sobre la aprobación de los mismos. Es una tramitación totalmente dentro de la Administración de la Junta de Andalucía, a medias entre el órgano que esté formulando y tramitando el plan y la Consejería competente en materia de Medio Ambiente.

Sin embargo, la Evaluación Ambiental de los instrumentos de planeamiento urbanístico se adapta a las particularidades recogidas en la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía, lo que la acerca a las AAI y AAU, puesto que

entra en liza un tercero, en este caso el Ayuntamiento, que tramita el planeamiento (generalmente) y que debe cumplir las condiciones que se establezcan.

Tiene como finalidad la integración de los aspectos ambientales en los instrumentos de planeamiento urbanístico, y su carácter diferenciado viene reflejado en el artículo 40 de la Ley GICA, que indica que la Administración que formule cualquier instrumento de planeamiento sometido a evaluación ambiental deberá integrar en el mismo un estudio de impacto ambiental con el contenido mínimo recogido en el Anexo II.B de dicha Ley.

Por su parte, la Calificación Ambiental (CA) tiene por objeto la evaluación de los efectos ambientales de determinadas actuaciones, así como la determinación de la viabilidad ambiental de las mismas y de las condiciones en que deben realizarse y que sea favorable constituye requisito indispensable para el otorgamiento de la licencia municipal correspondiente.

Es el procedimiento mediante el cual se analizan las consecuencias ambientales de la implantación, ampliación, modificación o traslado de las actividades que así recoja el anexo I de la Ley GICA (donde encontramos actividades de todo tipo, desde actuaciones sometidas a AAI o AAU por debajo de unos umbrales de producción o magnitudes, a actividades productivas, comerciales o de servicios normalmente compatibles con usos residenciales), al objeto de comprobar su adecuación a la normativa ambiental vigente y determinar las medidas correctoras o precautorias necesarias para prevenir o compensar sus posibles efectos negativos sobre el medio ambiente, continúa siéndole aplicable el Decreto 297/1995, de 19 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Calificación Ambiental.

La competencia para la tramitación y resolución, así como para la vigilancia, control y ejercicio de la potestad sancionadora, en su caso, corresponde a los Ayuntamientos. El procedimiento se integra en la licencia municipal (cuando la actividad esté sometida a ella) y se resolverá con carácter previo en los casos en que esté sometido a declaración responsable, pudiéndose en algunos casos realizarse también por esa vía. Junto con la solicitud de la correspondiente licencia municipal, o con carácter previo a la presentación de la declaración responsable, los titulares o promotores de las actuaciones sometidas a

CA deberán presentar un análisis ambiental como documentación complementaria del proyecto técnico. El carácter previo de la CA ha sido mantenido por estar incluido en el Anexo I de la Ley 3/2014, de 1 de octubre, de medidas normativas para reducir las trabas administrativas para las empresas.

Por último, respecto a las autorizaciones de control de la contaminación ambiental, se establece que son las de emisión a la atmósfera, las de vertido a aguas litorales y continentales, las de producción de residuos y las de gestión de residuos.

3.3 Normativa sobre calidad ambiental de Andalucía. En especial, sobre gestión de los residuos.

La comentada Ley GICA, en su Título II, establece las garantías para reforzar la participación social y el acceso de los ciudadanos a una información ambiental objetiva y fiable, así como la difusión de dicha información, en consonancia al derecho de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente Ley 27/2006. Como instrumento para la consecución de estos objetivos crea la Red de Información Ambiental de Andalucía.

Establece el artículo 48 de la Ley GICA que las Administraciones públicas competentes adoptarán y fomentarán cuantas medidas sean necesarias para la mejora de la calidad ambiental del aire, el agua y el suelo. La calidad ambiental se garantizará mediante la aplicación de normas de calidad, de valores límites de emisión y de cualquier otra medida que se establezca por las Administraciones públicas competentes con el mismo fin. Además, la Consejería competente en materia de medio ambiente podrá elaborar planes de mejora de la calidad ambiental cuya aprobación corresponderá al Consejo de Gobierno.

La materia calidad ambiental es dividida por la Ley en cuatro aspectos esenciales para el medio ambiente: la calidad del medio ambiente atmosférico, del medio hídrico, del suelo y los residuos.

a) Calidad del medio ambiente atmosférico.

En cuanto a la calidad del medio ambiente atmosférico, se establece que el aire ambiente puede sufrir contaminación atmosférica (por presencia de cualquier sustancia introducida por la actividad humana con repercusión sobre la salud o el medio ambiente), acústica y lumínica.

Respecto a la contaminación atmosférica, el Decreto 239/2011, de 12 de julio, por el que se regula la calidad del medio ambiente atmosférico, viene a desarrollar la Ley GICA, dividiendo las competencias en la materia entre las que corresponden a la Consejería y las que corresponden a los municipios, siendo una de las más relevantes de la Consejería la de autorizar las emisiones a la atmósfera. El plazo de resolución y notificación es de tres meses, con silencio desfavorable.

En el Anexo III de la Ley GICA se establecen las sustancias que, si son emitidas de forma sistemática, hacen considerar a la actividad como potencialmente contaminadora de la atmósfera, debiendo ser objeto de inscripción en registro específico. El Reglamento crea un registro de vigilancia y control, contemplando los sistemas de evaluación normalizados, regula las actividades potencialmente contaminadoras de la atmósfera y establece los procedimientos de autorización de las emisiones a la atmósfera y de gases de efecto invernadero.

En lo que hace referencia a la contaminación lumínica, la Ley trata de prevenir, minimizar y corregir los efectos de la dispersión de luz artificial hacia el cielo nocturno; preservar las condiciones naturales de oscuridad en beneficio de los ecosistemas nocturnos en general; promover el uso eficiente del alumbrado, sin perjuicio de la seguridad de los usuarios; reducir la intrusión lumínica en zonas distintas a las que se pretende iluminar, principalmente, en entornos naturales e interior de edificios residenciales y salvaguardar la calidad del cielo y facilitar la visión del mismo, con carácter general, y, en especial, en el entorno de los observatorios astronómicos. Se distinguen las zonas E1 como áreas

oscuras (espacios naturales y zonas de observación astronómica), E2 como áreas que admiten un flujo luminoso reducido (suelos urbanizables y no urbanizables que no sean E1), E3 como áreas que admiten un flujo luminoso medio (zonas residenciales, industriales, dotacionales con uso nocturno y sistema general de espacios libres) y E4 que admiten un flujo luminoso elevado (zonas comerciales, turísticas y recreativas de horario nocturno).

La Ley recoge una serie de prohibiciones generales y todo ello ha sido regulado por el Decreto 357/2010, de 3 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento para la protección de la calidad del cielo nocturno frente a la contaminación lumínica y el establecimiento de medidas de ahorro y eficiencia energética, que ha sido declarado nulo por STS de 21 de abril de 2016, por un defecto de forma en su tramitación.

Por último, respecto a la contaminación acústica la Ley GICA asume lo establecido con carácter general por la Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del Ruido, estatal y básica en la materia, que desarrolla a través del Decreto 6/2012, de 17 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de protección contra la contaminación acústica en Andalucía y se modifica el Decreto 357/2010.

Realiza la asignación de competencias en la materia entre Consejería competente en medio ambiente, Administración local y Consejerías competentes por razón de la materia. Ésta prevé la realización de unos mapas de ruido que se concretan en mapas estratégicos y singulares de ruido, que deberán aprobarse, previo trámite de información pública por un periodo mínimo de un mes, y habrán de revisarse y, en su caso, modificarse, cada cinco años a partir de su fecha de aprobación.

En los términos y plazos establecidos en la normativa vigente, se elaborarán y aprobarán mapas estratégicos de ruido de los principales emisores: aglomeraciones; grandes ejes viarios; grandes ejes ferroviarios; y grandes infraestructuras aeroportuarias.

Se establecen las áreas de sensibilidad acústica en las que se evalúen los impactos acústicos y se propongan los correspondientes planes de acción. Se regulan igualmente las zonas de protección acústica especial y las zonas acústicamente saturadas. Para la

comprobación del cumplimiento de los límites admisibles de ruidos y vibraciones, establece unas normas de calidad acústica según usos (residencial, administrativo/oficinas, sanitario y educativo/cultural), la normalización de los equipos de medición y normas de prevención y aislamiento.

b) Calidad del medio hídrico.

La calidad del medio hídrico está referida en la Ley GICA a la protección de la calidad de las aguas continentales (superficiales y subterráneas) y litorales (de transición y costeras) y al resto del dominio público hidráulico y marítimo-terrestre cuya competencia corresponda a la Comunidad Autónoma de Andalucía y sin perjuicio de lo dispuesto en la normativa básica en materia de aguas y costas.

El Decreto 109/2015, de 17 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de vertidos al dominio público hidráulico y al dominio público marítimo-terrestre de Andalucía, viene a diferenciar las competencias entre las propias de la Consejería competente en medio ambiente (entre las que destacamos el otorgamiento de las autorizaciones de vertido y el control y seguimiento de las condiciones establecidas en ellas) y las propias de los municipios (referidas fundamentalmente al alcantarillado propio).

El plazo de resolución y notificación queda establecido en seis meses con silencio desestimatorio. Las autorizaciones pueden ser revisadas en caso de mejoras en el vertido o en la normativa aplicable o modificarse por razones de sequía u otros fenómenos extremos. Además de detallar la instrucción del procedimiento de autorización ex novo de vertidos con los preceptivos límites de emisión y calidad, completa el ámbito de aplicación a la vigencia, revisión, modificación y extinción de las autorizaciones preexistentes, creando el registro de autorizaciones e introduciendo la reutilización de aguas.

c) Calidad ambiental del suelo.

La calidad ambiental del suelo, por su parte, está dirigida al control de las actividades potencialmente contaminantes de los mismos y a los suelos contaminados o potencialmente contaminados. El Decreto 18/2015, de 27 de enero, por el que se aprueba el reglamento que regula el régimen aplicable a los suelos contaminados viene a

diferenciar las competencias autonómicas y municipales; en referencia a los suelos contaminados se regulan los procedimientos de declaración a efectos de la obligatoria descontaminación por sus propietarios; consecuentemente establece el procedimiento de aprobación del proyecto de descontaminación cuya ejecución permita la oportuna desclasificación. Esta declaración será objeto de nota marginal en el Registro de la Propiedad a iniciativa de la Consejería, que procederá a la cancelación de la misma tras la comprobación de la efectiva descontaminación.

El Reglamento diferencia entre las obligaciones de los titulares de actividades potencialmente contaminantes del suelo de los propietarios de suelos que han soportado actividades potencialmente contaminantes, estableciendo un procedimiento de incardinación específico para los instrumentos de prevención y control ambiental que atiendan a los instrumentos de planeamiento urbanístico de suelos con estas características.

Por último, en lo referente a los residuos, la Ley GICA realiza una regulación que es de aplicación a todo tipo de residuos que se produzcan o gestionen en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma con las exclusiones recogidas en la normativa básica y los desechos procedentes de actividades agrícolas y agroalimentarias que se destinen a generación de energía y los procedentes de actividades ganaderas que se destinen a utilización como fertilizante, que tienen la consideración de materia prima secundaria.

d) Residuos. El desarrollo reglamentario para su gestión y para la participación de los entes locales.

En materia de residuos, la Ley GICA se ha desarrollado a través del Decreto 73/2012 por el que se aprueba el Reglamento de Residuos de Andalucía²³⁵, que esencialmente tiene por objeto prevenir la generación de residuos y fomentar, por este orden, la prevención, la preparación para la reutilización, el reciclado y otras formas de valorización, preferentemente la material sobre la obtención de energía, considerándose la deposición en vertedero aceptable únicamente cuando no existan otras alternativas viables y esté justificada por un enfoque de ciclo de vida sobre los impactos globales de la generación y gestión de dichos residuos.

²³⁵ Publicado en el BOJA de 26 de abril de 2012.

La Ley recoge la prolija normativa estatal, consecuente a la trasposición de numerosas Directivas europeas en esta materia. En desarrollo de dicha Ley, Andalucía cuenta con el Decreto 73/2012, de 20 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de residuos de Andalucía: en este las competencias vuelven a quedar delimitadas entre las que corresponden a la Consejería competente en materia de medio ambiente y las de los Entes locales respecto a la elaboración de planes de gestión, regulando la producción y posesión de residuos, tanto peligrosos como no peligrosos, la gestión, autorización y vigilancia de las actividades de producción e instalaciones de gestión, así como la autorización de los sistemas integrados y de transporte de residuos o de su eliminación, etc.).

Quedan sometidas al régimen de autorización administrativa las actividades de gestión de residuos, estando eximidas las actividades de gestión de residuos urbanos realizadas directamente por las Entidades locales salvo que estén sometidas a autorización ambiental integrada. El plazo de resolución y notificación de esta autorización será de seis meses a contar desde la presentación de la solicitud, teniendo silencio desfavorable.

La cantidad de residuos de construcción y demolición que se vayan a producir y las medidas para su clasificación y separación por tipos en origen deben estimarse en los proyectos de obras sometidos a licencia urbanística. Los Ayuntamientos condicionarán el otorgamiento de la licencia municipal de obra a la constitución por parte del productor de residuos de construcción y demolición de una fianza o garantía financiera equivalente, que responda de su correcta gestión y que deberá ser reintegrada al productor cuando acredite el destino de los mismos.

Los vertederos se clasificarán en alguna de las categorías siguientes: vertedero para residuos peligrosos, vertedero para residuos no peligrosos o vertedero para residuos inertes, pudiendo ser clasificado en más de una de las categorías. Los residuos que se vayan a depositar en un vertedero deberán cumplir con los criterios de admisión para cada tipo de vertedero, siendo objeto la eliminación de los residuos en vertedero gravamen en la cuantía y con el procedimiento determinado en la normativa sobre fiscalidad ecológica. Sólo podrán depositarse en un vertedero aquellos residuos que hayan sido objeto de tratamiento. Esta disposición no se aplicará a los residuos inertes

cuyo tratamiento sea técnicamente inviable o a aquellos residuos cuyo tratamiento no contribuya a la protección del medio ambiente o la salud humana.

El sistema integrado de gestión, constituido como asociación o agrupación de interés económico sin ánimo de lucro, con personalidad jurídica propia, deberá hacerse cargo directamente de la gestión de los residuos generados por los productos que ponen en el mercado los agentes económicos integrados en el sistema o contribuir económicamente a cubrir los costes adicionales atribuibles a dicha gestión en los sistemas públicos de gestión de residuos.

La Consejería competente en materia de medio ambiente impulsará las actuaciones de investigación y divulgación en materia de valorización de los residuos, tendentes a fomentar la prevención en origen de la producción de residuos. Así mismo establecerá medidas de carácter económico y financiero que sean necesarias, con la finalidad de favorecer la reducción, la reutilización y el reciclado de los envases.

El artículo 98 de la ley GICA delimita las competencias en materia de residuos en Andalucía. En particular, declara que corresponde a la Consejería competente en materia de medio ambiente las siguientes competencias:

- Fomentar la minimización de la producción de residuos, su reutilización y reciclaje y, en último caso, la valorización de los mismos, previo a su eliminación.
- La elaboración de los planes autonómicos de gestión de residuos.
- La colaboración con las Administraciones locales para el ejercicio de sus competencias de gestión de residuos urbanos o municipales.
- La autorización, registro, vigilancia e inspección de las actividades de producción y gestión de residuos, requiriendo para ello, en su caso, la información pertinente sobre el origen, características, cantidad y gestión de los residuos a los poseedores, productores y gestores que estarán obligados a facilitarla.
- La autorización de los sistemas integrados de gestión de residuos, previa audiencia de consumidores y usuarios, en la forma reglamentariamente establecida.
- La ejecución de actuaciones en materia de prevención, reutilización y reciclado de envases y residuos de envases, así como el desarrollo de las actuaciones necesarias para recabar de los agentes económicos información suficiente para

comprobar si se cumplen los objetivos de la normativa de envases y residuos de envases.

- La autorización del traslado de residuos peligrosos a otras Comunidades Autónomas, así como la autorización del traslado de residuos desde o hacia países de la Unión Europea y la inspección y sanción derivada de los citados regímenes de traslados.
- La autorización de la eliminación directa de residuos peligrosos en vertedero.
- El registro administrativo de las operaciones de los importadores y adquirentes intracomunitarios, así como de los agentes comerciales e intermediarios que, en nombre propio o ajeno, pongan residuos en el mercado o realicen con las mismas operaciones jurídicas que impliquen cambio de titularidad posesoria, aun sin contenido transaccional comercial, lo que deberán notificar previamente con la antelación y en los términos que se determinen reglamentariamente.
- Promover la participación de los agentes económicos y sociales en la gestión de residuos.
- El ejercicio de la potestad sancionadora, en el ámbito de sus competencias.

Por su parte, establece la ley que los Entes locales serán competentes para la gestión de los residuos urbanos de acuerdo con lo dispuesto en la norma, así como en la normativa aplicable en la materia. Particularmente, establece que corresponde a los municipios:

- La prestación de los servicios públicos de recogida, transporte y, en su caso, la eliminación de los residuos urbanos en la forma que se establezca en sus respectivas ordenanzas y de acuerdo con los objetivos establecidos por la Administración de la Junta de Andalucía en los instrumentos de planificación.
- La elaboración de planes de gestión de residuos urbanos, de conformidad con los planes autonómicos de gestión de residuos.
- La vigilancia, inspección y sanción en el ámbito de sus competencias.

En el capítulo cuarto de la norma reglamentaria sobre residuos de Andalucía, se aborda lo referente a los residuos municipales. En materia de recogida selectiva de residuos municipales, se establece, con el objetivo de favorecer el reciclaje y la valorización de los residuos municipales, las entidades locales contribuirán, en el ámbito de sus competencias, al cumplimiento de los objetivos definidos en la norma, mediante la

prestación del servicio de recogida selectiva de las diversas fracciones de residuos, utilizando los sistemas de separación y recogida que resulten más eficientes y que sean más adecuados a las características de su ámbito territorial.

En relación a los derechos de las personas o entidades productoras o poseedoras de residuos municipales, se expresa que quienes posean o produzcan residuos municipales tienen derecho a:

- Recibir la prestación del servicio de recogida de residuos municipales en los términos establecidos en las ordenanzas locales, los planes de residuos y el presente Reglamento.
- Conocer los horarios, frecuencia y condiciones del servicio de recogida de residuos municipales.
- Recibir información del coste económico de la gestión de los residuos y de la aplicación de la tasa correspondiente.
- Realizar solicitudes, reclamaciones o sugerencias en relación a la prestación del servicio a la administración local o a la entidad adjudicataria de éste, y recibir información del resultado de las mismas.
- Denunciar aquellas infracciones de las que tengan conocimiento ante los servicios competentes.
- Recibir información de la producción anual de residuos municipales y de su destino final.
- Cualesquiera otros derechos que le sean reconocidos por las ordenanzas locales.

En cuanto a las obligaciones de las personas o entidades productoras de residuos municipales, sin perjuicio de las que, además, puedan imponerles las respectivas ordenanzas, tienen las siguientes:

- Separar en origen las fracciones de residuos en las condiciones que determine la normativa vigente y las ordenanzas locales, incluyendo los residuos para los que las administraciones locales hayan definido un sistema de depósito o recogida especial.
- Mantener los residuos municipales en condiciones tales que no produzcan molestias ni supongan ninguna clase de riesgo hasta tanto pongan los mismos a disposición de la Administración o entidad encargada de la recogida.

- Utilizar correctamente los contenedores de residuos domésticos, evitando la mezcla de diferentes tipos de residuos.
- Para aquellos residuos peligrosos domésticos u otros residuos cuyas características dificulten su gestión, las entidades locales, a través de sus ordenanzas, podrán obligar al productor o a otro poseedor de éstos a adoptar medidas para eliminar o reducir dichas características, o a que los depositen en la forma y lugar adecuados.
- Informar a la entidad local sobre el origen, cantidad y características de aquellos residuos municipales que, por sus particularidades, pueden producir trastornos en las operaciones de recogida y transporte.
- Adecuar los residuos para su entrega en los términos que establezcan las administraciones locales.
- No depositar los residuos en lugares no autorizados por los servicios municipales o en condiciones distintas a las determinadas por las administraciones locales.
- Abonar las tasas previstas en las ordenanzas fiscales como contrapartida por la prestación de los servicios municipales.

3.4 Normativa y gestión del agua en Andalucía.

a) Las aguas: competencias de la comunidad autónoma.

El régimen competencial en la materia lo encontramos tanto en la Constitución como en nuestro Estatuto. De un lado, la Constitución en su artículo 148.1.10º otorga la posibilidad a las Comunidades Autónomas de establecer competencias en los proyectos, construcción y explotación de los aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos de interés de la Comunidad Autónoma así como en lo referente a las aguas minerales y termales.

De otro lado, en el artículo 149.1.22º, se establece como competencia exclusiva del Estado la regulación de la legislación, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurran por más de una Comunidad Autónoma. Luego el marco constitucional es claro: las Comunidades Autónomas pueden establecer competencias en materia de aguas que discurran exclusivamente por su territorio, pasando a ser el control estatal cuando no sea así.

En cuanto a nuestro régimen jurídico estatutario, ello se dispone en el artículo 50 EAA, que bajo la rúbrica “Agua”, establece:

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

a) Recursos y aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos, cuando las aguas transcurran por Andalucía. Aguas subterráneas cuando su aprovechamiento no afecte a otro territorio.

b) Aguas minerales y termales.

c) La participación de los usuarios, la garantía del suministro, la regulación parcelaria y las obras de transformación, modernización y consolidación de regadíos y para el ahorro y uso eficiente del agua.

2. Corresponde a la Comunidad Autónoma de Andalucía la competencia sobre la participación en la planificación y gestión hidrológica de aprovechamientos hidráulicos intercomunitarios, en los términos previstos en la legislación del Estado. Corresponde a la Comunidad Autónoma dentro de su ámbito territorial la competencia ejecutiva sobre adopción de medidas adicionales de protección y saneamiento de los recursos hídricos y de los ecosistemas acuáticos, ejecución y explotación de obras de titularidad estatal si se establece mediante convenio, y facultades de policía del dominio público hidráulico atribuidas por la legislación estatal.”

En materia de aguas, hemos de recordar en este punto, como hemos expresado antes, que el artículo 51 (“Cuenca Hidrográfica del Guadalquivir”) fue declarado inconstitucional y nulo por la STC 30/2011, de 16 de marzo de 2011, ya que atribuía la competencia exclusiva para esa Cuenca a la Comunidad Autónoma cuando, en puridad, no transcurren el 100 % de sus aguas por nuestro territorio.

En materia de gestión del agua, valor ambiental estratégico para la vida, el profesor Embid Irujo, nos recuerda, además de esas previsiones constitucionales y estatutarias que acabo de relatar, otra muy importante. En concreto, en un trabajo que publicó en 2001 señalaba en relación a la competencia sobre las aguas que “la Constitución española de 27 de diciembre de 1978 es, efectivamente, un texto que aparece como el acontecimiento jurídicamente más relevante y engendrador, en realidad, del período más fructífero y creativo en nuestro derecho de aguas. Las decisiones de la Constitución sobre lo que, genéricamente,

podemos llamar revalorización de la propiedad pública (art. 132 CE), las novedosas preocupaciones medioambientales (art. 45 CE) y, finalmente, la influencia estructural sobre el conjunto del ordenamiento jurídico que tendrá la nueva organización territorial del Estado (con los arts. 148.1.10 y 149.1.22 CE de referencia, fundamentalmente), son el conjunto de claves jurídicas de las que se deducirán los posteriores desarrollos normativos²³⁶.

Por tanto, es clave esa previsión constitucional sobre la propiedad pública del agua, el dominio público hidráulico, que determinará la arquitectura normativa estatal y autonómica posterior, y su organización administrativa para la gestión.

b) La administración del agua.

La Ley 9/2010, de 30 de julio, de aguas de Andalucía, es el desarrollo legislativo del artículo 197.3 del Estatuto de Autonomía de Andalucía, ya comentado anteriormente, en el que se establece que "los poderes públicos de Andalucía protegerán el ciclo integral del agua y promoverán su uso sostenible, eficiente y responsable de acuerdo con el interés general". Se dicta, asimismo, en desarrollo de la conocida Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2000, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas (Directiva Marco de Aguas) y la legislación estatal que citaremos más adelante.

Tras la citada y comentada Sentencia STC 30/2011, la Ley 9/2010, en todo lo relativo a la gestión del Dominio Público Hidráulico, sólo es de aplicación en los Distritos Hidrográficos Intracomunitarios (Guadalete-Barbate, Mediterráneo y Tinto-Odiel-Piedras). En el Distrito Hidrográfico Guadalquivir, y siempre en materia de gestión del Dominio Público Hidráulico, es la legislación estatal la que es de aplicación, correspondiendo la gestión a la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir (CHG).

La legislación andaluza es de aplicación también en aquellas materias en las que la Comunidad Autónoma viene ejerciendo competencias de gestión, como son el ciclo urbano del agua (apoyando a la Administración Local e implementando el canon de mejora previsto para la financiación de infraestructuras), Administración andaluza del agua (que incluye los órganos de participación: Consejo Andaluz del Agua y

²³⁶ Embid Irujo, A. “Evolución del derecho y de la política de agua en España”. *Revista de Administración Pública*, 2001 (nº 156).

Observatorio del Agua) y Planificación de fenómenos extremos, que veremos en epígrafe propio más adelante.

A la Administración del agua en Andalucía dedica la Ley 9/2010 su Título I. Comienza discerniendo las competencias de las distintas figuras administrativas. Así, corresponde la Administración de la Junta de Andalucía:

- La planificación hidrológica intracomunitaria, participando de la intercomunitaria, la ordenación y concesión de los usos del agua.
- El control de la calidad del medio hídrico y las funciones de policía sobre el dominio público hidráulico, sin perjuicio de las funciones reservadas al Estado o compartidas con el mismo, en las demarcaciones que exceden del ámbito territorial de Andalucía.
- La ordenación de los usos de las aguas subterráneas y la recarga de acuíferos.
- El establecimiento de normas de protección en el dominio público hidráulico, sus zonas asociadas y en las zonas inundables.

En general, se le asigna la gestión ordinaria de la materia, incluyendo ordenación de sistemas de gestión, regulación de tarificación o la protección de los usuarios. Estas competencias serán ejercidas por el Consejo de Gobierno y la Consejería competente en materia de agua directamente o a través de entidades instrumentales (Agencia de Medio Ambiente y Agua de Andalucía, que es una agencia pública empresarial).

En el nuevo gobierno andaluz configurado en enero de 2019, resultado de las elecciones autonómicas de diciembre de 2018, la materia medio ambiente y concreto aguas, corresponde a la Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Desarrollo Sostenible, con una Secretaría General de Medio Ambiente, Agua y Cambio Climático, de la que depende, entre otras, la Dirección General de Planificación y Recursos Hídricos.

Al Consejo de Gobierno se le reservan importantes competencias “de alta dirección de la administración hidrológica”, tales como delimitar las demarcaciones hidrográficas intracomunitarias de Andalucía, aprobar inicialmente los planes hidrológicos de las

demarcaciones intracomunitarias de Andalucía, o aprobar el régimen jurídico del uso del agua en situaciones extraordinarias de emergencia por sequía, por poner algunos ejemplos.

La Consejería competente en materia de agua tendrá las funciones atribuidas a los organismos de cuenca por la legislación básica estatal. En particular, la Ley 9/2010 detalla los siguientes grupos de materias:

- Materia de expropiación, a realizar por las agencias públicas de la Junta de Andalucía, cuyos fines y objetivos legalmente establecidos estén referidos a la ejecución de actuaciones en materia de agua, por delegación de la persona titular de la Consejería competente en materia de agua.
- Materia de planificación hidrológica, que incluye la elaboración de la planificación y sus revisiones en demarcaciones intracomunitarias y la colaboración con el Estado en las intercomunitarias (Guadalquivir, Guadiana y Segura), establecer objetivos de protección de las aguas, regular y establecer el apoyo técnico y las medidas de auxilio económico y fomento a corporaciones locales.
- Materia de ordenación, que incluye el estudio, análisis y propuesta de los sistemas supramunicipales de gestión de las infraestructuras del ciclo integral del agua de uso urbano, la propuesta de determinación de aglomeraciones urbanas a los efectos de la depuración de aguas residuales, la propuesta, para su aprobación por el Consejo de Gobierno, de los estándares de calidad de los servicios públicos del agua y utilización eficiente de las infraestructuras de regulación, generación y regeneración y transporte del ciclo integral del agua de uso urbano.
- Materia de dominio público hidráulico, que incluye el otorgamiento de concesiones y autorizaciones para los usos del agua y su control, así como administrar y vigilar el dominio público hidráulico, controlándolo ejerciendo las funciones de policía sobre los aprovechamientos, proteger las aguas continentales y el resto del dominio, llevando el registro de los aprovechamientos de las aguas superficiales y subterráneas existentes y de los vertidos, el establecimiento de las limitaciones en el uso de las zonas inundables que se

estimen necesarias para garantizar la seguridad de las personas y los bienes, la autorización de la realización de cualquier actuación que afecte al régimen y aprovechamiento de las aguas.

- Materia de infraestructuras del agua, que incluye la planificación, programación y ejecución de las infraestructuras del agua declaradas de interés de la Comunidad Autónoma de Andalucía, así como ejecutar las restantes actuaciones que puedan establecerse en convenios, aprobación de los planes de explotación y gestión de las infraestructuras del agua existentes, así como el establecimiento de normas de explotación de dichas infraestructuras, colaborando con las entidades locales.
- Materia de prevención de efectos de la sequía e inundaciones, incluyendo la definición del sistema global de indicadores hidrológicos que permita prever las situaciones de sequía, la elaboración de un sistema de información geográfica de zonas inundables y adopción de medidas para su difusión y la coordinación con las Administraciones competentes en materia de protección civil y ordenación territorial y urbanística y del medio rural.

A la Administración Local, a través de los municipios, se les otorgan competencias en el ciclo integral del agua de uso urbano, tanto en abastecimiento en alta como en baja, el saneamiento de aguas residuales y pluviales, la depuración de las mismas, la reutilización, en su caso, la aprobación de tasas o tarifas, el control y seguimiento de vertidos a la red, la autorización de fosas sépticas y redes y la potestad sancionadora.

También se incluye la potestad de ordenación de los servicios del agua, que implica la competencia municipal para aprobar reglamentos para la prestación del servicio y la planificación, elaboración de proyectos, dirección y ejecución de las obras hidráulicas correspondientes al ámbito territorial del municipio, y su explotación, mantenimiento, conservación e inspección.

Todas estas competencias se pueden desarrollar tanto por los municipios por sí mismos, o a través de diputaciones o entes supramunicipales. A éstos últimos, la Ley los dota de personalidad jurídica propia y los obliga a tomar forma de consorcio, mancomunidad u otra similar asociativa, previo informe de la Consejería competente

en materia de agua. Tendrán las competencias de gestión supramunicipal, así como las que le deleguen las entidades locales o la Administración de la Junta de Andalucía. Deben velar por la aplicación homogénea de las normativas técnicas de aplicación y de los estándares técnicos de prestación de los diferentes servicios y proponer programas y elaborar proyectos de obras que se someterán a la aprobación de la Consejería.

En cada ente supramunicipal se deberá crear un órgano de participación, en el que tendrán representación los intereses socioeconómicos a través de los organismos y asociaciones reconocidos por la ley que los agrupen y representen.

El artículo 15 de la Ley 9/2010 prevé la creación de la Comisión de Autoridades Competentes, adscrita a la Consejería en materia de aguas, lo que se llevó a cabo por el Decreto 14/2012, sobre demarcaciones hidrográficas de las cuencas intracomunitarias situadas en Andalucía. Las funciones de dicha comisión en virtud de la Ley son las siguientes:

- a) Favorecer la cooperación en el ejercicio de las competencias relacionadas con la protección de las aguas que ostentan las distintas Administraciones Públicas competentes en el territorio andaluz.
- b) Impulsar la adopción por las Administraciones Públicas competentes de las medidas que exija el cumplimiento de las normas de protección de las aguas.

El Título II de la Ley 9/2010 sobre Participación pública y derecho a la información, recoge dos entes más que podemos considerar dentro de la Administración del agua en Andalucía.

El primero de ellos es el Consejo Andaluz del Agua, que es el órgano de consulta y asesoramiento del Gobierno andaluz en materia de agua. Corresponde a la persona titular de la Viceconsejería de la Consejería competente en materia de Medio Ambiente, la Vicepresidencia primera y a la persona titular de la Secretaría General del Agua, la Vicepresidencia segunda de dicho órgano colegiado. La Presidencia la ostenta la persona titular de la Consejería competente y cuenta con representación de la práctica totalidad de las consejerías y las Delegaciones Territoriales, las demás Administraciones

territoriales, organizaciones sindicales, organizaciones profesionales agrarias, Confederación de Empresarios de Andalucía, usuarios de regadíos, ecologistas, usuarios, vecinos, etc.

Las funciones que se le atribuyen a dicho Consejo son actuar como órgano de información, consulta y asesoramiento; informar los anteproyectos de leyes y proyectos de decretos que en materia de aguas sean sometidos a la aprobación del Consejo de Gobierno; formular iniciativas y proponer cuantas medidas se consideren oportunas para la mejor gestión, uso y aprovechamiento del recurso; o cualesquiera otros que le sean atribuidas por la persona titular de la Consejería competente.

El segundo de ellos es el Observatorio del Agua, que es un órgano colegiado de la Junta de Andalucía, adscrito a la consejería competente en materia de agua, de carácter consultivo y de participación social. Ha sido regulado por el Decreto 52/2012, de 29 de febrero, por el que se regula el Observatorio del Agua de Andalucía.

Entre las funciones de este órgano, con sede en Málaga, destacan la realización de estudios e informes sobre la planificación, la gestión del uso del agua y del dominio público hidráulico o demandas de agua para las distintas actividades o los objetivos ambientales y caudales ecológicos; la elaboración de propuestas sobre estándares de calidad e indicadores de gestión; o el análisis de las incidencias derivadas del cumplimiento de los objetivos ambientales y sensibilidad del régimen de caudales ecológicos.

Tanto el Consejo como el Observatorio, así como otros órganos, han sido objeto de una regulación común a través del Decreto 477/2015, de 17 de noviembre, por el que se regulan los Órganos Colegiados de Participación Administrativa y Social de la Administración Andaluza del Agua. En concreto, todos los órganos colegiados que están previstos en la materia los encontramos en el artículo 8 de este Decreto y son:

- El Consejo Andaluz del Agua.
- El Observatorio del Agua.
- La Comisión de Autoridades Competentes.
- La Comisión de Seguimiento para la Prevención de Inundaciones Urbanas.
- Los Consejos del Agua de las Demarcaciones Hidrográficas.

- Las Comisiones para la Gestión de la Sequía.
- Los Comités de Gestión.
- El Gabinete permanente.
- La Comisión de Explotación del trasvase Guadiaro-Guadalete.

c) El dominio público hidráulico.

El régimen jurídico del dominio público hidráulico está establecido en la legislación estatal, en concreto el Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas y el Real Decreto 849/1986, de 11 de abril, por el que se aprueba el Reglamento del Dominio Público Hidráulico.

Según el artículo 2 del texto legislativo, constituyen el dominio público hidráulico del Estado:

- Las aguas continentales, tanto las superficiales como las subterráneas renovables con independencia del tiempo de renovación.
- Los cauces de corrientes naturales, continuas o discontinuas.
- Los lechos de los lagos y lagunas y los de los embalses superficiales en cauces públicos.
- Los acuíferos, a los efectos de los actos de disposición o de afección de los recursos hidráulicos.
- Las aguas procedentes de la desalación de agua de mar.

En los siguientes artículos, la Ley define conceptos estratégicos para la gestión del dominio público hidráulico como cauce (“cauce natural de una corriente continua o discontinua es el terreno cubierto por las aguas en las máximas crecidas ordinarias”), riberas y márgenes (“fajas laterales de los cauces públicos situadas por encima del nivel de aguas bajas, y por márgenes los terrenos que lindan con los cauces”), o lecho o fondo de los lagos y lagunas (“terreno que ocupan sus aguas en las épocas en que alcanzan su mayor nivel ordinario”).

Por su parte, la Ley 9/2010, de 30 de julio, de Aguas para Andalucía, establece una serie de condiciones en zona de servidumbre de protección a los cauces y zona de policía, que desarrollan las que acabamos de ver:

- Zonas de servidumbre de protección de cauces: se garantizará con carácter

general la continuidad ecológica, para lo cual deberán permanecer regularmente libre de obstáculos, sin perjuicio del derecho a sembrar en los términos establecidos por la legislación básica. Se declaran de utilidad pública las actuaciones que deban hacerse en las citadas zonas con el fin de protección de los cauces, a los efectos de la expropiación forzosa de los terrenos necesarios para su ejecución.

- Zona de policía: incluirá la zona o zonas donde se concentra preferentemente el flujo de las aguas, en las que solo podrán ser autorizadas por la Consejería competente en materia de agua aquellas actividades no vulnerables frente a las avenidas y que no supongan una reducción significativa de la capacidad de las vías de intenso desagüe.

d) Usos del dominio público hidráulico.

La Ley prevé una serie de usos para este Dominio Público, que vamos a resumir de la siguiente manera:

- Usos comunes: todos pueden, sin necesidad de autorización administrativa y de conformidad con lo que dispongan las Leyes y Reglamentos, usar de las aguas superficiales, mientras discurren por sus cauces naturales, para beber, bañarse y otros usos domésticos.
- Usos comunes especiales: sujetos a obtener previamente una autorización administrativa, como la navegación y flotación, embarcaderos, etc.
- Uso privativo: sea o no consuntivo, que requiere la obtención previa de una concesión administrativa o que se establezca el derecho a su uso por disposición legal. El derecho a cada uso privativo se transcribe al Registro de Aguas existente en el Organismo de cuenca que corresponda según la situación geográfica del aprovechamiento.

Los usos privativos por disposición legal son los que tienen los propietarios de fincas de aprovechar las aguas pluviales que discurran por ella y las estancadas, dentro de sus linderos, sin más limitaciones que las establecidas en el Texto refundido de la Ley de

Aguas, el respeto a los derechos de tercero y la prohibición del abuso del derecho; así como utilizar aguas procedentes de manantiales situados en su interior y aprovechar en él aguas subterráneas, cuando el volumen total anual no sobrepase los 7.000 metros cúbicos, salvo en los acuíferos que hayan sido declarados como sobreexplotados, o en riesgo de estarlo, donde no podrán realizarse nuevas obras para estos fines sin autorización.

Los Usos Privativos no incluidos en los anteriores requieren concesión administrativa. Las concesiones se otorgan según las previsiones de los planes hidrológicos, teniendo en cuenta la explotación racional conjunta de los recursos superficiales y subterráneos, sin que el título concesional garantice la disponibilidad de los caudales concedidos. Se otorgan con carácter temporal y por plazo no superior a setenta y cinco años, con carácter discrecional, pero motivado y adoptado en función del interés público. El plazo es prorrogable si las obras necesarias para la utilización de la concesión no son amortizables en el citado periodo, con un máximo de diez años y por una sola vez.

En caso de concesión con destino a riego, el titular de la concesión debe serlo de las tierras, sin perjuicio de las concesiones otorgadas a las comunidades de usuarios. En caso contrario, deberá acreditarse previamente la conformidad de los titulares de al menos la mitad de la superficie

Las concesiones podrán ser revisadas, previa autorización administrativa del órgano otorgante:

- Cuando de forma comprobada se hayan modificado los supuestos determinantes de su otorgamiento.
- En casos de fuerza mayor, a petición del concesionario.
- Cuando lo exija su adecuación a los Planes Hidrológicos.

Por último, respecto al régimen de las concesiones establecido en la legislación estatal, cabe destacar que, a efectos de otorgamiento, el orden de preferencia será el establecido en el correspondiente Plan Hidrológico de cuenca o, en su defecto, al siguiente:

- Abastecimiento de población, incluyendo en su dotación la necesaria para industrias de poco consumo de agua, situadas en los núcleos de población y

conectadas a la red municipal.

- Regadíos y usos agrarios.
- Usos industriales para producción de energía eléctrica.
- Otros usos industriales no incluidos en los apartados anteriores.
- Acuicultura.
- Usos recreativos.
- Navegación y transporte acuático.
- Otros aprovechamientos.

La Ley andaluza 9/2010, de aguas, modula dicho orden para las aguas de competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma del siguiente modo:

- a) Usos domésticos para la satisfacción de las necesidades básicas de consumo de boca y de salubridad.
- b) Usos urbanos no domésticos en actividades económicas de bajo consumo de agua.
- c) Usos agrarios, industriales, turísticos y otros usos no urbanos en actividades económicas y usos urbanos en actividades económicas de alto consumo.
- d) Otros usos no establecidos en los apartados anteriores.

En el artículo 45 de la norma andaluza encontramos una serie de particularidades para el régimen de concesiones de uso de aguas en la Comunidad Autónoma. Vamos a comentar brevemente dichas particularidades:

- Se prevé la modificación de los usos del agua previstos en los títulos concesionales, sin alterar los derechos de otros concesionarios ni perjudicar el régimen de explotación o el dominio público hidráulico. Sólo en el caso de declararse la modificación de utilidad pública o interés podrá producirse para usos de menor rango en el orden de prioridad antes establecido.
- El otorgamiento de nuevas concesiones de agua o ampliar las existentes, se tendrá en consideración las disponibilidades globales de la demarcación, aun cuando existan recursos libres en el sistema de explotación.

- Las nuevas concesiones tendrán en consideración el ciclo integral del agua (superficiales y subterráneas) y los derechos concedidos a usuarios aguas abajo.
- El plazo máximo de concesiones será de 20 años. Podrán ser superiores para inversiones que lo requieran para garantizar su viabilidad, con los límites finales antes vistos.
- Se pueden revisar, de oficio, los derechos concesionales en atención a las alternativas productivas en la zona de producción y tecnologías disponibles para contribuir el ahorro. También, a instancias del titular, el uso (a otros de mayor utilidad pública o interés social) que reduzcan el consumo.
- Se revisarán las concesiones que no usen parcialmente los caudales concedidos por causa imputable al titular durante tres años ininterrumpidos o cinco con interrupción en diez años, salvo por alternativas productivas que impliquen menor consumo. Esta revisión no generará indemnización. Si en los mismos periodos previstos no se use el derecho privativo de agua, la Consejería lo declarará caducado.
- Si el ejercicio de un derecho privativo afecta a otro previo, la Consejería revisará las características de la última para suprimir la afección.
- En los usos agrarios, urbanos e industriales en los que haya tenido lugar una modernización de regadíos, de redes de abastecimiento o de las instalaciones industriales, respectivamente, la Consejería competente en materia de agua, conjuntamente con la Consejería competente por razón de la materia, revisará las concesiones para adecuarlas a la nueva situación existente, destinando los recursos obtenidos a las dotaciones del Banco Público del Agua, sin indemnización.

e) Protección del dominio público hidráulico.

Para salvaguardar todas estas disposiciones, la Ley prevé un informe vinculante de la Consejería competente en materia de aguas en los instrumentos de ordenación del territorio y urbanística y la inclusión del dominio público hidráulico y zonas inundables en la cartografía que prevea el Plan Cartográfico de Andalucía.

También prevé la Ley la posibilidad de creación en cada demarcación o, en su caso, distrito hidrográfico de Andalucía, de un Banco Público del Agua, a través del cual la Consejería competente en materia de agua podrá realizar ofertas públicas de adquisición de derechos de uso del agua, para satisfacer las siguientes finalidades:

- Conseguir el buen estado ecológico de las masas de agua, teniendo en cuenta que los caudales ecológicos o demandas ambientales no tienen el carácter de uso.
- Corregir los desequilibrios de recursos en los sistemas de explotación.
- Constituir reservas para los fines previstos en los planes hidrológicos de demarcación.
- Atender fines concretos de interés autonómico.
- Ceder los derechos de uso del agua por el precio que en cada caso se acuerde.

Este Banco Público no podrá tener dotaciones por derechos obtenidos por expropiación, revisiones o extinciones de derechos concesionales, deben llevar un sistema de contabilización de operaciones separado de la Consejería, respetarán los principios de la normativa de contratación pública y estará desarrollado en su constitución y régimen de ofertas por decreto del Consejo de Gobierno.

Por último, destacaremos que la Ley prevé que por decreto del Consejo de Gobierno se creará un registro de derechos de aguas, cuya gestión corresponderá a la Consejería competente en materia de agua, donde se inscribirán de oficio los aprovechamientos de aguas públicas adquiridos por disposición legal relativos a las zonas regables de iniciativa pública.

f) Acción ciudadana por el Pacto por el Agua en Andalucía

Cuestión esencial para la preservación de los recursos hídricos de nuestra comunidad es la colaboración ciudadana y de toda la normativa anteriormente comentada. En octubre de 2019, los colectivos agrupados en la Mesa Social del Agua ²³⁷ instaron a la Junta en la reciente reunión que centre sus esfuerzos en los retos urgentes que tiene Andalucía en materia de aguas. Desde la Mesa Social se comprometieron a estudiar en detalle la propuesta de Pacto Andaluz por el Agua. No obstante, los miembros de los diferentes colectivos temen que el pacto, al absorber energías y desviar recursos, dificulte desarrollar los retos urgentes que la política de aguas de Andalucía debe afrontar inmediatamente.

En este sentido solicitaron celeridad en todo el trabajo que dependa de la administración autonómica, como:

- Afrontar de manera inmediata el comienzo de los trabajos del tercer ciclo de planificación hidrológica (2021-2027). Los documentos iniciales de las demarcaciones andaluzas ya están en fase de información pública y las aportaciones de los colectivos y organizaciones implicados en la defensa del agua son fundamentales para garantizar el “control social” de los planes hidrológicos. Desde la Mesa Social se señaló que los planes deben de ser los verdaderos pactos, con objetivos medioambientales rigurosos, medidas específicas y dotaciones económicas que precisan este tipo de planificaciones.
- Avances en el cumplimiento de la normativa sobre depuración. La Junta de Andalucía asumió la obligación de ejecutar más de 300 depuradoras de interés autonómico, pero el proceso ha sido lento y opaco. Aunque se debe actualizar anualmente, el último resumen de cumplimiento del acuerdo data del 31 de diciembre de 2017. A esa fecha, se habían ejecutado 320 de 583 millones de euros recaudados. Desde la Mesa se señaló la necesidad de planificar y optar por la gestión pública (como lo han hecho comunidades como Galicia) para hacer frente a este reto imprescindible para mejorar la calidad del agua, los propios acuíferos y con implicaciones económicas importantes.
- Andalucía es la única comunidad española que ha reconocido por ley el derecho humano al agua para garantizar un “mínimo vital” de suministro a las personas que carecen de

²³⁷ AEOPAS, FACUA, CCOO, UGT, UPA, COAG, Greenpeace, Ecologistas en Acción, WWF, Fundación Savia, Red Andaluza de la Nueva Cultura del Agua

recursos económicos. Ese derecho está recogido en una disposición adicional de la Ley de medidas frente al cambio climático y para la transición hacia un nuevo modelo energético, aprobada el pasado mes de octubre. Sin embargo, el nuevo gobierno de la Junta Andalucía, según afirman estos colectivos en nota de prensa²³⁸, aún no ha dado ningún paso para llevarlo a la práctica. Los colectivos pertenecientes a la Mesa Social piensan que su aplicación debería de ser inmediata.

- El ciclo urbano del agua requiere mayor regulación; un marco que garantice un buen y justo servicio para el ciudadano. En este mismo sentido, el borrador del Reglamento del Ciclo Urbano del Agua de Andalucía ha incorporado, fruto del trabajo colectivo desarrollado hasta el momento, importantes avances en esta materia y ha servido para articular un discurso social y eco-integrador del Derecho Humano al Agua. Desde la Mesa Social se exigió la aprobación del Reglamento, que ya es un referente de participación y pacto entre los diferentes actores que componen el ciclo urbano del agua.
- La Mesa también reiteró su apoyo a las pequeñas y medianas explotaciones profesionales agrarias que contribuyen al equilibrio territorial, el asentamiento de la población rural y el relevo generacional, y la denuncia de los procesos de crecimiento abusivos y especulativos.

La Mesa también ha explicado que la Junta de Andalucía tiene las competencias sobre estas cuestiones por lo que han pedido “celeridad en todo el trabajo que dependa de la administración autonómica”. Además, las organizaciones que componen la Mesa Social señalan que “la situación de deterioro de los recursos hídricos, la creciente demanda por el incremento de superficies de regadío y la urgencia en la adaptación al cambio climático exigen abordar el reto de la transición hidrológica, que debe ser uno de los elementos claves de los mensajes y las acciones de la Junta de Andalucía”.

²³⁸ La Mesa Social del Agua en Andalucía teme por el futuro del Pacto por el Agua, Paradigma, 2019.

3.5 La nueva ley andaluza frente al cambio climático.

a) Introducción. La estrategia normativa andaluza en el marco global de lucha contra el cambio climático.

Hace poco más de un año, la comunidad autónoma andaluza se ha dotado de un importante instrumento normativo para la lucha global contra el calentamiento y emergencia climática. Es la Ley 8/2018, de 8 de octubre, de medidas frente al cambio climático y para la transición hacia un nuevo modelo energético en Andalucía²³⁹.

La aprobación de esta Ley, como nos recuerda la profesora de Derecho Administrativo de la Universidad de Huelva, Manuela Mora Ruiz, “ya estaba prevista en el Plan Normativo aprobado por la Junta de Andalucía para el año 2018, y constituye una pieza esencial en el marco de la planificación general” (...), y pretende “materializar toda una opción política de lucha contra el cambio climático consistente en la transición hacia un modelo económico y energético diverso, en la que dar cabida tanto a políticas de mitigación, como de adaptación, puesto que unas y otras constituyen un binomio imprescindible en la referida lucha contra el cambio climático”²⁴⁰.

En la amplia exposición de motivos de la norma, se expresan elementos de diagnóstico y para la reflexión de primer nivel. Se dice que “el cambio climático tiene consecuencias en las esferas ambiental, económica y social. El cambio climático aparece como resultado del modelo de civilización industrial que se ha expandido por todo el mundo a lo largo del siglo XX. Por primera vez en la historia, la perturbación procedente de las actividades humanas ha alcanzado una magnitud tal que ha comenzado a degradar peligrosamente la capacidad del planeta para autorregular la biosfera, incluyendo pero no limitándose al clima. Por tanto, ya no es cuestionable la necesidad de avanzar con decisión hacia una economía baja en carbono, aprovechando más eficazmente los recursos, sustituyendo

²³⁹ Publicada en el BOJA de 15 de octubre de 2018. La Disposición final séptima de la ley establece una vacatio legis de tres meses, tras esta publicación oficial y modifica importantes leyes ambientales andaluzas como la Ley 7/2007 de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental, la Ley 2/1989 de Espacios Naturales, o la Ley 9/2010 de Aguas

²⁴⁰ Mora Ruiz, M. “Derecho y políticas ambientales en Andalucía”. *Revista Catalana de Dret Ambiental*, 2018 (nº 2).

decididamente la energía fósil por la renovable y generalizando la aplicación de medidas de ahorro y eficiencia energética”.

Asimismo, prosigue el texto introductorio que “en este contexto de transición se encuadran, por una parte, las políticas de mitigación, que persiguen reducir las emisiones de gases de efecto invernadero y aumentar la capacidad de sumidero de dióxido de carbono; por otra parte, las políticas de adaptación, que persiguen reducir los riesgos que origina el cambio climático para el medioambiente, la economía y la sociedad en su conjunto; y las políticas de transición energética, que persiguen transitar de un modelo energético basado en fuentes de energía contaminantes a otro sistema basado en las energías renovables y en la mejora de la eficiencia energética”.

Recuerda asimismo la exposición de motivos los compromisos internacionales contra el cambio climático, especialmente los del acuerdo de París, cuyos contenidos esenciales hemos relatado en el capítulo primeros de este trabajo de tesis doctoral. Así, se dice que “para cumplir los compromisos del Acuerdo de París hay que movilizar al sector público, a las empresas y a la sociedad civil. No cabe duda de que la importante reducción de emisiones a alcanzar en 2050 o los impactos del clima futuro tendrán una fuerte incidencia en la vida de la ciudadanía europea y de todas las empresas. Cuanto antes se aborden los problemas, menor será su impacto a nivel ambiental, social y económico y menos coste tendrá la solución.

La ley reconoce que en materia de cambio climático la Administración pública debe asumir un papel ejemplarizante, y considera que también es crucial el papel de las empresas, que, a través de la incorporación de tecnologías y prácticas avanzadas, pueden facilitar la transición hacia una economía baja en carbono, o la resiliencia al cambio climático de los sectores socioeconómicos. Además, la ley atribuye importancia decisiva a la promoción de la cultura climática y, al mismo tiempo, a la transparencia, sin la cual no es posible diseñar y aplicar políticas efectivas.

En consecuencia, la puesta en marcha de políticas efectivas de lucha contra el cambio climático es, más allá de su dimensión puramente ambiental, una cuestión de justicia social. Puesto que, en ausencia de medidas adecuadas, el cambio climático solo conducirá a un agravamiento de la preocupante desigualdad social actual, es deber de las Administraciones tomar medidas para proteger a la población de sus efectos, y hacerlo

bajo el principio fundamental de responsabilidad ambiental de que quien contamina paga, según está recogido en la legislación internacional y primaria europea, y de acuerdo con el cual la responsabilidad por la degradación medioambiental debe recaer principalmente en quien la causa. Además, como corolario del principio anterior se desprende el principio de transición justa, de acuerdo con el cual debe protegerse adecuadamente a aquellos que, sin ser responsables de la degradación ambiental, se vean perjudicados por las medidas necesarias para corregirla, evitando que la transición de modelo energético se convierta en una nueva fuente de injusticia y desigualdad”.

b) Objetivos de la nueva ley contra el cambio climático.

La nueva y trascendental ley ambiental andaluza tiene como finalidad la lucha frente al cambio climático y hacia un nuevo modelo energético en Andalucía, y a tales efectos sus objetivos son:

- Establecer los objetivos y medidas de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero e incrementar la capacidad de los sumideros de CO₂, todo ello teniendo en cuenta los objetivos que al respecto marquen la Unión Europea y el Gobierno de España, para llevar a cabo una transformación ordenada de nuestra economía hacia una economía baja en carbono y resiliente al clima.
- Reducir el riesgo de los impactos del cambio climático, minimizando sus efectos.
- Definir, en el ámbito de las competencias de la Administración de la Junta de Andalucía, el marco normativo para la incorporación de la lucha contra el cambio climático en las principales políticas públicas afectadas, de acuerdo con los conocimientos técnicos y científicos disponibles.
- Impulsar la transición energética justa hacia un futuro modelo social, económico y ambiental en el que el consumo de combustibles fósiles tienda a ser nulo, basada en la promoción de un sistema energético andaluz descentralizado, democrático y sostenible cuya energía provenga de fuentes de energía renovables y preferentemente de proximidad.
- Reducir la vulnerabilidad de la sociedad andaluza ante los impactos adversos del cambio climático, así como crear los instrumentos necesarios que ayuden a reforzar las capacidades públicas de respuesta a estos impactos.

- La adaptación de los sectores productivos e incorporar el análisis de la resiliencia a los efectos adversos del cambio climático en la planificación del territorio, los sectores y actividades, las infraestructuras y las edificaciones.
- Fomentar la educación, investigación, el desarrollo y la innovación en materia de adaptación y mitigación del cambio climático.
- Promover la participación ciudadana y la información pública de la sociedad andaluza en la elaboración y evaluación de las políticas contenidas en la presente ley.
- Fijar los objetivos de reducción de emisiones difusas en Andalucía.
- El fomento y la difusión del mejor conocimiento técnico-científico en materia climática y la incorporación de las externalidades en los procesos de análisis coste-beneficio.

.La norma crea la denominada Oficina Andaluza de Cambio Climático, adscrita a la Consejería competente en materia de cambio climático, con naturaleza de unidad administrativa, que desempeñará las siguientes funciones:

- Elaborará los informes de seguimiento de los objetivos, medidas y actuaciones establecidas en el Plan Andaluz de Acción por el Clima, proponiendo, en su caso, los mecanismos de corrección que sean necesarios.
- Elaborará la propuesta de Inventario Andaluz de Emisiones de Gases de Efecto Invernadero.
- Realizará actividades de formación y asesoramiento para el desarrollo y planificación de actividades en materia de mitigación, comunicación y adaptación al cambio climático.
- Formulará los criterios para la elaboración de proyectos de fijación de carbono en espacios naturales protegidos.
- Servirá de plataforma para la transferencia de información, estableciendo canales de comunicación desde los centros productores de conocimiento hasta los responsables de gestión.

c) Instrumentos de planificación de la ley andaluza frente al cambio climático. La trascendencia de los planes municipales de actuación.

En cuanto a los instrumentos de planificación de la norma, se establece fundamentalmente el Plan Andaluz de Acción por el Clima, así como los Planes municipales contra el cambio climático. El artículo octavo de la ley, en cuanto al objeto y naturaleza jurídica del Plan Andaluz de Acción por el Clima, expresa que constituye el instrumento general de planificación de la Comunidad Autónoma de Andalucía para la lucha contra el cambio climático, indicando que sus determinaciones obligan a las distintas Administraciones públicas que ejerzan sus funciones en el territorio andaluz y a las personas físicas o jurídicas titulares de actividades incluidas en el ámbito de la ley.

En la formulación del Plan Andaluz de Acción por el Clima se procurará la integración efectiva en la planificación autonómica y local de las acciones de mitigación, adaptación y comunicación del cambio climático y que se aprovechen las sinergias entre dichas acciones, tomando en consideración los objetivos y directrices establecidos por la Unión Europea y el Gobierno de España en sus planes específicos de lucha contra el cambio climático.

Dada la metodología de este trabajo de tener muy en cuenta la actuación de los poderes locales en el cuidado del bien común medioambiental, vamos ahora a exponer las previsiones de la normativa andaluza sobre los denominados “Planes municipales contra el cambio climático”.

Los municipios andaluces elaborarán y aprobarán, dice la ley, planes municipales contra el cambio climático, en el ámbito de las competencias propias que les atribuye la Ley de Autonomía Local de Andalucía, y en el marco de las determinaciones del Plan Andaluz de Acción por el Clima que acabamos de comentar brevemente.

Los planes municipales recaerán sobre las áreas estratégicas en materia de mitigación de emisiones y adaptación establecidas en la presente ley y tendrán al menos el siguiente contenido:

- Análisis y evaluación de las emisiones de gases de efecto invernadero del municipio y, en particular, de las infraestructuras, equipamientos y servicios municipales.
- Identificación y caracterización de los elementos vulnerables y de los impactos del cambio climático sobre el territorio municipal, basado en el análisis de los Escenarios Climáticos regionales, incluyendo el análisis de eventos meteorológicos extremos.
- Objetivos y estrategias para la mitigación y adaptación al cambio climático e impulso de la transición energética.
- Actuaciones para la reducción de emisiones, considerando particularmente las de mayor potencial de mejora de la calidad del aire en el medio urbano, en el marco de las determinaciones del Plan Andaluz de Acción por el Clima.
- Actuaciones que permitan incorporar las medidas de adaptación al cambio climático e impulso de la transición energética en los instrumentos de planificación y programación municipal, especialmente en el planeamiento urbanístico general.
- Actuaciones para el fomento de la investigación, el desarrollo y la innovación (I+D+i) para la aplicación de medidas de mitigación, adaptación y transición energética en el ámbito de su competencia.
- Actuaciones para la sensibilización y formación en materia de cambio climático y transición energética a nivel local, con incorporación de los principios de igualdad de género.
- Actuaciones para la sustitución progresiva del consumo municipal de energías de origen fósil por energías renovables producidas in situ.
- Actuaciones en materia de construcción y rehabilitación energética de las edificaciones municipales al objeto de alcanzar los objetivos de eficiencia y ahorro energético establecidos en el plan municipal.
- Medidas para impulsar la transición energética en el seno de los planes de movilidad urbana.
- Actuaciones para optimizar el alumbrado público, de tal suerte que, de acuerdo con la legislación aplicable, se minimice el consumo eléctrico, se garantice la máxima eficiencia energética y se reduzca la contaminación lumínica en función de la mejor tecnología disponible.

- Programación temporal de las actuaciones previstas, su evaluación económica y ejecución.

Los planes municipales se someterán al trámite de información pública por un plazo no inferior a treinta días y se aprobarán según lo dispuesto para las ordenanzas en la normativa de régimen local. Se deberán revisar, en todo caso, cuando se proceda a la revisión del Plan Andaluz de Acción por el Clima. Los ayuntamientos deberán elaborar y aprobar, cada dos años, un informe sobre el grado de cumplimiento de sus planes.

Se podrán elaborar y aprobar planes contra el cambio climático para más de un municipio, a través de las entidades e instrumentos de cooperación territorial que se indican en la Ley de Autonomía Local de Andalucía. Las Diputaciones Provinciales, en el ámbito de sus competencias, podrán prestar apoyo a los municipios para la elaboración de los planes contra el cambio climático.

d) A modo de anexo, conceptos clave.

Por último, la nueva ley andaluza frente al cambio climático establece un anexo de interés con definiciones esenciales para entender las disposiciones que integra. Destacamos, por su trascendencia práctica, las siguientes:

Balance de carbono neutro. Equilibrio que se produce cuando las emisiones de carbono igualan a las fijaciones.

Cambio climático. Cambio de clima atribuido directa o indirectamente a la actividad humana que altera la composición de la atmósfera mundial y que se suma a la variabilidad natural del clima observada durante períodos de tiempo comparables.

Compensación de emisiones. En relación con un servicio, proceso o producto cuya prestación o elaboración da lugar a una emisión neta de gases de efecto invernadero durante su ciclo de vida, la compensación se basa en otro proceso o mecanismo, ajeno a dicho ciclo de vida, que dé lugar a una absorción de carbono, que sea posible evaluar y certificar, en cantidad equivalente a las emisiones de GEI producidas por el primero.

Ecodiseño. Integración de criterios ambientales en todas las etapas del diseño de productos, para lograr que generen el mínimo impacto ambiental posible a lo largo de

todo su ciclo de vida. Engloba consideraciones sobre la elección y obtención de las materias primas, la aplicación de procesos de producción eficientes, la distribución y el transporte, la mejora de la función y el uso del producto, su mantenimiento, y el tratamiento del producto y sus residuos al final de su vida útil.

Escenarios climáticos. Son las proyecciones de evolución del clima para el siglo XXI para diferentes supuestos de emisión de gases de efecto invernadero. Estos supuestos se concretan en escenarios de emisión, que son una descripción verosímil del tipo de desarrollo futuro, basada en un conjunto coherente e internamente consistente de hipótesis sobre la evolución demográfica, económica, tecnológica, social y ambiental.

Gases de efecto invernadero. Gases presentes en la atmósfera, de origen natural o debidos a actividades humanas, que provocan el efecto invernadero por absorción de radiación infrarroja. A efectos de esta ley, se consideran gases de efecto invernadero los que han sido objeto de regulación en el Protocolo de Kioto: el dióxido de carbono, el metano, el óxido nitroso, los hidrofluorocarbonos, los perfluorocarbonos y el hexafluoruro de azufre.

Gases fluorados de efecto invernadero. Son los hidrofluorocarbonos (HFC), perfluorocarbonos (PFC) y el hexafluoruro de azufre (SF₆), incluyéndose en esta definición todos los gases regulados en el Reglamento (CE) 842/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de mayo de 2006, sobre determinados gases fluorados de efecto invernadero; así como las sustancias reguladas en el Reglamento (CE) 1005/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de septiembre de 2009, sobre las sustancias que agotan la capa de ozono.

Huella de carbono. Total de las emisiones de gases de efecto invernadero asociadas a organizaciones, eventos o actividades o al ciclo de vida de un producto o servicio, cuantificadas con la finalidad de determinar su contribución al cambio climático. Se expresa en toneladas equivalentes de CO₂.

Impactos del cambio climático. Efectos del cambio climático sobre los sistemas naturales y humanos.

Patrimonio natural. Conjunto de bienes y recursos de la naturaleza que tienen un valor relevante desde el punto de vista medioambiental, paisajístico, científico o cultural.

Presupuesto de carbono. Cupo de emisiones de gases de efecto invernadero en un determinado periodo de tiempo. El presupuesto podrá ser de emisiones totales, o desagregado por emisiones según áreas estratégicas.

Tonelada equivalente de dióxido de carbono. Una tonelada métrica de dióxido de carbono, o la cantidad de otro gas de efecto invernadero que posea un potencial de calentamiento global equivalente. El potencial de calentamiento global, referido a un determinado gas de efecto invernadero, es un coeficiente numérico que tiene en cuenta la capacidad de ese gas para producir el efecto invernadero y el período de tiempo que permanece en la atmósfera. El dióxido de carbono se toma como referencia, y a su potencial de calentamiento global se le asigna por convenio el valor de 1.

Vehículo eléctrico. Vehículo de motor equipado de un grupo de propulsión con al menos un mecanismo eléctrico no periférico que funciona como convertidor de energía y está dotado de un sistema de almacenamiento de energía recargable, que puede recargarse desde el exterior.

Transición energética. Paso a un sistema energético cuyo fin último es garantizar la sostenibilidad del mismo. Este sistema se caracteriza por el uso de energías renovables, la eficiencia energética, el desarrollo sostenible, la movilidad sostenible y la democratización y descentralización de la energía.

Economía circular. Economía que promueve la eficiencia en el uso de los recursos para alcanzar un alto nivel de sostenibilidad, mediante el ecodiseño, la prevención y minimización de la generación de residuos, la reutilización, la reparación, la remanufacturación y el reciclaje de los materiales y productos, frente a la utilización de materias primas vírgenes.

Vehículos compartidos. La utilización en común de un vehículo terrestre a motor por un conductor y uno o varios pasajeros, efectuado a título no oneroso, excepto por la compartición de gastos inherentes a un viaje en vehículo privado, en el marco de un desplazamiento que el conductor efectúa por su propia cuenta. Las empresas que realizan actividades de intermediación, con esta finalidad, pueden hacerlo a título oneroso.

e) Iniciativa ciudadana “Árboles por el clima”.

Como una experiencia de acción por el clima merece destacarse el llamamiento “Árboles por el clima”, en base al que se realizarán reforestaciones participativas por parte del colectivo andaluz Ecologistas en Acción. Estas reforestaciones suponen una de las herramientas de remediación y adaptación ante el cambio climático más eficaces, imprescindibles, ante la emergencia climática en la que estamos instaladas.

Ecologistas en Acción anuncia que, en esta campaña, se centrará en las plantaciones urbanas con el empeño de transformar las ciudades, auténticas islas de calor, en espacios más amables desde el punto de vista climático, para mejorar la convivencia aumentando la presencia de zonas arboladas.

El objetivo es pasar de ratios de 1 árbol por cada 4 habitante, como ocurre en ciudades como Sevilla, a otro de 1:1, compensando así la deuda de oxígeno que las ciudades mantienen con el resto del territorio. Es un objetivo viable a medio plazo si nuestro empeño se traduce también en una exigencia para la acción de la administración que debe traducirse en la plantación de árboles en todos los rincones de la ciudad y que más allá de parques, jardines y alcorques se centre en la sustitución de los espacios del coche en espacios para el árbol y las personas.

Con esta campaña, Ecologistas en Acción quiere facilitar a los colectivos y asociaciones de Andalucía que puedan disponer de planta forestal de la red de viveros de la Junta de Andalucía, para poder organizar plantaciones bien diseñadas en las que se elijan las especies más adecuadas para el lugar donde se va a reforestar, con el compromiso de mantenimiento, tan importante o más que la actuación puntual de plantación.

Aparte de la acción prioritaria en entornos urbanos que recomiendan para esta campaña, Ecologistas en Acción entiende que queda mucho por hacer también en espacios rurales, donde hay miles de hectáreas de terrenos públicos donde poder actuar y recuperar la vegetación original que, tras años de intervención humana, se ha perdido. Como ocurre con miles de kilómetros de vías pecuarias, patrimonio de todas, que están necesitadas de plantaciones masivas de árboles autóctonos para revertir su función ganadera, que ha

perdido en mucho de los tramos, a espacios de conexión ecológica y de uso público, evitando su usurpación por particulares como viene ocurriendo.

Otros miles de kilómetros de riberas deforestadas, que hay que cubrir de vegetación para que sean fuente de vida, sirviendo de refugio a especies que viven adaptadas a entornos agrícolas, pero que precisan de estas islas de vegetación para sus funciones vitales, además de los beneficios consabidos que genera la vegetación de retención de sedimentos evitando la erosión, la mejora de la calidad del agua por bio depuración e incluso de la cantidad de agua disponible al favorecer la recarga de los acuíferos.

La organización ecologista señala que también hay otros terrenos de interés para sus intervenciones, como son las lindes de caminos públicos que deben recuperar su potencial de reservas de biodiversidad, actuando como beneficiosos cortavientos para los cultivos adyacentes. Además de montes públicos degradados por malas prácticas o incendios que precisan de nuestra acción voluntaria para exigir a su vez la acción coordinada de la administración competente.

3.6 Estructura administrativa ambiental de Andalucía.

La Comunidad Autónoma de Andalucía cuenta con una estructura administrativa específica de Medio Ambiente muy consolidada, con amplias competencias medioambientales y estructura bastante desarrollada. Durante décadas la comunidad autónoma ha contado con una consejería específica y monográfica de Medio Ambiente.

No obstante, en la estructura político-administrativa del nuevo gobierno andaluz, conformado en enero de 2019²⁴¹, las competencias ambientales se reparten en dos Consejerías, sin departamento específico de medio ambiente:

- A) Consejera de Agricultura, Ganadería, Pesca y Desarrollo Sostenible.
Con una Secretaría General de Medio Ambiente, Agua y Cambio Climático, de la que dependen las siguientes Direcciones Generales:
 - Medio Natural, Biodiversidad y Espacios Protegidos
 - Calidad Ambiental y Cambio Climático
 - Planificación y Recursos Hídricos
 - Infraestructuras del Agua

- B) Consejera de Fomento, Infraestructuras y Ordenación del Territorio.
Con una Secretaría General de Infraestructuras, Movilidad y Ordenación del Territorio, de la que dependen las siguientes Direcciones Generales:
 - Infraestructuras.
 - Movilidad.
 - Ordenación del Territorio y Urbanismo.

²⁴¹ Decreto del Presidente 2/2019, de 21 de enero, de la Vicepresidencia y sobre reestructuración de Consejerías

Tesis doctoral “La protección constitucional del medio ambiente. Implicación de la ciudadanía en el cuidado del bien común medioambiental”. Ángel-Bartolomé Gómez Puerto.

CAPÍTULO CUARTO. CIUDADANÍA, PARTICIPACIÓN Y MEDIO AMBIENTE.

1. El bien común medioambiental. Marco conceptual. El bien común y los intereses generales. Nuestro modelo constitucional.

La dimensión social del ser humano y su tendencia natural a agregarse en comunidades políticas tiene como fundamento y finalidad la consecución de determinados beneficios generales o comunes. A estos beneficios, en orden a satisfacer las necesidades básicas, el pleno desarrollo humano y la felicidad colectiva, a través de modelos políticos de convivencia, cambiantes en el devenir histórico, es a lo que se suele denominar “bien común”.

En la encíclica *Rerum novarum*²⁴² se afirma, en relación al bien común, en su apartado 23 que “Queda ahora por investigar qué parte de ayuda puede esperarse del Estado. Entendemos aquí por Estado no el que de hecho tiene tal o cual pueblo, sino el que pide la recta razón de conformidad con la naturaleza, por un lado, y aprueban, por otro, las enseñanzas de la sabiduría divina. Así, pues, los que gobiernan deben cooperar, primeramente y en términos generales, con toda la fuerza de las leyes e instituciones, esto es, haciendo que de la ordenación y administración misma del Estado brote espontáneamente la prosperidad tanto de la sociedad como de los individuos, ya que éste es el cometido de la política y el deber inexcusable de los gobernantes.

Ahora bien, lo que más contribuye a la prosperidad de las naciones es la probidad de las costumbres, la recta y ordenada constitución de las familias, la observancia de la religión y de la justicia, las moderadas cargas públicas y su equitativa distribución, los progresos de la industria y del comercio, la floreciente agricultura y otros factores de esta índole, si quedan, los cuales, cuanto con mayor afán son impulsados, tanto mejor y más felizmente permitirán vivir a los ciudadanos. A través de estas cosas queda al alcance de los gobernantes beneficiar a los demás órdenes sociales y aliviar grandemente la situación de los proletarios, y esto en virtud del mejor derecho y sin la más leve sospecha de injerencia, ya que el Estado debe velar por el bien común como propia misión suya. Y cuanto mayor

²⁴² Papa León XIII, Sobre la situación de los obreros: http://w2.vatican.va/content/leo-xiii/es/encyclicals/documents/hf_l-xiii_enc_15051891_rerum-novarum.html

fuere la abundancia de medios procedentes de esta general providencia, tanto menor será la necesidad de probar caminos nuevos para el bienestar de los obreros”.

En la teoría y filosofía del Derecho, como recuerda el profesor Pérez Luño, se suele situar en el pensamiento de Aristóteles el primer planteamiento filosófico de lo que en siglos posteriores se denominaría como bien común. En su conocida obra “Política”, indicaba el pensador griego que la sociedad organizada en la *polis* debería proporcionar a cada uno de sus miembros lo necesario para su bienestar y su felicidad²⁴³.

A partir de esta aportación aristotélica, este objetivo político de buscar el bien para la colectividad no dejaría de ser motivo de reflexión y propuesta de los principales pensadores y teóricos del Estado y de la sociedad hasta nuestros días, época contemporánea en la que se acuñaron términos como interés general o colectivo para referirse al originario concepto de bien común, que muy recientemente ha sido recuperado tanto en ámbitos académicos, como políticos y ciudadanos.

En este marco teórico en relación al bien común, es muy pertinente traer la idea de la “felicidad común, que enlaza directamente con la tradición utilitarista, teoría ética que se basa en la maximización cuantitativa de consecuencias buenas para una población”, como nos recuerda el profesor Miguel Agudo Zamora en su trabajo sobre la relación del Estado social y la aspiración colectiva a la felicidad²⁴⁴.

En esta monografía, se sintetiza el pensamiento del utilitarista Jeremy Benthan (siglo XVIII), que describió la regla de la utilidad expresando que el “el bienestar es aquello que da mayor felicidad a máximo número de personas”. Otros autores utilitaristas como John Stuart Mill nos señalan que el principio de utilidad se fundamenta porque dentro del bienestar personal existen fines (la virtud, la excelencia, la solidaridad, etc) y la buena persona considera que su bienestar va asociado al bienestar de los demás. Como expresa Miguel Agudo, “todo ello se puede resumir en lo que Smart denomina el principio de fecundidad: lo importante es conseguir la máxima felicidad común”.

²⁴³ Pérez Luño, Antonio E. “El bien común”, en *Teoría del Derecho*. Tecnos, 2017.

²⁴⁴ Agudo Zamora, M. *Estado social y felicidad. Exigibilidad de los derechos sociales en el constitucionalismo actual*. Laberinto, 2007.

La conexión del bien común con los nuevos objetivos del constitucionalismo del siglo XX, derivados de la generación de derechos y libertades de corte social y económico es evidente. La incorporación de los objetivos del Estado Social a los propios del Estado de Derecho y de Estado Democrático hacen que el bien común sea elevado a un objetivo fundamental para hacer efectivo el principio de igualdad, facilitando el progreso colectivo en términos de condiciones de vida digna, para dar pasos hacia el objetivo de la felicidad colectiva. En definitiva, podemos concluir en este punto que el bien común sería asegurar por parte de los poderes públicos que se cumpla la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

Además, hemos de tener en cuenta que en nuestro país, vivimos actualmente en un Estado que tiene como objetivo conseguir una “sociedad democrática avanzada”, objetivo proclamado en el propio Preámbulo nuestra Constitución, por lo que la ciudadanía y sus intereses generales debieran ser el indiscutible centro de atención de las políticas públicas, entendidas éstas como conjunto de decisiones cuyo objeto es la distribución de los bienes o recursos públicos, tanto entre los individuos que conforman una determinada comunidad, como entre los grupos entre los que se organiza, con el objetivo común de asegurar la felicidad colectiva, el bienestar general del común²⁴⁵.

Por este objetivo constitucional y fundacional de nuestro sistema democrático es tan importante la implicación directa de la ciudadanía en defensa de lo común, para situar a los poderes públicos y a las políticas públicas en la senda real de sus obligaciones de defensa de lo que es de todas las personas que componemos una comunidad.

En este marco conceptual tampoco podemos olvidar que nuestra Constitución apuesta, en su modelo de “constitución económica”, no sólo por la libre economía de mercado, sino que también aparece en preceptos fundamentales la apuesta por la iniciativa pública en la actividad económica y por la economía social, llegando a proclamar que “toda la riqueza del país en sus distintas formas y sea cual fuere su titularidad está subordinada al interés general” (artículo 128)²⁴⁶. Se trata, por tanto, de una previsión constitucional que posibilita definir y aplicar conceptos de una nueva economía del bien común, totalmente

²⁴⁵ Gómez Puerto, Ángel B. *Derecho y Democracia. Reflexiones sobre el Estado social*. Ediciones Don Folio, 2018.

²⁴⁶ Gómez Puerto, A. B. “La función social de la economía en la Constitución” en *Ciudadanía y Estado democrático. Reflexiones para el bien común medioambiental*. Dykinson, 2019

necesaria para atender a los intereses generales de la ciudadanía. En este sentido, han surgido en nuestro país iniciativas con este objetivo²⁴⁷.

Pues bien, el bien común, lo colectivo, lo que es susceptible y deseable que sea valorado y disfrutado por todas las personas de una colectividad, y respecto al que tenemos obligación de preservar para las generaciones venideras, pues son valores respecto a lo que somos meros “usufructuarios” temporales, respecto a los cuales la ciudadanía tenemos esa especial responsabilidad, de nuestra acción depende su protección.

2. Implicación de la ciudadanía en la protección del medio ambiente. La necesaria participación ciudadana en la gestión del medio ambiente. La importancia del derecho a la información.

Como idea inicial, y siguiendo al profesor Valencia Saiz, considero muy acertada a modo de introducción de este epígrafe la afirmación de que “en los últimos años asistimos a una irresistible ascensión de la ciudadanía en la teoría y en la práctica políticas contemporáneas. La ciudadanía se ha convertido en un concepto fundamental de la teoría política contemporánea y un eje de articulación de la vida política democrática debido al cambio que está sufriendo el papel del Estado-nación en las sociedades occidentales, como consecuencia de procesos de cambio social que refuerzan la dimensión internacional de política tales como la globalización, los fenómenos migratorios, el cambio tecnológico o los problemas medioambientales”²⁴⁸.

En ese mismo trabajo de Valencia Saiz, se pone de manifiesto que “desde mediados de la década de los noventa, se viene hablando de *ciudadanía ecológica* como una noción que pretende contribuir a la formulación del proyecto ecologista desde una perspectiva que asume temas como las circunscripciones medioambientales, las generaciones futuras y la transformación de los conceptos de participación y representación políticas en el marco

²⁴⁷ Sanchís Palacio, J. R y Amigo Pérez, M. *El modelo de la economía del bien común*. Delta Publicaciones, 2018.

²⁴⁸ Valencia Saiz, A. “Ciudadanía ecológica: una noción subversiva dentro de una política global”. *Revista de Estudios Políticos*, 2003 (nº 120).

de construcción de un modelo democrático diferente. La reflexión sobre la ciudadanía dentro del debate entre ecologismo y democracia constituye un elemento fundamental de apoyo en la construcción de un modelo democrático verde y, por tanto, definía un espacio dentro de la arquitectura de la teoría de la democracia del ecologismo político”.

Varias conclusiones merecen ser destacadas del artículo del Profesor Valencia Saiz. Entre ellas, que la ciudadanía ecológica tiene como efecto global la desestabilización de las nociones establecidas de la ciudadanía; que la ciudadanía ecológica se refiere más a las obligaciones que a los derechos y que dichas obligaciones están dirigidas principalmente a desconocidos, distantes tanto en el tiempo como en el espacio; y que implican las virtudes del cuidado y de la compasión puestas en marcha tanto en el ámbito privado como en el público.

Este mismo autor, en un breve libro publicado²⁴⁹ unos años después y comentado en recensión por José Luis Haro García²⁵⁰, y en relación con lo comentado anteriormente, considera que “la evolución hacia posturas más pragmáticas es también consecuencia del propio éxito del movimiento ecologista al contribuir a que la temática medioambiental haya adquirido centralidad en el debate político contemporáneo y haya sido asumida por parte de los partidos políticos tradicionales. Las preocupaciones ambientales habrían conseguido así una mayor presencia en la agenda política”. Como hemos comentado en el capítulo primero, será en los dos últimos años de la segunda década del siglo XXI cuando el medio ambiente entre con fuerza desconocida en esa agenda de la que hablaba el profesor Valencia Saiz. Y como finalmente concluirá en trabajo publicado en 2018 “la dimensión ecológica de la política ha dejado de ser un patrimonio exclusivo del ecologismo político para formar parte del discurso político, de la opinión pública y de la política de los Estados”²⁵¹.

²⁴⁹ Valencia Saiz, A. *Política y medio ambiente*. Porrúa (México DF), 2014.

²⁵⁰ Publicada en la Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas de la Universidad de Santiago de Compostela en 2015.

²⁵¹ “Medio ambiente: perspectiva de teoría política”, capítulo de obra en varios volúmenes publicada por el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Obra ya citada.

Desde el punto de vista puramente conceptual, como nos recuerda la profesora de Derecho Constitucional Reyes Pérez Alberdi²⁵², “el término participación ha sido tomado en los textos normativos de la sociología y la ciencia política. Recogiendo la definición de Mario Chiti, participar significa simplemente tomar parte o compartir un rol con otros en un proceso decisonal. Y nos aclara que la participación incluye dos manifestaciones fundamentales. Por un lado, la participación en la toma de decisiones, y por otro, la participación en la formulación de las decisiones, que únicamente reconoce a los participantes la facultad de influenciar una decisión que es tomada definitivamente por un tercero, aunque también suelen incluirse entre los mecanismos de participación las prácticas de información ciudadana finaliza la autora. Quizá, en estos dos últimos sentidos, en lo referente a la materia medioambiental, sean en los que se desarrolla la participación ciudadana.

En todo caso, como señala el profesor Roura Gómez, “la democracia implica la asunción generalizada por parte de la ciudadanía de un papel relevante en la toma de decisiones políticas. Esto se traduce en participación política, en primer término, desde luego, en el trascendental momento en que el ciudadano adquiere la condición de elector votante, pero más allá de eso, la democracia puede y debe concebirse como participación factible en el curso de la legislatura”²⁵³. En lo ambiental, esta idea es esencial.

Pues bien, con estos elementos fundamentales previos, creo que la protección del medio ambiente se ha ido configurando como un valor, como algo positivo y deseable. Los diferentes sondeos de opinión vienen manifestando que a la gente le preocupa la protección del medio ambiente²⁵⁴, la protección de los recursos naturales, y que deberían tomarse medidas por los responsables públicos. Afortunadamente, como hemos expuesto al inicio de este trabajo de investigación, el medio ambiente ha vuelto a la agenda política e institucional. Además, en relación a la percepción ciudadana sobre la amenaza climática, el 81% de la población cree que estamos ante una grave amenaza, siendo la

²⁵² Pérez Alberdi, R. “Los derechos de participación en los Estatutos de Autonomía recientemente reformados. *Revista de Derecho Político*, 2008 (nº 73).

²⁵³ Roura Gómez, S. “Notas para una reforma del gobierno local”. *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña*, 2004 (nº 8).

²⁵⁴ Según el CIS, la preocupación de los españoles por los problemas medioambientales ha evolucionado desde un 0.7% en enero de 2019 hasta un 2.3% en octubre de este mismo año. Tabla de los tres principales problemas que existen en España: http://www.cis.es/cis/export/sites/default/-Archivos/Indicadores/documentos_html/TresProblemas.html

mediana el 68%²⁵⁵. Y según encuesta de diciembre de 2019, el 59% pide medidas muy urgentes contra el calentamiento global, y el 93.6% de la población española cree que el cambio climático existe²⁵⁶.

Aunque la protección de este bien común pareciera que es difusa, tengo claro que en realidad es una responsabilidad compartida de gobernantes, representantes públicos, técnicos, académicos, pero también de la ciudadanía en general, que tenemos en nuestras manos pequeñas acciones con gran incidencia práctica en la protección de dichos valores. Al efecto, es muy necesario animar a la participación general, con información y educación, en la protección del bien común medioambiental.

Este proceso de participación deseable y necesario, a medida que pueda ir implementándose, hace que la ciudadanía se implique en la acción de la gobernanza de lo público mucho más allá de la mera elección de nuestros representantes políticos en las instituciones (concejales, diputados, parlamentarios regionales, etc), avanzando de esta manera la sociedad y la cultura democrática, que, sin duda, genera también responsabilidad colectiva.

En cuanto a la organización de estos procesos participativos, sin duda el extraordinario avance de las tecnologías de la información y la comunicación suponen una herramienta que ayuda y posibilita hacerlo una realidad, así como la eficiencia y transparencia de las propias administraciones en su relación con la ciudadanía.

Sin duda, estos procesos de participación ciudadana son aún más necesarios en un tema clave, contenido esencial del interés general o bien común, como es la protección del medio ambiente. En esta materia, la necesaria colaboración colectiva es fundamental para que las políticas públicas en la materia sean de verdad eficaces.

²⁵⁵ Datos publicados por el experto Kiko Llaneras en El País (2-12-2019): “España gana a Europa en concienciación por el clima”.

²⁵⁶ Encuesta publicada por El País el 8-12-2019 y realizada por la empresa 40dB entre el 29 de noviembre y el 4 de diciembre

La importancia de la participación pública en los procesos de decisión y de gestión ambiental es creciente y crucial, por eso que es vital un reconocimiento amplio del derecho de acceso a la información pública, en este caso, ambiental, y la garantía del ejercicio de la libertad de expresión para trabajar por el bien común ambiental desde la ciudadanía. La participación social y la información ambiental se retroalimentan mutuamente, es decir, no hay goce efectivo del derecho a la participación sin acceso al derecho a la información. Es por esta razón que Raúl Brañes²⁵⁷ ha afirmado que el derecho a la información ambiental es el correlato indispensable del derecho a la participación de la comunidad, del derecho de acceso a la justicia en la esfera ambiental.

Me parece muy importante la conclusión de los profesores Valencia Saiz y Arias Maldonado, en el sentido de considerar que “(...) los movimientos sociales y los ciudadanos operan en la esfera privada y su cooperación es imprescindible para la implementación de muchas políticas y para el desarrollo de una conciencia ambiental. Esta participación puede desarrollarse a través de distintos instrumentos: consultas públicas y referendos, en el caso de los ciudadanos; mediaciones ambientales o regulaciones negociadas, en el caso de la industria. Naturalmente, la autoridad estatal retiene una fuerte capacidad de regulación y orientación del proceso general de gobernanza, del mismo modo que sus políticas medioambientales expresan el sentido que se desea imprimir al proceso, en la dirección de la sostenibilidad”²⁵⁸.

Hemos de apostillar, en este punto, que el interés público o social, el bien común, aunque es responsabilidad central en los sistemas democráticos de los poderes públicos, de las distintas Administraciones (nuestra propia Constitución proclama en su artículo 103 que “La Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales”), sin embargo, en un objetivo de una sociedad democrática avanzada es esencial contar con la participación ciudadana tanto en la fase de definición de las políticas públicas, como en el momento de su puesta en práctica.

²⁵⁷ Brañes Ballesteros, R. *Manual de derecho ambiental mexicano*. Fundación Mexicana para el Derecho Ambiental-Fondo de Cultura Económica, 2000

²⁵⁸ Valencia Saiz, A. y Arias Maldonado, M. “Claves de la emergente política medioambiental española, Sostenibilidad, gobernanza y europeización”. *Gestión y análisis de políticas públicas*, 2004.

De esta manera, asuntos como la gestión de los residuos urbanos (procesos de separación en origen y reciclaje) o la limpieza pública, serían casi imposible que alcanzase sus objetivos sin una ciudadanía participativa y colaborativa, pero al mismo tiempo, considero que es fundamental que la gente participe en la propia definición de dichas política públicas, en este caso de ámbito claramente municipal, para lo que sin duda serían muy convenientes acciones de educación ambiental generalizadas y permanentes, elemento estratégico de gestión pública local, a no olvidar para el inminente período local 2019/2023.

En este punto de la Tesis Doctoral, e íntimamente conectado con la participación ciudadana, es esencial comentar los contenidos del derecho a la información que recoge la Ley 27/2006 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 ambiente²⁵⁹. Se trata, como mantuve en un artículo publicado poco después de la entrada en vigor de la norma²⁶⁰, de nuevos derechos ciudadanos, en un camino ascendente de empoderamiento ciudadano para hacer efectivas las previsiones constitucionales de nuestro artículo 45.

El administrativista Sánchez Morón mantiene, al efecto, que “la información al ciudadano sobre las actividades de la Administración y sobre los datos y documentos que ésta posee y que pueden afectar a sus derechos e intereses legítimos o a las condiciones en que se desenvuelve su vida es una exigencia elemental del Estado democrático de Derecho”²⁶¹. Las normas reguladoras de este derecho cumplen, según el mismo autor, tres funciones complementarias:

- ✓ Pretenden satisfacer el interés individual de los titulares del derecho a obtener una información que les puede afectar o que desean conocer, cualesquiera que sean las razones de su iniciativa.
- ✓ Estas normas que sancionan el acceso a la información contemplan un derecho subjetivo de carácter sustantivo que también tiene una dimensión objetiva, ya que

²⁵⁹ Esta Ley incorpora a nuestro ordenamiento jurídico las Directivas 2003/4/CE y 2003/35/CE.

²⁶⁰ Gómez Puerto, A.B. “Nuevos derechos ciudadanos sobre el medio ambiente”. *Revista Actualidad Administrativa*, 2007 (nº3).

²⁶¹ Sánchez Morón, M. “El derecho de acceso a la información en materia de medio ambiente”. *RAP*, 1995 (nº 137).

repercute directamente sobre el modo y funcionamiento de la Administración, constriéndola a aumentar su nivel transparencia.

- ✓ En tercer término, el acceso a la información permite al particular adquirir elementos de conocimiento o de juicio que pueden ser convenientes para la defensa de sus derechos e intereses legítimos, ya sea en la vía administrativa o en la judicial.

Con el precedente de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, ya mencionada en el capítulo primero de esta Tesis, se adoptó el 25 de junio de 1998, en Aarhus (Dinamarca) el Convenio de la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas sobre acceso a la información, participación del público en la toma de decisiones y acceso a la justicia en materia de medio ambiente (Convenio de Aarhus)²⁶².

La libertad de acceso a la información en materia de medio ambiente se reconoció en el ámbito comunitario europeo con fundamento en los Programas de Acción en materia de medio ambiente, y en particular el Cuarto programa, ya mencionado al inicio de este trabajo, en el que, de acuerdo con el Parlamento Europeo, se recomendó “elaborar procedimientos para que el público tenga mayor acceso a la información que las autoridades responsables del medio ambiente tienen en su poder”.

Como nos recuerda Miguel Castroviejo Bolívar, Consejero Coordinador de Medio Ambiente en la Representación Permanente de España ante la Unión Europea, “uno de los instrumentos clave en materia de protección ambiental es el acceso del público a la información de relevancia ambiental y su participación en la toma de decisiones. Con frecuencia se argumentó, y no sin razón, que la falta de información en materia de medio ambiente colocaba al público en una situación de desventaja de cara a la defensa y a la protección medioambiental. Contar con buena información resulta también imprescindible para que el público pudiese participar en la toma de decisiones. Esta es una de las carencias que quiso colmar Convenio de Aarhus sobre acceso a la información,

²⁶² Aprobado en nombre de la Comunidad Europea mediante la Decisión 2005/370/CE del Consejo, de 17 de febrero de 2005.

la participación pública en la toma de decisiones y acceso a la justicia en materia de medio ambiente”²⁶³.

Con todos estos precedentes normativos, nuestra Ley 27/2006 tiene por objeto regular los siguientes derechos ciudadanos, fundamentales para una participación eficaz en defensa del medio ambiente:

- Derecho a acceder a la información ambiental que obre en poder de las autoridades públicas o en el de otros sujetos que la posean en su nombre.
- Derecho a participar en los procedimientos para la toma de decisiones sobre asuntos que incidan directa o indirectamente en el medio ambiente, y cuya elaboración o aprobación corresponda a las Administraciones Públicas.
- Derecho a instar la revisión administrativa y judicial de los actos y omisiones imputables a cualquiera de las autoridades públicas que supongan vulneraciones de la normativa medioambiental

Esta ley garantiza igualmente la difusión y puesta a disposición del público de la información ambiental, de manera paulatina y con el grado de amplitud, de sistemática y de tecnología lo más amplia posible.

Y establece una amplia gama de derechos en materia de medio ambiente, para hacer efectivos el derecho a un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona y el deber de conservarlo, establecido en la Constitución. En primer lugar, en relación con el acceso a la información, son estos los derechos que se reconocen en la ley:

- A acceder a la información ambiental que obre en poder de las autoridades públicas o en el de otros sujetos en su nombre, sin que para ello estén obligados a declarar un interés determinado, cualquiera que sea su nacionalidad, domicilio o sede.
- A ser informados de los derechos que le otorga la presente ley y a ser asesorados para su correcto ejercicio.
- A ser asistidos en su búsqueda de información.
- A recibir la información que soliciten en los plazos máximos establecidos.

²⁶³ Castroviejo Bolívar, M. “Destellos de la política medioambiental en los primeros 40 años de la Constitución”, en *El medio ambiente 1978-2018*. Ministerio para la Transición Ecológica, 2018.

- A recibir la información ambiental solicitada en la forma o formato elegidos, en los términos previstos.
- A conocer los motivos por los cuales no se les facilita la información, total o parcialmente, y también aquellos por los cuales no se les facilita dicha información en la forma o formato solicitados.
- A conocer el listado de las tasas y precios que, en su caso, sean exigibles para la recepción de la información solicitada, así como las circunstancias en las que se puede exigir o dispensar el pago.

En relación con la participación pública, establece los siguientes derechos:

- A participar de manera efectiva y real en la elaboración, modificación y revisión de aquellos planes, programas y disposiciones de carácter general relacionados con el medio ambiente incluidos en el ámbito de aplicación de esta Ley.
- A acceder con antelación suficiente a la información relevante relativa a los referidos planes, programas y disposiciones de carácter general.
- A formular alegaciones y observaciones cuando estén aún abiertas todas las opciones y antes de que se adopte la decisión sobre los mencionados planes, programas o disposiciones de carácter general y a que sean tenidas debidamente en cuenta por la Administración Pública correspondiente.
- A que se haga público el resultado definitivo del procedimiento en el que ha participado y se informe de los motivos y consideraciones en los que se basa la decisión adoptada, incluyendo la información relativa al proceso de participación pública.
- A participar de manera efectiva y real, de acuerdo con lo dispuesto en la legislación aplicable, en los procedimientos administrativos tramitados para el otorgamiento de las autorizaciones reguladas en la legislación sobre prevención y control integrado de la contaminación, para la concesión de los títulos administrativos regulados en la legislación en materia de organismos modificados genéticamente, y para la emisión de las declaraciones de impacto ambiental reguladas en la legislación sobre evaluación de impacto ambiental, así como en los procesos planificadores previstos en la legislación de aguas y en la legislación sobre evaluación de los efectos de los planes y programas en el medio ambiente.

Y por último, en relación con el acceso a la justicia y a la tutela administrativa, establece dos derechos:

- A recurrir los actos y omisiones imputables a las autoridades públicas que contravengan los derechos que la Ley reconoce en materia de información y de participación pública.
- A ejercer la acción popular para recurrir los actos y omisiones imputables a las autoridades públicas que constituyan vulneraciones de la legislación ambiental en los términos previstos en la propia Ley.

Sobre lo que acabamos de exponer, el profesor y catedrático de Derecho Administrativo Jesús Jordano Fraga concluye que “después de la Ley 27/2006, la jurisprudencia del Tribunal Supremo, ya con el viento a favor de la Convención de Arhus y la propia Ley 27/2006, se ha reconocido legitimación a asociaciones ambientalistas. Es buen ejemplo de ello una resolución de 2009²⁶⁴, que reconoce legitimación activa a la Agrupación de vecinos y amigos de Llanes-Avall -usando el propio art. 45 CE y afirmando que dicho precepto promueve que todos tengan el derecho a exigir a los poderes públicos que adopten las medidas necesarias para garantizar la adecuada protección del medio ambiente”²⁶⁵.

Otra variable a tener en cuenta en este tema es el papel que pueden jugar los medios de comunicación en la transmisión de la información ambiental, para una ciudadanía correctamente informada. Sobre este asunto, las profesoras Inés Rodríguez Cruz (Universidad de Sevilla) y M^a Josefa Bezunartea Valencia (Universidad del País Vasco)²⁶⁶ concluyen que “sería necesaria una redefinición de la información ambiental para que esta fuera un elemento tan revelador que la opinión pública tomara conciencia de la problemática del medio ambiente. Esto supondría anular, por un lado, las etiquetas tradicionales mediáticas asociadas a “lo verde” y, al mismo tiempo, dar otro sentido a las informaciones que, con un trasfondo ambiental importante, solo se analizan desde el punto de vista político y económico”.

²⁶⁴ STS de 15 de septiembre de 2009. Rec. 151/2007, Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo.

²⁶⁵ Jordano Fraga, J. “El contencioso ambiental”. *Revista Andaluza de la Administración Pública*, 2018 (nº 100).

²⁶⁶ Rodríguez Cruz, I. y Bezunartea Valencia, M.J. “Capacidad movilizadora de la información sobre medio ambiente: la importancia de la calidad periodística para promover una actitud proambiental”. *Estudios sobre el Mensaje Periodístico*, 2015.

Hay autores que hablan directamente de “Ecociudadanía”, argumentando que “el panorama actual nos sitúa ante sectores de la educación y la comunicación que imponen discursos hegemónicos e instrumentales. En entienden que el tratamiento curricular del cambio climático en los planes formativos está siendo invisibilizado y contaminado con prejuicios y estereotipos, recordando que desde el sector de la Educación Ambiental se empieza a reclamar un currículo de emergencia climática, el desarrollo de habilidades digitales y tecnológicas capaces de establecer vínculos entre la sociedad y la tecnología que permitan participar en procesos participativos en los que las personas incorporemos criterios de sostenibilidad, feminismos y justicia global en las decisiones que se tomen con el fin de conseguir una cultura del cuidado del clima”²⁶⁷.

3. El movimiento universal de la juventud en defensa del medio ambiente.

3.1 La acción global los viernes por el futuro.

Desde agosto de 2018, y sobre todo durante todo el año 2019, iniciado por la estudiante y activista sueca Greta Thunberg, se ha desarrollado un movimiento mundial de concienciación sobre la necesidad de que los Estados implementen acciones y medidas contra el cambio climático. Dicho movimiento verde, y joven, se ha ido materializando cada viernes y ha tenido un punto culminante en la semana entre el día 20 y 27 de septiembre de 2019, coincidiendo con la Cumbre de Nueva York, y finalizando con manifestaciones en todo el planeta con una huelga mundial el viernes 27 de septiembre.

“Menos discursos y más acción para detener el calentamiento global”, ese viernes 27 cientos de miles de estudiantes lo gritaron desde las calles. Decenas de miles lo habían hecho ya en Australia y otros países del Pacífico, en el arranque de una movilización escolar global para exigir medidas urgentes para detener la catástrofe medioambiental. De Sídney a São Paulo, pasando por Berlín, Bruselas, Washington o México, los alumnos cerraron sus libros para participar en las protestas, multitudinarias en ciudades como Nueva York.

²⁶⁷ Rodríguez-Cano, D. et al “Los Objetivos de Desarrollo Sostenible como marco para la acción y la intervención social y ambiental”. Revista de Ciencias de la Administración y la Economía, 2019.

Al frente de esta marcha estuvo la activista sueca Greta Thunberg, impulsora del movimiento Fridays for Future. En total se desarrollaron en septiembre de 2019 en torno a 5.000 actos en 156 países a lo largo de dicha semana del 20 al 27, que tuvo como colofón la huelga climática mundial, el viernes 27. También en España y en Andalucía se desarrollaron importantes manifestaciones.

La campaña juvenil se ha convertido, sin lugar a dudas, en la mayor movilización climática de la historia, constituyendo *Fridays for Future* la organización que ha canalizado las protestas verdes de los estudiantes en todo el mundo. Es nueva fecha histórica, el 27 de septiembre de 2019, logró congregarse millones de jóvenes de todos los puntos del planeta reclamando cambios reales para afrontar la emergencia medioambiental. La manifestación de Montreal, a la que asistió Greta Thunberg, congregó 500.000 personas según informaron los medios en dicha jornada.

Todo empezó el mes de agosto de 2018, cuando Greta Thunberg, una adolescente sueca de 16 años, cansada de la inacción de los gobiernos, comenzó su propia huelga escolar en las puertas del Parlamento sueco pidiendo a los partidos políticos que actuaran con urgencia para frenar el cambio climático, con un cartel en sus manos que expresaba “huelga escolar por el clima”.

Después, en la 24ª conferencia sobre cambio climático organizada por la ONU en Katowice (Polonia), agitó con sus contundentes palabras las mentes adultas y propagó un movimiento increíblemente inspirador que se ha multiplicado por todo el mundo. “En el 2078 celebraré mi 75 cumpleaños. Para entonces, si tengo hijas o nietos, quizás me pregunten por qué (vuestra generación) no hizo nada cuando aún había tiempo para actuar”, decía Greta en Polonia.

Como expresa la ecologista Eva Saldaña, de Greenpeace “su generación se ha contagiado de justicia climática. Cada viernes, inspiradoras estudiantes se han ido sumando a lo que llaman las huelgas por el clima o los viernes por el futuro, #FridaysForFuture. Y llevamos tres meses con unas movilizaciones de estudiantes masivas por Europa que ponen los pelos de punta de emoción: 75.000 personas en Bruselas (Bélgica), más de 10.000 en La Haya (Holanda) y 30.000 en Berlín (Alemania). Desde organizaciones como Greenpeace, donde llevamos tiempo aportando granitos de arena al cambio, soñábamos con esto. Y lo estáis haciendo. Estamos profundamente admiradas, inspiradas

y motivadas a apoyar desde el respeto, escuchando lo que necesitéis, sin figurar”²⁶⁸, concluye Eva Saldaña, licenciada en Ciencias Biológicas y activista de Greenpeace.

Y durante la Cumbre de Madrid del COP25 (2-13 de diciembre de 2019), se desarrolló otra gran movilización de la juventud por el clima, también con la presencia de la joven sueca Greta Thunberg y otros jóvenes portavoces mundiales de los cinco continentes, que había llegado en velero desde el continente americano, tras tres semanas de navegación. Esa nueva movilización multitudinaria por las calles de Madrid tuvo lugar el viernes 6 de diciembre, Día de la Constitución en nuestro país, tras una conferencia de prensa internacional en la Casa Encendida de Madrid.

3.2 El icono Greta Thunberg.

Como nos recuerdan los investigadores Gonzalo Sáenz de Miera y Cristina Monge²⁶⁹, el movimiento juvenil por el clima nace en agosto de 2018, cuando la joven activista medioambiental Greta Thunberg, que tenía 15 años, se empieza a ausentar de clase los viernes por la tarde para manifestarse frente al Parlamento de Estocolmo, capital de su país, Suecia. En sus manos un cartel en el que se leía “huelga escolar por el clima”, cartel que portó en la Cumbre de Nueva York de septiembre de 2019 y también en la COP25 de Madrid, unos meses después, en el mes de diciembre.

La hiper exposición mediática de Greta Thunberg sumada a algunas de sus intervenciones están dando lugar a creaciones difundidas a través de Internet donde ella o alguno de sus discursos se convierte en inspiración para la creación de memes, contenidos virales o incluso música, según se informa en el eldiario.es²⁷⁰. Que uno de los compositores musicales más conocidos del mundo se inspire en una remezcla subida a YouTube para juntar a uno de sus temas más populares con un discurso ecologista es uno de los mejores

²⁶⁸ FridaysForFuture: en huelga por el cambio climático. Web de Greenpeace, 2019.

²⁶⁹ Sáenz de Miera, G. y Monge, C. “Los jóvenes frente al cambio climático”. Agenda Pública, El País, 2019.

²⁷⁰Noticia “Greta Thunberg, icono pop: Fatboy Slim remezcla en directo su discurso con la canción 'Right here, right now”, publicada en eldiario.es el 13-10-2019

ejemplos del fenómeno. Se produjo Gatheshead (Reino Unido) durante un concierto de Fatboy Slim.

El vídeo, grabado durante un concierto, muestra una remezcla musical en la que se combina el último discurso que dio Greta Thunberg en la cumbre climática de Naciones Unidas junto con el conocido tema "Right here, right now" de Norman Cook, el nombre real detrás de Fatboy Slim.

En el vídeo podemos escuchar fragmentos del discurso de Thunberg en las Naciones Unidas en septiembre de 2019, mencionado anteriormente en este trabajo, con letras como estas “La gente está sufriendo. La gente está muriendo. Ecosistemas enteros están colapsando. Estamos en el principio de una extinción masiva y, ¿de todo lo que habláis es de dinero y cuentos de hadas sobre eterno crecimiento económico? ¿Cómo os atrevéis? (...) Nos estáis fallando pero la gente joven está empezando a entender vuestra traición. Los ojos de todas las futuras generaciones están sobre vosotros (...) No os dejaremos ir así. Aquí mismo y ahora mismo es donde dibujamos la línea (...) El mundo se está despertando y el cambio ya viene, os guste o no”).

A partir de ahí podemos oír a Greta repetir en bucle y en una perfecta sincronización con el ritmo de la canción original "Right here, right now". La sinestesia ecologista se ha producido y la potencia derivada de combinar un discurso político y el ritmo *acid-house* de Fatboy Slim generan una que muchos considerarían como arte contemporáneo.

Más allá de las legítimas preocupaciones por las consecuencias de una exposición mediática continuada e intensa en alguien que aún no ha cumplido la mayoría de edad, lo cierto es que ya nada puede hacer escapar a Greta Thunberg de ser un icono pop: su imagen se usada para miles de creaciones, en unos casos a favor de su causa, en otras en contra o para ridiculizarla.

En su estancia en España durante la reunión del COP25, también tuvo mucho impacto en los medios de comunicación nacionales, y dio lugar a multitud de artículos de opinión y noticias sobre Greta Thunberg. Precisamente el Día de la Constitución, la doctora en psicología Rosa Rabbani publicó una tribuna de opinión²⁷¹ pensando en la joven sueca, como símbolo e icono, con una gran dosis de esperanza, llegando a afirmar que “Una flor

²⁷¹ Rabbani, R. “La voz del futuro”. *El País*, 2019

no hace primavera. Y por eso no debemos pensar en Greta Thunberg como una excepción. Como tampoco lo son Emma González, Sophie Cruz, Malala Yousafzai, René Silva, Olivia Bouler, Yalitza Aparicio, Kritika Singh, Mary Grace Henry, Christopher Yao, Ximena Arrieta, Katie Stagliano, Dariele Santos o Mona Mahmoudnejad. Los tenemos a montones. Los tenemos en nuestras casas, en nuestras aulas y sobre todo en nuestros bares, en nuestras tiendas y ante nuestras pantallas. Ahora sólo está por ver si seremos capaces de educarles para que se conviertan en esa “generación Greta” que cambiará el mundo”.

En dicho artículo, la doctora Rabbani comienza expresando que “Hans Jonas (uno de los pensadores más estimulantes del siglo XX) habló de la necesidad de una ética orientada al futuro. El “efecto Greta” lo ha sabido encarnar con extremado realismo: ha sido capaz de contagiar a millones de jóvenes en el mundo que, con más o menos compromiso, se están constituyendo en la voz de nuestra propia conciencia que nos grita desde ese futuro”. La joven Greta Thunberg, junto con cientos de miles de jóvenes y activistas en todo el planeta, logró visibilizar esta preocupación con asombrosa rapidez a finales de la década

Por su parte, la doctora en sociología Olivia Muñoz-Rojas también durante los días del COP25 de Madrid, publicó una reflexión sobre la gran movilización por el medio ambiente de este final de década, afirmando que “la joven Greta Thunberg, junto con cientos de miles de jóvenes y activistas en todo el planeta, logró visibilizar esta preocupación con asombrosa rapidez a finales de la década”²⁷².,.

Desde luego, considero que esta joven estudiante está suponiendo una auténtica palanca para remover conciencias y está suponiendo una auténtica revolución para movilizar a millones de jóvenes de todo el planeta, y eso ya es tremendamente positivo. Como expondré en la última parte de esta tesis doctoral, es desde la ciudadanía movilizadora la forma en que debemos afrontar la protección de unos valores que nos pertenecen a todas las personas, el bien común medioambiental. Todo lo que está sucediendo, de positivo, en este final de década lo demuestra fehacientemente.

²⁷² Muñoz-Rojas, O. “El gran desastre”. *El País*, 2019.

4. Ecofeminismo. La necesidad de nuevos valores.

La primera idea que quiero expresar en este punto es que el ecofeminismo como movimiento de pensamiento preocupado también por la protección de los valores ambientales no es nuevo.

Como recuerda la profesora Alicia Puleo, de origen argentino y profesora de Filosofía Moral de la Universidad de Valladolid, “el surgimiento del ecofeminismo como punto de contacto de las reivindicaciones de las mujeres con las metas del naciente movimiento ecologista se dio en los años setenta del pasado siglo por una conjunción de factores de orden social e intelectual. Entre ellos, hay que destacar el impacto de un importante estudio antropológico sobre la relación entre las mujeres y la Naturaleza, el interés de algunas pensadoras y activistas feministas en la ciencia de la Ecología y en las proyecciones demográficas y ambientales que auguraban un futuro catastrófico para la humanidad”²⁷³

En ese mismo trabajo, se ilustra en cuanto al origen académico del pensamiento ecofeminista, situándolo en el “influyente artículo de la antropóloga Sherry Ortner (1972) sobre las evidencias empíricas de la existencia, en el imaginario de las diferentes culturas humanas, de una constante asociación de la figura de la Mujer a la de la Naturaleza puede considerarse como un punto de partida clave para la teoría ecofeminista”.

La hipótesis de este estudio buscaba dar una explicación al origen de la subordinación universal de las mujeres y la encontraba en el hecho de que éstas realizaban funciones y ocupaban espacios de mediación entre Naturaleza y Cultura: transformación de lo crudo en lo cocido y procreación y crianza de los niños que los sacaba de un estado natural cercano a la animalidad para integrarlos en el *logos*. Puesto que la Cultura era considerada por todos los pueblos como superior a la Naturaleza, el estatus degradado de ésta se extendía al colectivo femenino.

²⁷³ Puleo, A. H. “Perspectivas ecofeministas de la ciencia y el conocimiento. La crítica al sesgo andro-antropocéntrico”. *Revista internacional de Filosofía*, 2017 (suplemento 7).

Finalmente, en cuanto al origen del movimiento ecofeminista, la profesora Puleo señala que “puede considerarse determinante para el surgimiento de las teorías ecofeministas la preocupación ecologista por la insostenibilidad del crecimiento descontrolado de la población mundial y la imposibilidad de la expansión económica indefinida en un planeta”.

En la construcción histórica del ecofeminismo, nos recuerda Puleo, “algunas teóricas ecofeministas, como la alemana Maria Mies, han rechazado las nuevas tecnologías reproductivas por considerarlas contrarias a la ética. Su ecofeminismo, basado, como el de Vandana Shiva, en el principio de la santidad de la Vida, la llevará incluso a cuestionar las prácticas anticonceptivas en sí mismas (Mies y Shiva, 1998) y a militar contra la legalización de la eutanasia en Australia. Este ecofeminismo biocéntrico que apela al sentido de lo sagrado aplicado a la Naturaleza”. Este planteamiento es considerado por la profesora Puleo como “altamente problemático para el feminismo” y ante ello propone “un ecofeminismo de raíz ilustrada basado en el principio de la calidad de la vida”.

Destaca también Puleo que “el desarrollo de la Ética del Cuidado en los años ochenta del siglo XX fortaleció al ecofeminismo que inmediatamente la adoptó, aunque dándole un sello propio. La interpretación ecofeminista de la ética del cuidado está encaminada a dar la voz a quienes no la tienen, en particular a los animales. Contribuye, así, a corregir el antropocentrismo extremo que predomina aún en el conocimiento”.

En el importante trabajo que estamos comentando, la profesora Puleo García concluye que la teoría ecofeminista mantiene una relación estrecha pero también tensa con las ciencias. Por un lado, su génesis está vinculada a ellas, en particular, a la Ecología, la Antropología y la Etología. Por otro, plantea importantes críticas al conocimiento hegemónico. Ha denunciado los efectos de la iatrogenia y de la contaminación ambiental en los cuerpos de las mujeres, así como los sesgos de género que limitaban las investigaciones médicas. Pero en un nivel aún más profundo, ha señalado que el paradigma epistemológico moderno de la separación sujeto/objeto y de la represión de los sentimientos imprime un sesgo androcéntrico a las prácticas consideradas científicas, favoreciendo una visión distorsionada y escindida de naturaleza y humanidad.

La crítica ecofeminista examina la epistemología bajo la luz de la filosofía moral y política en clave de género, mostrando los sesgos de sexo, clase, raza y especie que afectan a la pretendida objetividad científica. Con ello, no realiza un ejercicio ocioso de nihilismo. Su finalidad es ética y transformadora. En sus enfoques más prometedores, llevada por la urgencia de la crisis ecológica y por la compasión ante el sufrimiento de seres humanos y no humanos, busca una ciencia empática que no produzca un sujeto escindido y un objeto reducido a una sola de sus cualidades y dimensiones. Llama a una ciencia que sepa escuchar las voces del Otro, las voces de las y los oprimidos y que sepa aprender de los conocimientos excluidos.

Es importante subrayar que el objetivo de la crítica ecofeminista no ha de ser la destrucción de la ciencia y su sustitución por algún tipo de pensamiento místico que recorte los derechos de las mujeres. Reconocer saberes silenciados no implica la equiparación y aceptación de cualquier discurso.

La crítica ecofeminista puede colaborar en el reencuentro de las ciencias sociales con las ciencias naturales, sin caer en el biologicismo ni en la disolución nominalista radical. Desde la experiencia de quienes vienen de una larga historia de opresión y de lucha por acceder al *logos* y ser reconocidas como sujetos, y en la escucha de otras culturas más respetuosas de la Naturaleza pero sin olvidar el legado ilustrado, la teoría ecofeminista posee un potencial inestimable para impulsar un conocimiento menos antropocéntrico, o, lo que es lo mismo, más ajustado a la diversidad del ser. Pero más allá de la epistemología, su crítica al andro-antropocentrismo es una invitación a que la ciencia y el conocimiento estrechen lazos con la ética para que un mundo sin dominación sea posible”.

Por su parte, el profesor Octavio Salazar Benítez señala que “es necesario desarrollar políticas económicas más sostenibles, más respetuosas con la Naturaleza y más atentas al desarrollo de los pueblos que históricamente han sido la “despensa” y la “mano de obra” de los países que manejan el Derecho Internacional. En este sentido deberíamos prestar más atenciones a las propuestas del denominado “ecofeminismo” por lo que suponen de revisión de una racionalidad pública basada en la explotación y en la lógica masculina de la dominación y la violencia (Agra, 1998; Holland, 1996; Shiva, 1997)”²⁷⁴.

²⁷⁴ Salazar Benítez, O. “Espacio público y paz social”. *Revista de Paz y Conflictos*, 2010 (vol. 3).

5. La cooperación del poder local con la ciudadanía en la aplicación de políticas concretas de protección del medio ambiente. Los objetivos de desarrollo sostenible como marco global.

Además de todas las normas ambientales, estatales y autonómicas, es esencial dejar clara la necesidad de tener en cuenta la variable ambiental en las distintas decisiones y planes referentes a las políticas que desarrolle una Administración Local, como pueden ser transporte público y movilidad, desarrollo local, urbanismo y planificación territorial, turismo, comercio, participación ciudadana o educación e infancia, pues, no es incompatible el desarrollo de un territorio urbano y la protección de su medio ambiente. Podríamos afirmar que el desarrollo local, o es sostenible o no lo es en realidad, siguiendo la filosofía que impulsó Emilio Carrillo Benito²⁷⁵, y de la que soy firme defensor desde hace años²⁷⁶.

Es más, concretando la idea anterior, es que no son admisibles modelos de desarrollo económicos insostenibles desde el punto de vista del respeto al entorno, por mucho empleo que pudieran generar. Muy al contrario, el debido cuidado de nuestro entorno puede aportar muchas posibilidades de futuro para los territorios. En este sentido, considero necesario apostar por una idea de ciudad entendida como un entorno de vida saludable, equilibrada en la ordenación del territorio, en la que las personas sean el principal centro de interés de la actuación municipal.

Como otra idea previa antes de formular propuesta, considero de interés traer aquí una reflexión publicada en 2011²⁷⁷ sobre urbanismo local por un secretario de la administración local. Y es esta, “que el medio ambiente deba ser considerado más que una política concreta un sistema capaz de reconducir a la unidad todos los elementos que lo integran, característica que explica que el medio ambiente tenga una vocación horizontal o transversal, capaz de incidir en todos los ámbitos del ordenamiento jurídico”.

Para conseguir los objetivos de sostenibilidad local, considero oportuno formular una propuesta en este trabajo de tesis doctoral, como propuesta de modelo ambiental para las

²⁷⁵ Carrillo Benito, E. *Desarrollo local: nuevas perspectivas*. Consejería de Gobernación (Dirección General de Administración Local), Junta de Andalucía, 2002.

²⁷⁶ Esta filosofía la expresé aplicada al municipio de Córdoba en la tribuna de opinión “Desarrollo económico en la ciudad de Córdoba”, publicada en Diario Córdoba el 20 de diciembre de 2005.

²⁷⁷ Sánchez González, J. F. “La consideración de las limitaciones al crecimiento como parámetro de sostenibilidad del medio ambiente urbano”. *Revista Andaluza de la Administración Pública*, 2011 (nº 81)

Administraciones Locales, con los siguientes contenidos estratégicos, que recientemente he publicado en un artículo²⁷⁸:

- Gestión de los residuos urbanos. Consecución del ciclo integral de los residuos (reducción, reutilización y reciclaje-compostaje), así como potenciación de los servicios de limpieza viaria y la implicación ciudadana para estos cometidos.
- Gestión del agua. Ciclo integral del agua, control en la red de abastecimiento para evitar pérdidas y concienciación social para reducir el consumo de agua.
- Control de la calidad del aire. Contribución desde lo local a la aplicación de normativa autonómica y estatal sobre calidad del aire.
- Urbanismo sostenible. Planificación racional y sostenible de los usos del suelo (incorporación de la variable ambiental en la planificación del territorio). Asimismo, medidas de apoyo a la rehabilitación de viviendas y solares abandonados en el casco histórico, como alternativa a un crecimiento desmedido de las ciudades. Se trata de apostar por la idea de ciudad compacta, evitando la ocupación innecesaria de suelo.
- Transporte urbano y movilidad: potenciar el transporte público colectivo, concienciación para el uso de medios de transporte alternativos, racionalización (reducción) del uso del vehículo privado y apuesta clara por la peatonalización, sobre todo en los cascos históricos y antiguos.
- Apuesta por el uso de bicicleta en el ámbito urbano, como una estrategia de movilidad y de salud pública²⁷⁹. Sobre este eje, hay un reciente dato de interés del barómetro de la bicicleta²⁸⁰: el 85% de las personas que acuden a los centros de aprendizaje para montar en bici son mujeres, y en todo caso, destaca el aumento progresivo de la bici para ir al trabajo o al centro de estudios.

²⁷⁸ Gómez Puerto, A.B. “El medio ambiente, bien esencial de la humanidad a proteger (también jurídicamente)”. *Hay Derecho*, 2019

²⁷⁹ Como expresó la música Christina Rosenvinge en *El País* (5-12-2019): “La única energía limpia y saludable es la de las piernas” (...) “Hace 12 años empecé a moverme en bici por Madrid. Poco después, junto a la arquitecta Belén Moneo, me inicié en el activismo haciendo una asociación para reclamar una red de carril bici segregada. Es la única manera de que crezcan las bicis y bajen los coches (...)”

²⁸⁰ Barómetro de la bicicleta 2019: <https://www.ciudadesporlabicicleta.org/2019/12/10/presentacion-del-barometro-de-la-bicicleta-2019/>

- Incremento de la peatonalización en las ciudades.
- Gestión de la energía: ahorro y eficacia energética. Potenciar viviendas con técnicas de construcción aislantes (arquitectura bioclimática), así la instalación de fuentes de energía no contaminantes (paneles de energía solar).
- Medidas a nivel local para la reducción de la contaminación acústica producida por ruidos y vibraciones.
- Espacios verdes. Incrementar las zonas verdes de las ciudades hasta alcanzar los objetivos actuales de la Organización Mundial de la Salud: entre 10 y 15 m² de zonas verdes por habitante.
- Protección y rehabilitación del patrimonio histórico de las ciudades, como elemento integrante también del medio ambiente urbano.
- Acciones permanentes de educación ambiental con el doble objetivo transversal de hacer más ambiental la actuación municipal en su conjunto y más comprometida a la ciudadanía.

Desde el punto de vista de la organización municipal, para llevar a efecto con eficacia los objetivos estratégicos ambientales, la Administración Local debe dotarse de Concejalías de Medio Ambiente bien estructuradas desde el punto de vista competencial y presupuestario, que incluyan no sólo la propia delegación municipal de medio ambiente, sino también a todo el sector público local medioambiental como pueden ser las empresas municipales u organismos autónomos de gestión de los residuos, del agua, del transporte público municipal o educación ambiental.

Las Concejalías de Medio Ambiente de carácter mixto con otras delegaciones (urbanismo, obras, etc.) no son lo más adecuado administrativa y jurídicamente para actuar con eficacia en la protección y defensa del medio ambiente urbano. Esta estructura municipal llevo años proponiéndola²⁸¹.

Asimismo, es muy importante potenciar mecanismos de participación como pueden ser los Consejos Locales de Medio Ambiente (mecanismo de participación de los colectivos),

²⁸¹ Gómez Puerto, A. B. “Consideraciones constitucionales y administrativas sobre el medio ambiente. El papel de los Ayuntamientos”. *Revista Actualidad Administrativa*. La Ley-Wolters Kluwer, 2013 (nº 9)

o el Defensor Ambiental de la Ciudadanía, que acogería las propuestas o quejas de los vecinos sobre todas estas cuestiones, y fiscalizaría la actuaciones y omisiones de las administraciones públicas competentes en materia medioambiental, la autonómica y la local. No obstante, paralelamente también han de potenciarse las medidas de vigilancia, inspección y sanción de las diferentes infracciones a la normativa ambiental general y a las ordenanzas de protección del medio ambiente local.

Especial importancia tiene la participación de los ciudadanos en estas estrategias locales de medio ambiente. La Carta de las Ciudades Europeas hacia la Sostenibilidad²⁸² destaca especialmente el “protagonismo de los ciudadanos y la participación de la comunidad” en los programas locales de medio ambiente. En concreto, se dice que ha de garantizarse el acceso a la información a todos los ciudadanos y grupos interesados. Se perseguirá, prosigue, por todos los medios la educación y la formación en materia de desarrollo sostenible. Estos principios también se desarrollan en diferentes Programas de Acción de la Unión Europea para el Medio Ambiente de la Unión Europea, como hemos apuntado en el capítulo primero de este trabajo.

Por su parte, en el Libro Blanco de la Educación Ambiental en España se expresa que “la participación es el proceso de compartir decisiones sobre los asuntos que afectan a la vida de uno mismo y de la comunidad en que vive. De forma específica, la participación ambiental es un proceso que posibilita la implicación directa de los ciudadanos en el conocimiento, la valoración, la prevención y la corrección de los problemas ambientales”²⁸³.

En los grandes municipios el fomento de la educación ambiental y de la participación ciudadana al respecto se ha de considerar un objetivo estratégico que ha de impregnar cada una de las actuaciones que se desarrollan en la gestión del medio ambiente urbano. Los diferentes programas de educación y concienciación ambiental son el instrumento que permiten la relación directa con los ciudadanos (escolares, universitarios, colectivos verdes, asociaciones de vecinos, etc.) para hacer más eficaz la gestión de la recogida de los residuos, limpieza de nuestras calles y plazas (muy impactadas de suciedad en los eventos festivos), separación y reciclaje de residuos, ahorro en el consumo de agua,

²⁸² Denominada Carta de Aalborg, Dinamarca, de 27 de mayo de 1994.

²⁸³ De fecha 15 de junio de 1999:

https://www.miteco.gob.es/es/ceneam/recursos/documentos/blanco_tcm30-77431.pdf

ahorro energético, respeto de caminos públicos, protección de las zonas verdes y espacios naturales, respeto del planeamiento urbanístico, etc.

Toda esta actividad municipal y ciudadana tendría que articularse y potenciarse como una contribución desde lo local a la efectividad del derecho constitucional a un “medio ambiente adecuado”, proclamado y consagrado en el artículo 45 de nuestra Constitución, precepto en el que también se establece el “deber de conservarlo” que supone la solidaridad colectiva con el bien común medioambiental.

Conseguir el compromiso de la ciudadanía, la comunidad escolar y universitaria, las asociaciones, empresas, medios de comunicación e instituciones, en la cultura del respeto al medio ambiente urbano, es una tarea en la que todos tenemos un papel importante que no debemos ni podemos eludir. Posiblemente, los Ayuntamientos y organismos municipales en su conjunto debieran coordinarse en todas sus acciones de educación y sensibilización ambiental en torno a una sola delegación u organismo municipal, para mayor coherencia y eficacia.

Todas las propuestas que acabamos de exponer conectan directamente con los objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) como marco global. Desde 2015, son muchos los esfuerzos que numerosas ciudades han desarrollado en el ámbito de la sostenibilidad, intentando vincular sus esfuerzos con los Objetivos de Desarrollo Sostenible. En España, la Federación Española de Municipios y Provincias ha desarrollado su propia estrategia y son muchas las ciudades que han establecido un marco específico de referencia.

La Red Española de Desarrollo Sostenible, por su parte, publicó un informe sobre la situación de las principales ciudades españolas en materia de cumplimiento de dichos objetivos, que fue presentado el año pasado. España se encuentra, pues, comprometida con el impulso hacia la localización de los objetivos de desarrollo sostenible. Hasta el momento, el resultado de estos esfuerzos ha sido, en el mejor de los casos, mixto. La localización, como la propia Agenda 2030²⁸⁴, es un proceso complejo, que requiere un nivel de compromiso público, liderazgo político y complicidad ciudadana muy altos. Existe cierta cacofonía en la divergencia de metodologías, impactos, procesos y ofertas

²⁸⁴La Asamblea General de Naciones Unidas adopta la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/2015/09/la-asamblea-general-adopta-la-agenda-2030-para-el-desarrollo-sostenible/>

de trabajo para los propios ayuntamientos y diputaciones regionales, no siempre con los mejores resultados en términos efectivos.

Los 17 objetivos²⁸⁵ para un Desarrollo Sostenible señalados por Naciones Unidas en 2015 son:

- ✓ Objetivo 1: Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo.
- ✓ Objetivo 2: Hambre cero.
- ✓ Objetivo 3: Salud y bienestar.
- ✓ Objetivo 4: Educación de calidad.
- ✓ Objetivo 5: Igualdad de género.
- ✓ Objetivo 6: Agua limpia y saneamiento.
- ✓ Objetivo 7: Energía asequible y no contaminante.
- ✓ Objetivo 8: Trabajo decente y crecimiento económico.
- ✓ Objetivo 9: Industria, innovación e infraestructura.
- ✓ Objetivo 10: Reducir la desigualdad en y entre los países.
- ✓ Objetivo 11: Ciudades y Comunidades sostenibles.
- ✓ Objetivo 12: Producción y consumo responsable.
- ✓ Objetivo 13: Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos.
- ✓ Objetivo 14: Conservar y utilizar en forma sostenible los océanos, los mares y los recursos marinos.
- ✓ Objetivo 15: Vida de ecosistemas terrestres.
- ✓ Objetivo 16: Promover sociedades justas, pacíficas e inclusivas.
- ✓ Objetivo 17: Alianzas para lograr los objetivos.

Tras cuatro años de trabajo desde la proclamación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (2015), y a modo de decálogo que propone el economista José Moisés Martín²⁸⁶, se podrían plantear las siguientes ideas para la localización:

- La localización de los ODS es un proceso, no un ‘entregable’ ni un informe. Lo importante de una estrategia es que se ejecute, no que se presente. Numerosas estrategias locales de ODS ponen demasiada atención en la alineación de las políticas municipales

²⁸⁵ Los 17 objetivos para transformar el mundo: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/sustainable-development-goals/>

²⁸⁶ Moisés Martín, J. “Cómo cambiar las ciudades para la sostenibilidad”. *Agenda Pública*, El País, 2019

con los objetivos y las metas, sin contar con los métodos adecuados (cuadros de mando) y, sobre todo, con la cooperación de los departamentos municipales sectoriales encargados de la ejecución. Es necesario examinar adecuadamente cuál es el nivel de compromiso y receptividad de los diferentes departamentos antes de ponerse a alinear los objetivos y las metas.

-No todo es prioritario. Aunque la Agenda es integral, las ciudades tienen prioridades propias, en función de su realidad específica. Es preferible plantearse dos o tres grandes prioridades movilizadoras que un plano de 17 objetivos sobre los que es imposible concentrar esfuerzos.

- La Agenda 2030 no sustituye a la planificación estratégica de las ciudades. Aquéllas que ya tienen un plan consensuado y trabajado con los actores principales no deben incorporar la localización como un añadido extra. Es preferible medir el impacto de su propio plan sobre los ODS antes que provocar una proliferación de estrategias urbanas.

- Hay que contar con todos los actores. Una buena práctica es establecer, dentro del marco de las directrices de participación ciudadana, un espacio específico para la reflexión compartida sobre la localización y lo que representa. Un trabajo de gabinete realizando en un despacho no llegará muy lejos. La localización debe verse acompañada con este marco de sensibilización, movilización y participación de los actores relevantes: públicos, ciudadanos y socioeconómicos.

- No hagas un plan de localización si no cuentas con estructuras legitimadas que puedan liderar su implementación. La ejecución de un plan requiere de muchos más esfuerzos que su propia elaboración. Y la Agenda 2030 es una carrera de fondo. Si se quema la oportunidad con una estrategia irrealizable o no asumible, el proceso de localización restará más que sumará.

- Evita la cacofonía de instrumentos de movilización ciudadana. Nuestros ayuntamientos tienen ante sí el reto de la localización, pero también se encuentran con la puesta en marcha de agendas urbanas locales, la implementación de los Pactos de Alcaldes contra el Cambio Climático, planes de economía circular, estrategias de desarrollo urbano sostenible, etc... Buscar la coherencia entre todos estos instrumentos de sostenibilidad no siempre es fácil. Es preferible alinear con los ODS lo ya existente antes que hacer una nueva estrategia que añada complejidad a la reflexión sobre el municipio.

- Presta mucha atención a los indicadores. La mayoría de los indicadores existentes no son replicables a nivel municipal, y en muchos casos su recolección implica unos costes que no son asumibles. Es preferible utilizar los indicadores que se puedan recoger actualmente que una batería que no tiene recorrido.
- Comunica tus progresos. Establece una comunicación transparente sobre el avance en los indicadores. Planifica informes de progreso para trasladar a la ciudadanía. Una web con un plan de localización, donde no se muestran progresos o donde no hay debate sobre los mismos, es una estrategia de localización fallida.
- Es mejor internalizar el proceso que externalizarlo. Evita los procesos de localización llave en mano. Si necesitas ayuda para determinados momentos, es mejor pedirla sobre entregables concretos (un diagnóstico, una consulta), o sobre un asesoramiento permanente (acompañamiento a largo plazo) que sobre toda la elaboración estratégica.
- Evita las modas. La agenda 2030 es un poderoso instrumento de políticas públicas, y puede ser muy útil para fijar prioridades y establecer alianzas con los actores municipales. Pero conviene ser honesto y no generar falsas expectativas: llenar la comunicación municipal del símbolo de los ODS, si no están acompañada por un progreso real, terminará afectando a la capacidad de movilizar a los actores en otras ocasiones.

Concluye el autor citado, que el objetivo de la Agenda 2030 no es establecer un nuevo plan de ciudad, sino un nuevo modelo de ciudad. Antes de someterse a un proceso de localización, es necesario examinar adecuadamente las motivaciones, capacidades y existencia de antecedentes en el municipio, aprovechar lo que ya se tiene y construir desde ahí, siendo consciente de que el objetivo último de la localización no es tener un bonito documento que presentar o un bonito encuentro que inaugurar, sino generar cambios efectivos en la sostenibilidad y la calidad de vida de la ciudadanía.

También en relación a los objetivos de desarrollo sostenible, Cristina Narbona, ex ministra de Medio Ambiente (2004-2008), ha publicado recientemente que “desde 2015, todos los Gobiernos se han comprometido a cumplir los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030: una aproximación holística, que integra elementos ambientales, sociales, económicos e institucionales imprescindibles para el progreso de la sociedad, reconociendo la interdependencia de las diferentes dimensiones de una

agenda política transformadora y coherente, y la necesidad de hojas de ruta para el medio y el largo plazo —consistentes con medidas urgentes a corto plazo—, para garantizar la rentabilidad de las inversiones y la creación de empleo”²⁸⁷.

También en relación a la Agenda 2030 y los ODS, la profesora de la Facultad de Educación de la UNED M. Ángeles Murga-Menoyo nos recuerda que “en respuesta a la posición de la Asamblea General de las Naciones Unidas cuando declara: estamos decididos a tomar las medidas audaces y transformativas que se necesitan urgentemente para reconducir al mundo por el camino de la sostenibilidad y la resiliencia (ONU, 2015), Unesco está impulsando lo que denomina ciudadanía global, una ciudadanía explícitamente comprometida con el desarrollo sostenible (Unesco, 2015, 2016), posición que este alto organismo también mantiene al señalar los objetivos de aprendizaje para el logro de los ODS (Unesco, 2017)”²⁸⁸.

Como apunta Luis Jimena Quesada Catedrático de Derecho Constitucional, los ODS se erigen en “una especie de Pilar Universal de los Derechos Sociales”²⁸⁹, un reto para el constitucionalismo social. Los constitucionalistas, sobre todo a través de la enseñanza y la educación (y de la investigación universitaria), tenemos una responsabilidad especial a la hora de contribuir a consolidar el sentimiento constitucional y, teniendo ello en mente, los ODS constituyen una Agenda de constitucionalismo global insoslayable.

²⁸⁷ Narbona Ruiz, C. “La ecología en la agenda pública”. *El País*, 2019.

²⁸⁸ Murga-Menoyo, M.A. “La Formación de la Ciudadanía en el Marco de la Agenda 2030 y la Justicia Ambiental”. *Revista Internacional de Educación para la Justicia Social*, 2018 (nº 69)

²⁸⁹ Jimena Quesada, L. “El constitucionalismo social y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). *Lex Social, Revista Jurídica de los Derechos Sociales*, 2019 (nº 1)

6. La protección del medio ambiente como contenido de las “Smart Cities” o ciudades inteligentes.

Recuerda Inmaculada Sánchez Ramos en su tesis doctoral sobre ciudades inteligentes “el necesario equilibrio entre el bienestar de las personas y el cuidado del medio ambiente, y que para caminar hacia una Smart City (ciudad inteligente) tenemos que crear una relación equilibrada entre las personas y la tierra, señalando que eso significa que las ciudades han de armonizar de un lado, el cuidado del medio ambiente y de otro lado proporcionar los servicios asociados a un estilo de vida confortable, seguro y cómodo que no comprometa la calidad de vida de las personas”²⁹⁰.

Adicionalmente, señala la autora de la investigación, “que la responsabilidad de las generaciones presente hacia las generaciones futuras y hacia los hombres y mujeres de otras geografías, es una manera de poner en práctica el principio de solidaridad, pero al mismo tiempo se advierte que una correcta concepción de la naturaleza enseña que ésta no puede reducirse de forma utilitarista a simple objeto de manipulación y de explotación; pero tampoco debe ser absolutizada ni considerarla más digna que la misma persona humana. En este último caso, se llega al punto de divinizar la naturaleza o la tierra, como se puede ver en algunos movimientos ecologistas, que piden dar un perfil constitucional garantizado internacionalmente a sus concepciones”.

Una definición sencilla, sería que una Smart City es la ciudad que usa intensiva y extensivamente las tecnologías de la información y comunicaciones (TIC) para proporcionar servicios a sus ciudadanos, pero como veremos, ha ido evolucionando el concepto desde el final del siglo XX. El término Smart City comienza con la ecología, como vemos en la siguiente definición de Mark Roseland, que define una Ciudad Ecológica en relación con el desarrollo sostenible y el movimiento ecológico. Podemos definir el desarrollo sostenible²⁹¹, como vimos en el capítulo primero de esta tesis, como la satisfacción de las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades”. El desarrollo sostenible ha nacido como el principio rector del desarrollo mundial a largo plazo; tratando de lograr equilibradamente tres pilares básicos: desarrollo económico, desarrollo

²⁹⁰ Sánchez Ramos, I. Tesis Doctoral: “Las “Smart Cities”: Un nuevo paradigma. Aspectos éticos”. Universidad Rey Juan Carlos, 2017

²⁹¹ Informe Brundland “Nuestro Futuro Común”, 1987.

social y protección al medio ambiente. Obviamente, esta dimensión ha de formar parte sin duda del contenido de una ciudad inteligente, aportando las TIC a una mejor gestión de la sostenibilidad urbana.

Ahora bien, la ciudad es el ámbito vital por excelencia en el que desarrollamos nuestra vida cotidiana y es, en definitiva, en aquellos hábitats donde transcurre nuestro día a día. Tal y como resume Luis Manuel Calleja, “la ciudad es propiamente un objeto político; un “plexo geográfico” donde las personas -ciudadanos e instituciones- han de poder desarrollar su vida del modo más humano y completo. Es un escenario de actividades a realizar por personas que se dotan de sistemas adecuados para mantenerse en lo decidido conviviendo, y de unas instancias de gobierno del conjunto que permitan el bien común en la ciudad y de ella en relación con las demás. Como ente moral, ha de ser capaz de favorecer los múltiples fines y medios personales e institucionales que operan en y desde su interior. Ha de tener capacidad, espacio, amplitud y orientación suficientes para contener la diversidad existente o por existir. La ciudad en sí es una actividad más de los ciudadanos. La perciben como la actividad política más real y asequible”²⁹².

El autor indica también que a la hora de planificar la ciudad “interesan los proyectos más duraderos y complejos que trasciendan las legislaturas e impliquen a buen número de instituciones, que aportarán unidad y sentido al conjunto de la ciudad. Los supuestos básicos del modo de pensar los planes son, por tanto:

- Considerar la ciudad globalmente.
- Contemplarla en su historia, presente y futuro.
- Considerarla geopolíticamente.
- Los actores son instituciones ciudadanas, que incluyen al ayuntamiento y a los partidos políticos.
- Considerar cualquier asunto, sea cual sea su naturaleza.
- Caracterizar los asuntos en términos de acción: qué, quiénes, cómo, etc.
- Expresarlos en forma de objetivos y políticas.
- Buscar ganancias en coordinación y persistencia.

²⁹² Calleja, L.M, “Una aplicación del modelo de gobierno a los planes de las ciudades”, IESE Business School, Occasional Paper, 2007.

- Conseguir bases amplias de acuerdo y compromiso más allá de la duración de las legislaturas”.

El reto está en “convertir” a las personas a las nuevas tecnologías, y que éstas se pongan al servicio de la humanidad e implantando valores positivos. La comunidad inteligente debería ser suficiente para tomar la decisión correcta. Es claro también que la protección y cuidado del bien común medio ambiental forma parte del servicio a la humanidad.

También expone Inmaculada Sánchez Ramos en la tesis doctoral referenciada, que el Centre of Regional Science (SRF), realiza el documento, “Smart Cities. Ranking of European médium-sized cities”²⁹³ dirigido por Rudolf Giffinger en donde entienden que una Ciudad Inteligente es aquella que se desarrolla de manera prospectiva en seis áreas: Economía-Competitividad, Ciudadanos-Capital Humano y Social, Gobernanza-Participación, Movilidad-Transporte, Medio Ambiente-Recursos Naturales y Calidad de Vida, basadas en la combinación inteligente de talentos y actividades de los ciudadanos.

Sobre esa base estudia una serie de indicadores asociados a cada una de las áreas y cualifica como cuanto de inteligente es una ciudad en esa dimensión. El primero de ellos es “Economía Inteligente”, que incluye aspectos como espíritu innovador, capacidad de emprendimiento, imagen económica y de marca, productividad, flexibilidad del mercado laboral, acoplamiento internacional o habilidad para transformarse.

El segundo es “Ciudadanía Inteligente”, que incluye nivel de cualificación, afinidad al aprendizaje a largo plazo, pluralidad social y ética, flexibilidad, creatividad, apertura de mente/ Carácter cosmopolita, o participación en la vida pública.

En cuanto a “Gobernanza Inteligente”, abarca aspectos como la participación en el proceso de toma de decisiones, calidad de los servicios públicos y servicios sociales, transparencia, o estrategia política y perspectivas.

²⁹³ Rudolf Giffinger et al. *Smart Cities: Ranking of European Medium-Sized Cities*. Universidad Tecnológica de Viena, Centro de Ciencia Regional, 2007.

Otro indicador es “Movilidad Inteligente”, que incluye accesibilidad local, accesibilidad nacional e internacional, disponibilidad de infraestructura TIC o sistemas de transporte sostenibles e innovadores.

En cuanto al indicador “Medio ambiente Inteligente”, se clasifica en dos grandes grupos. Por un lado “Atractivo de condiciones naturales” (polución, protección del medio ambiente y gestión sostenible de los recursos), y por otro lado, “Calidad de vida Inteligente”, que incluye facilidades culturales, condiciones de salud, seguridad individual, calidad de las viviendas, facilidades educativas, atractivo turístico o cohesión social.

Este esquema ha tenido la virtud de constituirse en una herramienta muy eficaz para llevar a cabo una comparación entre las distintas ciudades europeas desde 2007 hasta la actualidad. Como los autores referenciados indican “en el contexto de los cambios económicos y tecnológicos provocados por la globalización y el proceso de integración las ciudades de Europa se enfrentan al reto de combinar la competitividad y el desarrollo urbano sostenible al mismo tiempo. Evidentemente, este reto es probable que tenga un impacto en temas de Calidad Urbana, como la vivienda, la economía, la cultura, social y las condiciones ambientales”.

William J. Mitchell, en “Ciudades Inteligentes”, Lección inaugural del Curso 2007-2008 de la UOC (Universitat Oberta de Catalunya), dice que las Ciudades Inteligentes residen en la combinación de las redes de comunicación digital, la inteligencia integrada, los sensores y el software: “Así pues, la nueva inteligencia de las ciudades reside en la combinación cada vez más efectiva de redes de telecomunicación digital (los nervios), la inteligencia integrada de forma ubicua (los cerebros), los sensores e indicadores (los órganos sensoriales) y el software (el conocimiento y la competencia cognitiva). Esto no existe aislado de otros sistemas urbanos o conectados a ellos sólo mediante intermediarios humanos. Hay una telaraña creciente de conexiones directas a los sistemas mecánicos y eléctricos de los edificios, los aparatos domésticos, la maquinaria de producción, las plantas de procesamiento, los sistemas de transporte, las redes eléctricas y otras redes de suministro de energía, suministro de agua y eliminación de residuos, sistemas que proporcionan seguridad vital y sistemas de gestión para casi cualquier actividad humana

imaginable. Además, las conexiones cruzadas entre estos sistemas –tanto horizontales como verticales– van creciendo. Y esto no ha hecho más que empezar”²⁹⁴.

El Observatorio Tecnológico de la Energía (OBTEN)-IDAE, en Ciudades Inteligentes. Hoja de Ruta, la define en la unión de la tecnología, el medio ambiente, la economía local, para dar una mejor calidad de vida a sus ciudadanos: “Se puede definir el concepto “Smart City”, como una ciudad que mejora la calidad de vida de sus ciudadanos y la economía local, avanzando hacia un futuro bajo en CO₂. Las principales áreas de actuación identificadas son las siguientes: los edificios, el transporte, la salud, la educación, la gobernanza, los servicios públicos, la administración, la energía y el medioambiente”²⁹⁵.

7. Las ciudades y el cambio climático. Un reto global desde lo local.

Entre los días 9 y 11 de 2019 se celebró en Copenhague la Cumbre Mundial de Alcaldes (C40) sobre el cambio climático, en la que las principales ciudades del mundo (un total de 70) han presentado sus acciones y llegado a acuerdos para reducir significativamente la emisión de gases de efecto invernadero. La cumbre la organizó la Bloomberg Foundation.

La Cumbre Mundial de Alcaldes (C40) de Copenhague se ha desarrollado con el objetivo de alcanzar acuerdos concretos que reduzcan significativamente las emisiones de gases de efecto invernadero. Alcaldes, líderes políticos, activistas, empresarios y científicos expondrán nuevos planes para intentar limitar la temperatura global a un aumento de 1,5°C en cumplimiento del Acuerdo internacional sobre el clima suscrito en París en 2015.

En la inauguración de la cumbre intervino el secretario general de Naciones Unidas, António Guterres, y la activista y política estadounidense Alexandria Ocasio-Cortez. “Las ciudades son el lugar donde en gran parte se ganará o se perderá la batalla climática”, afirmó en Copenhague el Secretario General de las Naciones Unidas en la Cumbre Mundial de Alcaldes, conocida como C40, una red de urbes comprometidas en la lucha contra el cambio climático.

²⁹⁴ William J. Mitchell, “Ciudades Inteligentes”. UOC.

²⁹⁵ “Ciudades Inteligentes”. Hoja de Ruta, Observatorio Tecnológico de la Energía (OBTEN)-IDAE, 2008.

António Guterres recordó a los corregidores la carga que pesa sobre sus hombros debido a la “enorme huella climática” que emiten las ciudades, su alto consumo de energía -más de dos tercios a nivel mundial- y su responsabilidad en más del 70% de las emisiones mundiales de CO₂.

“Las decisiones que se tomen sobre infraestructura urbana en las próximas décadas - construcción, vivienda, eficiencia energética, generación de energía y transporte- tendrán una enorme influencia en la curva de emisiones. Por lo tanto, estoy encantado de dirigirme a un grupo comprometido con la transformación que necesitamos en nuestro mundo”²⁹⁶, afirmó.

Pese a mostrarse esperanzado por el impacto que puedan ejercer, ya que “ustedes son los primeros en responder a la emergencia climática”, reconoció que ésta representa una amenaza a la viabilidad de las comunidades humanas y que por ello es necesario estabilizar en 1,5 grados la temperatura media del planeta.

“Para lograrlo, debemos reducir las emisiones (de dióxido de carbono) al menos en un 45% para 2030 y lograr la neutralidad climática para 2050 (...) sin embargo, los actuales planes de acción nacionales sobre el clima no nos acercan en absoluto a estos objetivos. Nos dirigimos a un aumento catastrófico de 3 grados o más”.

Una situación que se podría revertir ya que, según Guterres, actualmente poseemos los “conocimientos, la tecnología” y contamos con los “recursos” para responder a la emergencia climática y fomentar el desarrollo sostenible, pero que lo que todavía falta es la “voluntad política” en numerosos ámbitos. Justo por esa razón manifestó haber convocado la reciente Cumbre de Acción Climática en Nueva York donde recordó que más de 70 países se comprometieron a reducir las emisiones netas de dióxido de carbono para el año 2050 pero, y recalcó la importancia de ese pero, los principales emisores todavía no lo han hecho.

²⁹⁶ Noticias ONU (octubre 2019): <https://news.un.org/es/story/2019/10/1463741>

“Todavía hay grandes partes del mundo adictas al carbón. Todavía hay un número absolutamente inaceptable de nuevas centrales eléctricas de carbón planeadas para los próximos años, especialmente en Asia, pero también unas pocas en otras partes del mundo, aunque hay que reconocer que aquí en Europa, varios países ya han decidido eliminar el carbón próximamente”.

El grupo, al que ya se han unido cerca de 90 ciudades, pretende demostrar que la acción liderada por las grandes urbes puede suponer un gran cambio en la lucha contra la crisis climática. Estas ciudades ya han puesto en marcha acciones de sostenibilidad en el transporte, el uso de energía y el consumo que están teniendo resultados y que muestran que una solución es posible. No hay que olvidar que más de la mitad de la población mundial vive en zonas urbanas, que producen el 80% del PIB global y las tres cuartas partes de las emisiones de carbono.

Con motivo del encuentro, la organización hizo público un informe que demuestra que 30 grandes ciudades, entre las que se encuentran Madrid y Barcelona y que suman más de 58 millones de habitantes, han alcanzado su pico de emisiones de gases de efecto invernadero y empezado a reducirlas. La lista incluye, entre otras, a Atenas, Berlín, Copenhague, Lisboa, Londres, Oslo, París, Roma, Estocolmo, Varsovia, Washington y 9 ciudades estadounidenses más como Boston, Chicago, Los Ángeles, San Francisco y Nueva York; las australianas Melbourne y Sydney; la italiana Milán; y las canadienses Toronto, Montreal y Vancouver.

Tras alcanzar el pico marcado para poder limitar la subida de la temperatura global 1,5 grados, esas 30 ciudades han reducido sus emisiones una media de un 22%. Copenhague está a la cabeza con una caída del 62%. La mitad de las cerca de 90 ciudades del C40 han alcanzado su tope, lo harán en 2020 o han hecho compromisos concretos para lograrlo, apunta el informe, que destaca el liderazgo climático de las ciudades en un contexto de subida de emisiones global.

“El hecho de que 30 de las ciudades más grandes y más influyentes ya hayan logrado su tope demuestra que una transición baja en emisiones de carbono rápida y equitativa es posible y que ya está en marcha“, señala el informe. “Las ciudades que han llegado a su tope de emisiones elevan el listón de la ambición climática y, a la vez, ejemplifican cómo la acción climática crea comunidades más sanas, justas y fuertes“, afirmó el director ejecutivo del C40, Mark Watts. El C40 anunció que lanzará una plataforma digital para compartir conocimiento, experiencias prácticas y enfoques comprobados entre las ciudades del grupo.

Sobre este importante evento, Jaime Gil Robles manifiesta que “parece que aquello que está costando tanto a los Estados comienza a ser tomado por los alcaldes y alcaldesas, que han decidido dar un paso al frente y actuar sin esperar a los grandes acuerdos supraestatales”²⁹⁷, en relación con la lucha global contra los efectos del cambio climático, proponiendo que este asunto forme parte de las agendas políticas locales, la descarbonización de las ciudades.

Finalmente, destaco como una muy buena práctica la transición ecológica desarrollada en la ciudad alemana de Friburgo, en la que el vehículo privado ha quedado relegado como medio de transporte, habiéndose logrado que el transporte público o la bicicleta sean los medios de movilidad fundamental de la ciudadanía. “La mentalidad de la gente, su fuerte compromiso con la sostenibilidad, ha sido fundamental para conseguirlo”, le explica a BBC Mundo el alcalde Dieter Salomon (Partido Verde). “Friburgo es una de las cunas del movimiento ecologista en Alemania. El activismo ambiental se remonta a los años 70, cuando se levantaron contra una planta nuclear. El verde está en nuestro ADN”²⁹⁸.

En nuestro país, me ha llamado la atención que el municipio de A Coruña, en el marco de su *programa Coruña Sostenible*, ha implementado, a través de su Concejalía de Medio Ambiente, una Oficina contra el Cambio Climático “con la que se pretende desarrollar los compromisos establecidos tras la reciente adhesión del municipio al Pacto de los Alcaldes, así como para velar por la efectiva implantación y seguimiento de la Estrategia Contra el Cambio Climático de A Coruña”²⁹⁹.

²⁹⁷ Gil Robles, J. “Las ciudades frente a la inoperancia de los Estados”. *Agenda Pública*, 2019.

²⁹⁸ Seitz, M. “Alemania: cómo es vivir en Friburgo, la ciudad “más ecológica y sostenible” del mundo”. BBC News (17-11-2017).

²⁹⁹ <http://www.coruna.gal/medioambiente/es/sectores-ambientales/cambio-climatico/oficina-cambio-climatico>

8. La experiencia de la ciudad de Córdoba en la protección del medio ambiente.

8.1 La protección del bien común en el marco de una sociedad democrática avanzada. Las iniciativas ciudadanas en la ciudad de Córdoba en defensa del patrimonio común.

Tradicionalmente la ciudadanía hemos dejado en manos de los poderes públicos la gestión y administración diaria de esos intereses generales o colectivos. De hecho, en lo referente a la capacidad legislativa y de gobierno y gestión administrativa sigue siendo, obviamente, así. Pero, en la actualidad, afortunadamente, cada vez se dan más iniciativas ciudadanas que cuidan y protegen el bien común, cuya titularidad corresponde a todas las personas que componen una colectividad. Como guía, muy recomendable es el documental “Mañana”³⁰⁰, una estupenda colección de experiencias en diferentes puntos del planeta en las que la ciudadanía trabaja por el bien común.

Justo en ese punto puede surgir alguna discrepancia: ¿qué asuntos en concreto integran el bien común? Hay temas pacíficos, sobre los que parece no haber dudas de que integran el bien común de una comunidad, de una ciudad, de un territorio. Los valores ambientales, la movilidad, la ordenación física de un territorio o el modelo de desarrollo local. Pero hay otros en que igual el tema ya no está tan claro. En todo caso, en principio, creo que la ciudadanía tenemos pleno derecho a plantear a las instituciones cualquier cuestión que creamos puede mejorar lo común y la vida del común, para garantizar que la igualdad sea real y efectiva, y no una mera oportunidad.

En Córdoba, en los últimos años, se están desarrollando experiencias desde la ciudadanía para cuidar el bien común en facetas variadas, en defensa del valor social, cultural y medioambiental de los bienes comunes, frente a planteamientos y prácticas exclusivamente economicistas en la ocupación y uso del espacio público y de los bienes del común. Sin duda, se trata de buenas prácticas que se han tejido en nuestra tierra, surgidas netamente desde las personas, sin impulso administrativo ni institucional, pero con nítidos objetivos de salvaguardar los valores patrimoniales esenciales para una vida digna y respetuosa con nuestro entorno y con el futuro.

³⁰⁰ Cyril Dion y Mélanie Laurent, Francia, 2016.

Desde plataforma ciudadana “A desalambrar” en defensa de los caminos públicos³⁰¹, la iniciativa ciudadana por el parque natural Sierra Morena de Córdoba³⁰² con miles de firmas registradas en apoyo a esta causa, colectivos surgidos en defensa del derecho a vivienda, la sanidad o la educación pública, medios de comunicación para (y desde) la ciudadanía como Paradigma³⁰³, la plataforma ciudadana Mezquita-Catedral de todas y todos³⁰⁴, colectivos que promueven el consumo responsable o la economía del bien común, experiencias como el centro social Rey Heredia, o la acción concreta de la asociación de vecinos del barrio de El Naranjo llevando al Defensor del Pueblo la situación de la Fuente pública de La Palomera ante la inacción de la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir.

O las acciones que están desarrollando ciudadanos a título individual, pues, el activismo de las personas a título individual también está dentro de este concepto de defensa del bien común, sin lugar a dudas, con denuncias públicas o instando al Defensor del Pueblo para que las Administraciones actúen en asuntos concretos.

Y más recientemente, en 2018, el foro ciudadano nacido en Córdoba³⁰⁵ que pretende hacer real el “derecho a la ciudad”, que trata de hacer compatible las actividades económicas (sector turismo y hostelería) en determinadas zonas del casco antiguo de la capital con derechos básicos de los residentes, y que ha llevado a cabo un proceso de elaboración de medidas concretas tras el diagnóstico y definición de objetivos, que luego expondremos. Un equilibrio necesario en una ciudad muy necesitada de empleo, objetivo esencial en el que se debe respetar la vida cotidiana de las personas que habitan por aquí, así como el espacio público, “propiedad” de todas las personas.

Pero cierto es, que el empleo, como ha recordado en muchas ocasiones la Unión Europea en múltiples documentos, es la mejor política de integración y prevención de la exclusión³⁰⁶, y desde luego, estos objetivos sin duda constituyen contenidos esenciales

³⁰¹ Su web: <https://www.adesalambrar.com/>

³⁰² Su sitio en redes sociales: <https://es-es.facebook.com/groups/1502279920078636/>

³⁰³ Su web: <https://paradigmamedia.org/> Soy socio y columnista de opinión de este medio.

³⁰⁴ Su sitio en redes sociales: <https://es-es.facebook.com/mezquitacatedralcordoba/>

³⁰⁵ Creado a instancia de la asociación de vecinos Axerquía.

³⁰⁶ Agudo Zamora, M. “El principio de no regresividad de los derechos sociales en el ordenamiento constitucional español”. *Revista de Derecho Político*, UNED, 2017 (nº 100)

del bien común. Por esta razón y por las dificultades en términos de creación de empleo que se dan Córdoba, es tan necesaria una serena reflexión para hacer compatible el respeto al espacio público y el desarrollo de actividades económicas que generan empleo.

Todos estos movimientos y acciones que se están dando en Córdoba tienen como principales características que surgen de la propia ciudadanía, se organizan de forma democrática, transparente y autónoma, no tienen conexiones partidarias, y son muy activos en la defensa de esos objetivos comunes. Están suponiendo un elemento pedagógico democrático de primer orden y actúan recordando a los poderes públicos sus obligaciones, tal como expresé en un diario de Córdoba³⁰⁷.

Suponen un elemento para la esperanza en Córdoba. En una tierra en la que, en muchas ocasiones, hay demasiado (o absoluto) silencio sobre problemas históricos como el desempleo o la falta de protección de la Sierra, estas iniciativas ciudadanas están suponiendo una reactivación de la gente en defensa de lo común, de lo que atañe la vida de todos, de lo que hemos de dejar en las mejores condiciones a las generaciones venideras. Es responsabilidad de todas las personas, es nuestro patrimonio común.

8.2 El sector público medioambiental de la Ciudad de Córdoba.

El Ayuntamiento de Córdoba, ciudad con una población de 325.708 personas³⁰⁸, cuenta en la actual Corporación Municipal 2019/2023 con una Concejalía de Sostenibilidad y Medio Ambiente. En el anterior mandato 2015-2019 se denominó Infraestructuras y Medio Ambiente, habiendo contado en anteriores con concejalía específica.

En cuanto a las políticas locales de participación en la gestión del medio ambiente, en el anterior mandato municipal 2015/2019 se dinamizó el Consejo Municipal de Medio Ambiente, como órgano de participación ciudadana y de colectivos sociales en defensa del medio ambiente.

Además de esa concejalía mencionada, el Ayuntamiento de Córdoba cuenta con importantes empresas, de titularidad íntegramente municipal, así como organismos

³⁰⁷ Gómez Puerto, A. B. “La Córdoba del bien común”. *El Día de Córdoba*, 2017.

³⁰⁸ Dato oficial de población 2018 según el Instituto de Estadística y Cartografía de Andalucía.

municipales, que tienen cometidos muy importantes en la gestión medioambiental de la ciudad:

- Empresa Municipal Saneamientos de Córdoba, S. A. (SADECO)³⁰⁹: gestiona el ciclo integral del residuo y la limpieza y saneamiento de la ciudad. Abordamos su experiencia de gestión en el siguiente punto de manera monográfica.
- Empresa Municipal de Aguas de Córdoba, S.A. (EMACSA): gestiona el ciclo integral del agua. Todas las aguas residuales de la Ciudad de Córdoba vuelven debidamente depuradas al río Guadalquivir. Cuenta con una modélica Estación Depuradora de Aguas Residuales (EDAR), denominada La Golondrina.
- Instituto Municipal de Gestión Medioambiental (IMGEMA-Jardín Botánico): finalidades de conservación de la flora y desarrollo de acciones de educación ambiental. La Universidad de Córdoba (UCO) participa en la gestión científica del IMGEMA-Jardín Botánico, que además cuenta con un Banco de Germoplasma, en convenio con la Junta de Andalucía.
- Gerencia Municipal de Urbanismo (GMU), con competencias en el ámbito de la ordenación de territorio, en una ciudad con un término municipal de 1254,9 km² (dato oficial según el Instituto de Estadística y Cartografía de Andalucía), constituyendo el segundo mayor término municipal de Andalucía tras Jerez.

Hemos de recordar en este punto que en la ciudad de Córdoba se han desarrollado, desde el inicio de la década de los noventa del pasado siglo XX, una serie de prácticas muy relevantes en el compromiso con el medio ambiente urbano, en clara sintonía con los objetivos y acciones contenidos en los distintos Programas Comunitarios de Medio Ambiente. Experiencias como la consecución del ciclo integral de residuo, completado definitivamente en el año 2003, basado en la implicación permanente y diaria de la ciudadanía en la separación de los residuos en sus propios domicilios para su posterior transformación, que viene a sumarse a la gestión del ciclo integral del agua. Todo ello

³⁰⁹ Entre 1999 y 2005 formé parte de su Consejo de Administración en el tercio de expertos.

gestionado desde una red de empresas públicas municipales con capital social íntegramente del Ayuntamiento de Córdoba, que hemos indicado anteriormente.

Otro tema muy importante, y en clara sintonía con las recomendaciones de la Unión Europea y de las Naciones Unidas, fue la elaboración participada de la Agenda Local 21 del Medio Ambiente de la Ciudad de Córdoba, en el que se abordan cuestiones como la gestión del medio natural, los residuos, la gestión del agua, o la movilidad urbana. Los contenidos de este documento fueron asumidos por el Plan Estratégico de la Ciudad de Córdoba 2003-2010, como la apuesta estratégica para el medio ambiente en los próximos años.

El reto pendiente en la Ciudad de Córdoba es coordinar eficazmente todo este sector público local medioambiental. Tendría que ser la Concejalía como órgano político desde la que se tendría que abordar la coordinación de actuaciones en la materia medio ambiental en el municipio de Córdoba.

8.3 La experiencia en la gestión de los residuos urbanos en la Ciudad de Córdoba.

La apuesta decidida de la Ciudad de Córdoba por una gestión sostenible de sus residuos a través de la Empresa Municipal Saneamientos de Córdoba, S.A. (SADECO)³¹⁰, ha supuesto que sea considerada en el ámbito nacional como una capital ejemplar desde el punto de vista medioambiental en varias ocasiones (premio “Escoba de oro y de plata”), un ejemplo de buenas prácticas para el medio urbano, que viene a sumarse a la consideración de Ciudad Patrimonio de la Humanidad, por su riqueza histórica, patrimonial y cultural.

Esta doble vertiente, ambiental y patrimonial, hacen de Córdoba una ciudad con mucha potencialidad, que podría tener consecuencias positivas en términos de desarrollo económico y creación de empleo. No debemos olvidar que la Unión Europea considera a la gestión de los residuos como una de las nuevas fuentes generadoras de empleo, intensivo en utilización de mano de obra y que viene a cubrir una demanda social muy importante. A nivel local existen estudios de mercado de trabajo que confirman esas posibilidades.

³¹⁰ Entidad mercantil de capital 100% perteneciente al Ayuntamiento de Córdoba. El Pleno de su Corporación Municipal constituye su Junta General de Accionistas.

Este objetivo estratégico para el desarrollo económico local se recogió en las líneas estratégicas del II Plan Estratégico de la Ciudad de Córdoba 2003-2010, y en varias acciones del I y II Pacto Local por el Empleo y el Fomento Empresarial de la Ciudad de Córdoba (2004-2007; 2008-2011), que se suscribió en hace ya más de una década por el Ayuntamiento de Córdoba junto al resto de entidades institucionales, económicos y sociales de Córdoba.

Desde el momento en que el Ayuntamiento de Córdoba crea la empresa pública Saneamientos de Córdoba S.A. (24 de septiembre de 1986), se le encomendaron servicios tan importantes y estratégicos para como:

- La limpieza e higiene de calles y plazas.
- La limpieza de los colegios públicos de la ciudad y los edificios de titularidad municipal (centros cívicos, edificios de servicios municipales).
- Recogida de la basura que generamos cada día. Control de plagas.
- Recogida animales vagabundos. La empresa municipal cuenta con un Centro de Control Animal, en el que también se desarrollan actividades educativas.

Jurídicamente toda la actividad que desarrolla la Empresa Municipal Saneamientos de Córdoba S.A. estuvo regulada inicialmente en la Ordenanza Municipal de Higiene Urbana de 1997, y actualmente está reglamentada por la nueva Ordenanza Municipal de Higiene Urbana de 2016³¹¹.

En la primera década del siglo XXI, esta empresa municipal consiguió el objetivo de extender y perfeccionar a toda la ciudad la recogida selectiva en origen de todas las fracciones de la basura, y su posterior tratamiento en la Planta de Reciclaje y Compostaje ubicada en el Complejo Medioambiental de la Ciudad de Córdoba, abierto en el año 2004, situado en la carretera de Granada. Hay que recordar que Córdoba fue una ciudad pionera en todo lo referente al reciclado de la basura. Ya en 1994, adelantándose a la normativa ambiental referente a la gestión de residuos, se implantó con carácter experimental la recogida selectiva en un barrio de Córdoba, la Fuensanta.

³¹¹ Aprobada en Pleno del Ayuntamiento de Córdoba de 15 de marzo de 2016 y publicada en el Boletín Oficial de la Provincia de Córdoba de 19 de abril de 2016.

Para facilitar a la ciudadanía el reciclaje de los residuos, desde la empresa municipal de saneamiento se procedió en el año 2001 a la distribución gratuita (proyecto cofinanciado por la Unión Europea), en colaboración con la Federación de Asociaciones de Vecinos, 115.000 cubos de doble compartimiento (cubos para el reciclaje domiciliario). Este tema es fundamental para que el posterior tratamiento de la basura en el Complejo Medioambiental sea más eficaz y se pueda producir un compost (abono) de mayor calidad para la agricultura de nuestra provincia. Esta interesante iniciativa la conté, como miembro del Consejo de Administración de Sadeco, en un artículo publicado en una revista de la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía³¹², como una buena práctica a exportar.

Asimismo, la empresa municipal Saneamientos de Córdoba S.A. cuenta con un Servicio de Educación Medioambiental que trabaja en labores de concienciación de niños y de mayores para una mayor eficacia de todos estos retos ambientales. Esta labor es clave para incrementar el proceso de participación de la ciudadanía en las labores del reciclaje, y es una de las que debería ser objeto de coordinación superior desde la Concejalía que gestiones las competencias de medio ambiente.

Con todas esas acciones en la Ciudad de Córdoba se ha conseguido completar, con la indispensable colaboración ciudadana, el ciclo integral de los residuos. Todas las fracciones de la basura vuelven a tener un uso. Los residuos se transforman en otra utilidad: abono (compost) para la agricultura y jardinería, papel reciclado, plástico reciclado, envases, vidrio, etc, con lo que hacemos una contribución esencial al medio ambiente de nuestra ciudad y, en definitiva, a la sostenibilidad global.

Recientemente, la empresa municipal SADECO puso en marcha en el año 2015 el proyecto denominado “Un nuevo Impulso al Reciclaje”, que consistió en realizar pruebas con nuevos contenedores de recogida lateral que, además de ser más estéticos, favorecieran el reciclaje por su configuración. Con las experiencias realizadas durante 2015 y 2016 se llegó a una configuración definitiva, y durante este año se ha terminado la instalación de 2.600 unidades de este modelo repartidos por toda la ciudad. Este proyecto se está complementando con la instalación de tapas más fáciles de utilizar al resto de contenedores.

³¹² Gómez Puerto, A.B. “La experiencia de la gestión de los residuos urbanos en Córdoba”. Revista Medio Ambiente, Junta de Andalucía, 2003 (nº 43).

Durante 2018 se comenzó con la instalación de un nuevo eco punto, cuartos públicos de residuos, en el antiguo cine Andalucía (Plaza Vizconde Miranda), ya en pleno funcionamiento desde el año 2019, y se han realizado los proyectos de otros dos, uno en la calleja Noques junto a la Ribera del Guadalquivir y otro en la calle Juan Tocino en Costanillas, que se suman a los 9 ya existentes, con el fin de seguir minimizando el impacto de los contenedores y los residuos en nuestro Casco Histórico³¹³.

En el año 2018 año se ha dado un impulso muy importante a la recogida de vidrio en nuestra ciudad. Se han instalado 150 contenedores más de carga lateral y 126 sistemas para el volteo de los contenedores de los comercios de restauración. Se ha establecido también un sistema de recogida de vidrio puerta a puerta para los restauradores de nuestro casco histórico, donde se han repartido 317 contenedores de dos ruedas que son recogidos por un camión eléctrico en jornadas de mañana y tarde. A final de año 2018 se remodeló el Ecoparque situado en Villarrubia, y está a la espera de que finalice la urbanización donde se encuentra para abrir sus puertas al público.

Asimismo, durante el año 2018 Sadeco ha llevado a cabo una serie de mejoras en sus instalaciones de gestión de los residuos, entre las que destacan obras de mejora de la planta de reciclaje-compostaje; sustitución de planta de afino de compost; construcción de pasarela de visitas e itinerario accesible de la planta de reciclaje compostaje; remodelación y rediseño corporativo de salón ambiental del Complejo Medioambiental de Córdoba, situado en la carretera de Granada; instalación de prensa para embalado de productos reciclados de PEBD; renovación de maquinaria pesada para el tratamiento de residuos, o la adquisición de pala cargadora frontal para uso en las labores de la planta de reciclaje-compostaje.

Siendo el de Sadeco un servicio público para el que es imprescindible la colaboración ciudadana, esta empresa municipal dispone desde su inicio de un Servicio de Atención Ciudadana, que atiende las diferentes consultas, peticiones e incidencias que la ciudadanía en general nos hace llegar a la empresa, por las diferentes vías de entrada que se facilitan para ello.

³¹³ Datos recogidos en la Memoria 2018 de esta empresa municipal, disponible en www.sadeco.es

Según los datos de la memora del año 2018, última disponible, la mayoría de estas consultas e incidencias que realizan la ciudadanía tienen su entrada a través de la centralita telefónica y otra parte importante se realiza por el registro general de entrada (personalmente en el Servicio de Atención al Usuario o en otras dependencias municipales), siendo la comunicación vía electrónica la que va ganando un mayor incremento de comunicaciones e interacciones por su inmediatez y la retroalimentación que recibe estos canales (email, formularios web, redes sociales, etc). La atención personalizada que se realiza en las oficinas de Sadeco, dispone de un servicio de atención presencial en las instalaciones de la entidad municipal, para todas las consultas y trámites sobre los diferentes servicios que presta a la ciudadanía.

Como datos anexos, destacar que en la ciudad de Córdoba hay 5000 contenedores y 6.500 papeleras. Los contenedores se dividen en diferentes fracciones, estos están identificados por colores para facilitar la identificación de la fracción a la hora de depositar los residuos: los contenedores color gris/marrón, para residuos orgánicos; los contenedores color azul, para papel y cartón; los contenedores color verde, para envases de vidrio; y los contenedores color amarillo, para envases de plástico y materia inerte.

Otra infraestructura importante de Sadeco son los ecoparques o puntos limpios³¹⁴, son las instalaciones para que la ciudadanía deposite, de forma gratuita, aquellos residuos que, por su volumen u otras características, no se deban echar en los contenedores que hay en la vía pública. En cuanto a sus recursos humanos, son 772 las personas que trabajan en esta entidad municipal, según los datos de su Memoria 2018³¹⁵. Sadeco dispone de un total de 260 vehículos³¹⁶.

³¹⁴ El de la zona Centro en la Avda. Linneo junto Jardín Botánico; Polígono Chinales. Avda Fuente de la Salud; Polígono Guadalquivir. Lib. Da Silva Xavier y Polígono Granadal. Avda. del Zafiro.

³¹⁵ Sus puestos de trabajo son: Director-Gerente, Directores Departamento, Técnicos, Jefe Administrativo, Oficial Administrativo, Ordenanza, Encargado, Capataz, Oficial, Peón conductor, peón especialista, Peón ordinario Limpiador/a.

³¹⁶ Entre camiones recolectores recogida de basura, camiones lava contenedores grúas para transporte de mobiliario urbano, barredoras limpieza viaria, camiones cisterna baldeo de calles y furgonetas limpieza viaria.

8.4 La labor educativa del Instituto Municipal de Gestión Medioambiental de Córdoba.

Otra entidad de interés en la protección del medio ambiente en la ciudad de Córdoba es un organismo autónomo de carácter administrativo del Ayuntamiento de Córdoba denominado Instituto Municipal de Gestión Medioambiental (IMGEMA-Jardín Botánico)³¹⁷, creado a principios de los años ochenta del pasado siglo XX.

Entre sus finalidades está la de conservación de la flora y desarrollo de acciones de educación ambiental. La Universidad de Córdoba (UCO) participa en la gestión científica del IMGEMA-Jardín Botánico, que además cuenta con un Banco de Germoplasma, en convenio con la Junta de Andalucía.

El Instituto Municipal de Gestión Medioambiental IMGEMA Jardín Botánico de Córdoba es una institución dedicada al estudio del mundo vegetal. Se aúnan en él funciones sociales, didácticas y científicas, que se desarrollan a través de visitas, actividades educativas y culturales, exposiciones, conferencias, congresos, publicaciones científicas y de divulgación, programas de conservación de recursos fitogenéticos andaluces e investigación botánica.

Según se indica en sus Estatutos reguladores, constituye el objeto del IMGEMA “el estudio y conservación del medio natural, así como la gestión y explotación de los recursos naturales en general relacionados con el medio ambiente natural y la difusión del patrimonio natural municipal en su sentido más amplio, particularmente a través de las instalaciones que se proyecten hacia la flora y fauna, así como actividades conexas y afines”³¹⁸.

En su norma estatutaria, y dentro de las actividades a desarrollar, se indica que el IMGEMA “podrá contar con diversas instalaciones como instrumentos de participación en la defensa y extensión cultural de los recursos de la flora y fauna, asumiendo las funciones científicas, pedagógicas y recreativas. Así mismo, podrá gestionar zonas o

³¹⁷ Su web es <http://www.jardinbotanicodecordoba.com/>

³¹⁸ Publicados en el Boletín Oficial de la Provincia de Córdoba de fecha 16 de noviembre de 2017.

recintos de carácter temático en los que mediante instalaciones y otros recursos educativos y de ocio sea susceptible de llevarse a cabo actividades de difusión y educación en valores de respeto y protección del medio ambiente”.

El IMGEMA gestiona el Jardín Botánico, el Museo de Paleobotánica, el Museo de Etnobotánica, los molinos de Martos, La Alegría y San Antonio, así como el Aula de la Naturaleza del Parque de la Asomadilla y el Centro de Educación Ambiental. Desde sus inicios en 1987 el Jardín se concibió como un museo vivo de contenidos culturales y científicos relativos al mundo vegetal. En sus 7'5 hectáreas el visitante puede encontrar: Escuelas Botánica y Agrícola, Jardín Tacto-olfativo, Rosaleda, Arboretum y dos conjuntos de invernaderos de exhibición de flora, entre otros espacios.

El Área Educativa del Jardín Botánico de Córdoba tiene encomendados los siguientes objetivos:

- Difundir los contenidos y el trabajo de investigación y conservación realizado desde el propio Jardín.
- Desarrollar un programa educativo que facilite el conocimiento del mundo vegetal y medioambiental al profesorado, sirviendo de complemento al desarrollo curricular.
- Acercar al público general (familias, asociaciones, turistas...) de una manera sencilla y atractiva el mundo de las plantas en sus diversas facetas: botánica, jardinería, etnobotánica, paleobotánica, conservación de la biodiversidad y su relación con el medio ambiente.

Entre los programas educativos que desarrolla el Jardín Botánico de Córdoba destacan sus visitas temáticas³¹⁹ al recinto:

- ✓ “Jardineros por un día”. Recorrido por el huerto. Nociones básicas de cultivo y cuidado de las plantas. Elaboración de semillero.
- ✓ “Las plantas en los cuentos”. Recorrido por el jardín con pruebas y juegos para conocer las plantas protagonistas de cuentos infantiles.
- ✓ “El mundo secreto de las plantas”, características de los árboles (porte, edad, altura), tipos de hojas, partes de las plantas y funciones.

³¹⁹ Información que se incluye en la Memoria de Actividades del Imgema-Jardín Botánico del año 2018, proporcionada por los servicios técnicos de este organismo municipal a petición de este doctorando.

- ✓ “Las plantas del pasado”, actividad de recorrido por el Museo de Paleobotánica y realización de fósiles vegetales con arcilla.
- ✓ “Pequeños agricultores”, estudio de las principales especies cultivadas en nuestro entorno, trabajos de huerto, dieta sana y alimentos saludables.
- ✓ “Del bosque al desierto” recorrido en el que se dan a conocer las adaptaciones de las plantas a las diferentes condiciones ambientales (plantas crasas, carnívoras, epifitas, etc).
- ✓ “La magia de las semillas”, importancia de las semillas, métodos de dispersión, trabajo de conservación e investigación del Banco de Germoplasma del Jardín Botánico de Córdoba.
- ✓ “Los usos tradicionales de las plantas”, recorrido por el Museo de Etnobotánica y realización de una esencia natural con plantas. Elaboración de esencia artesanal.
- ✓ “El Bosque Mediterráneo y sus habitantes”, estudio de las características del clima mediterráneo, adaptaciones de las plantas a este clima, usos etnobotánicos, insectos que habitan en estas plantas.
- ✓ “Las plantas supervivientes: adaptaciones”. estrategias de supervivencia, adaptaciones al clima mediterráneo, tropical y seco.
- ✓ “De Norte a Sur: un gran patrimonio en nuestras manos”, estudio de tipos de climas y paisajes asociados, características de los distintos tipos de vegetación, problemáticas ambientales relacionadas.
- ✓ “De lo micro a lo macro: un tesoro vegetal por descubrir”, actividad de clasificación de los grupos de plantas, partes y funciones de las plantas, observación de estructuras internas en el laboratorio.
- ✓ “Las plantas aromáticas en la vida cotidiana”, identificación de plantas aromáticas y realización de bolsas aromáticas, ambientadores naturales y aromatización de vinagres y aceites.
- ✓ “Taller de cosmética econatural”, introducción a la cosmética econatural (tipos, componentes, principios activos), recorrido por las plantas de interés cosmético, elaboración de productos de cosmética natural.

El Centro de Educación Ambiental de Córdoba, dependiente de la Concejalía de Sostenibilidad del Ayuntamiento de Córdoba, y en colaboración con el IMGEMA, se desarrolla desde el año 2015 el Centro de Educación Ambiental. Su labor está siendo

importante en materia de cursos de formación a la ciudadanía sobre Huertos Ecológicos, dirigida a la ciudadanía en general y también algunos específicamente a profesorado y miembros de las asociaciones de madres y padres de centros educativos. Este servicio está ubicado junto al Jardín Botánico y dispone de una parcela importante dedicado a esta actividad educativa.

Actividades ofertadas en otoño de 2019:

- Curso formación sobre huerto escolar en otoño.
- Curso de formación sobre huertos ecológicos.
- Jornada para la promoción de menús sostenibles en la restauración.
- La fauna acuática en los ríos de Córdoba. Conocer los peces del arroyo Bejarano.
- La fauna acuática en los ríos de Córdoba. Conocer los peces del Guadiato y del Guadañuño.
- La fauna acuática de los ríos de Córdoba. Conocer los peces del arroyo Guadalbarbo.
- Exposición de fotografía “Un paseo por Sierra Morena”, organizada por la Iniciativa Ciudadana por el Parque Natural Sierra Morena de Córdoba.
- Convocatoria de los premios de medio ambiente “Chico Mendes”.
- Taller “Comiendo de temporada, de cercanía y sin desperdicio”.
- Plan Energético Municipal de adaptación al cambio climático.

8.5 La iniciativa ciudadana por el Parque Natural Sierra Morena de Córdoba.

Me quiero detener, en especial, sobre acción ciudadana, dado que se trata de una iniciativa en la que he participado activamente en su fundación y desarrollo de actuaciones, y que constituye una de las diez propuestas del último epígrafe de este capítulo de la tesis.

En el mes de octubre de 2015, un grupo de personas en Córdoba iniciamos lo que en principio era una campaña informativa a través de un artículo de opinión que publiqué³²⁰ sobre el hecho de que la Sierra Morena de Córdoba no sea actualmente Parque Natural. Para muchos era algo desconocido e incompresible. No encontrábamos las razones de esa exclusión de la protección jurídica integral, a diferencia del resto del espacio natural que comprende la Sierra Morena de Andalucía, que sí estaba declarada Parque Natural desde la Ley de Espacios Naturales de Andalucía del año de 1989³²¹.

A principios de 2016, tras divulgar ese hecho, decidimos iniciar una serie de actividades informativas (cine fórum, charlas en la universidad y en los municipios, exposiciones, etc) sobre la necesidad de un Parque Natural para la Sierra Morena de Córdoba. Como medio de contacto creamos un grupo público de facebook³²² que nos sirviera de punto de encuentro para este objetivo. Actualmente, casi 2.000 personas forman parte del mismo, en el que se informa de nuestras actividades, además de un grupo correo electrónico.

El el 25 de abril de 2016 iniciamos una campaña de recogida de firmas dirigidas a la Presidenta de la Junta de Andalucía³²³, a través de un escrito que hemos ido registrando

³²⁰ “Por el Parque Natural Sierra Morena de Córdoba”, artículo de Ángel B. Gómez Puerto en Paralelo 36 Andalucía, 26-octubre-2015

³²¹ Norma publicada el 27 julio de 1989, que supuso la declaración espacios naturales de casi un 20% del territorio de Andalucía.

³²² “Sierra Morena de Córdoba: ¿Parque Natural?” <https://es-es.facebook.com/groups/1502279920078636/>

³²³ Texto literal del escrito dirigido a la Presidenta de la Junta de Andalucía:

“Los abajo firmantes, identificados con su nombre completo y Documento Nacional de Identidad, mediante el presente escrito comparecemos ante esta Presidencia, para exponer lo siguiente:

Primero. Que formamos parte de una iniciativa ciudadana que está promoviendo que la Sierra Morena de Córdoba sea declarada Parque Natural, habiendo llevado a cabo en los últimos meses acciones informativas y de concienciación para poner en valor esta necesidad y esta petición.

Segundo. Que después de un cuarto de siglo desde que se pidió por primera vez que se declarara la Sierra Morena de Córdoba Parque Natural, creemos que ha llegado el momento de que se haga realidad esta histórica reivindicación. Consideramos fundamental la protección integral de la Sierra de Córdoba, uniendo toda la Sierra Morena en un corredor ecológico homogéneo.

Tercero. Que consideramos que la declaración del Parque Natural Sierra Morena de Córdoba sería un elemento importante para un nuevo modelo de desarrollo económico basado en la sostenibilidad, un

en la Delegación del Gobierno de la Junta en Córdoba (en torno a 3.000 firmas registradas) en el que manifestamos, entre otras cuestiones, que consideramos fundamental la protección integral de la Sierra de Córdoba, que la declaración del Parque Natural Sierra Morena de Córdoba sería un elemento importante para un nuevo modelo de desarrollo económico basado en la sostenibilidad, un aliciente para el desarrollo de actividades basadas en la naturaleza, fomentaría la acciones de educación ambiental y supondría la ordenación de la presencia humana en este espacio natural con la consiguiente protección efectiva de sus extraordinarios valores ambientales. En paralelo, hemos recogido a través de la plataforma change.org más de 5.000 apoyos. Según lo propuesto en nuestro escrito el futuro y deseado Parque Natural lo integrarían los municipios de Córdoba, Villafranca, Adamuz, Obejo, Villaharta, Pozoblanco, Villanueva de Córdoba, Villaviciosa, Espiel, Villanueva del Rey, Almodóvar, Posadas y Palma del Río. Esta es la propuesta inicial de la iniciativa ciudadana.

Por fin, y tras un acuerdo en el Parlamento de Andalucía en septiembre de 2016, un año después, en el mes de septiembre de 2016, la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio inició los primeros trámites para ese futuro Parque Natural convocando a diferentes entidades sociales y ciudadanas.

En esta iniciativa ciudadana consideramos que son muchas las razones para el parque natural demandando, dado que los valores ambientales a proteger son similares al resto de ese corredor ecológico homogéneo que recorre el norte del Valle del Guadalquivir, desde el Parque Natural Sierra de Aracena y Picos de Aroche en la provincia de Huelva hasta el de Sierra de Andújar en la provincia de Jaén, pasando por los parques naturales cordobeses de Hornachuelos y Cardeña-Montoro. Sobre la protección integral de la Sierra

aliciente para el desarrollo de actividades basadas en la naturaleza, fomentaría la acciones de educación ambiental y supondría la ordenación de la presencia humana en este espacio natural con la consiguiente protección efectiva de sus extraordinarios valores ambientales.

En base a todo a lo anterior y a todo lo expresado en nuestro manifiesto, elaborado de forma participativa, solicitamos que por parte de las instituciones de la Junta de Andalucía se inicien los trámites legales necesarios para unir el Parque Natural de Hornachuelos con el de Cardeña-Montoro, declarando la Sierra Morena de Córdoba como Parque Natural, uniendo así estos espacios al resto de Sierra Morena, que ya cuentan con estos instrumentos jurídicos de protección desde hace varias décadas”.

Morena en su conjunto y sus implicaciones socio-económicas, es de mucho el estudio “Sierra Morena como espacio protegido, del olvido tradicional al interés más reciente”³²⁴.

Además, la declaración del Parque Natural para nuestra sierra generaría indudables beneficios y oportunidades para un nuevo modelo de desarrollo económico (conexión patrimonio cultural-patrimonio natural de Córdoba), para la creación de empleo, educación medioambiental, promoción de los productos propios (artesanía, agricultura y ganadería) de la Sierra, mayores garantías de protección de la Sierra o una prevención mayor para evitar incendios. Y la gestión del espacio sería participada y democrática a través de la Junta Rectora del Parque Natural.

Entendemos que es el momento de su protección jurídica al más alto nivel y de su puesta en valor como espacio para la educación en valores medioambientales y del bien común, para que quede completo de una vez ese valioso corredor ecológico, para que los contenidos de protección ambiental incluidos en el artículo 45 de la Constitución se hagan efectivos en nuestra Sierra.

De momento, tras las nuevas elecciones andaluzas de diciembre de 2018 y la constitución del nuevo Parlamento de Andalucía, esta iniciativa parlamentaria está paralizada. No obstante, se siguen celebrando asambleas ciudadanas abiertas, modo de toma de decisiones de este colectivo al que pertenezco. En la más recientemente celebrada³²⁵, se ha decidido contactar con el Consejo de Movimiento Ciudadano de la ciudad de Córdoba y con los grupos municipales actuales del Ayuntamiento de Córdoba para reactividad la petición ciudadana.

Este es el texto literal del manifiesto que fue aprobado en asamblea de esta iniciativa ciudadana, y que sirvió de base argumental para la recogida de firmas, para el acuerdo en el Parlamento de Andalucía aludido antes, y para el acuerdo unánime de mayo de 2016 de apoyo en la Diputación Provincial de Córdoba:

³²⁴ Mulero Mendigorri, A. “Sierra Morena como espacio protegido, del olvido tradicional al interés más reciente”. Revista Investigaciones Geográficas, Universidad de Alicante, 2001. El trabajo de este profesor de la Universidad de Córdoba forma parte del proyecto de investigación “Propiedad, actividad agraria y ocio en los Parques Naturales de la Sierra Morena, financiado por la Secretaria de Estado de Universidades en 1999.

³²⁵ Tuvo lugar el 16 de diciembre de 2019, en el Centro Social Rey Heredia, de Córdoba, lugar habitual de las reuniones.

“Por la declaración de la Sierra Morena de Córdoba como Parque Natural. Manifiesto de la iniciativa ciudadana por la protección integral de la Sierra de Córdoba

El 2 de Mayo de 1991 el pleno del Ayuntamiento de Córdoba aprobaba por unanimidad la propuesta presentada por Acción Ecologista Guadalquivir para iniciar los trámites y pedir que la Junta de Andalucía procediera a la declaración como Parque Natural de la Sierra de Córdoba, pero este trámite no llegó a llevarse a cabo por parte de la entidad local.

Después de un cuarto de siglo desde esa propuesta ciudadana para que se declarara la Sierra Morena de Córdoba Parque Natural, creemos que ha llegado el momento de que se haga realidad esta histórica reivindicación, por lo pedimos a nuestros representantes políticos e institucionales sentido común, lógica y voluntad política para que se lleven a cabo las medidas jurídicas de protección integral de nuestra Sierra y se una toda la Sierra Morena en un corredor ecológico homogéneo, salvaguardando su rico patrimonio natural y cultural y sus señas de identidad.

Hoy, igual que ayer, volvemos a alzar la voz para pedir que se haga realidad la protección jurídica integral de este espacio, por las mismas razones que hace 25 años: ecosistema específico de Bosque Mediterráneo; necesidad de unir con esta figura legal de protección toda la Sierra Morena, desde Huelva (Parque Natural de Aracena y Picos de Aroche) hasta la provincia de Jaén (Parque Natural de Andújar), pasando por el Parque Natural Sierra Norte de Sevilla y los Parques Naturales cordobeses de Hornachuelos y Cardeña-Montoro, acabando con la interrupción de la protección actual; control de actuaciones urbanísticas depredadoras; realización de programas de educación ambiental y puesta en valor de este espacio; contribución a otro modelo de desarrollo local; y fomento de Escuelas Taller y Talleres de Empleo relacionadas con la naturaleza.

Las personas y colectivos que firmamos este manifiesto creemos imprescindible que se inicien los trámites para la declaración del Parque Natural de la Sierra Morena de Córdoba al menos en la extensión comprendida en el Plan Especial de Protección del Medio Físico de la Provincia, siendo necesaria la participación de todos los actores y un debate público.

Por todo ello, manifestamos,

Primero. Que el Ayuntamiento de Córdoba debe de ser el que dé el primer paso para pedir la declaración del Parque Natural de la Sierra Morena de Córdoba, atendiendo a una

demanda que se fundamenta en proteger uno de los recursos más valiosos que tiene nuestra tierra y garantizar su conservación para generaciones futuras.

Segundo. Que después de estas casi tres décadas de Parques Naturales de Andalucía, estos se han demostrado como un elemento que ha mejorado las economías de las zonas declaradas y ha proyectado un sello de calidad en sus productos.

Tercero. Que la declaración del Parque Natural Sierra Morena de Córdoba sería un elemento importante para el desarrollo económico basado en la sostenibilidad y un aliciente para el desarrollo de actividades basadas en la naturaleza y los servicios que esta ofrece para el turismo sostenible y de naturaleza.

Cuarto. Que entendemos que una mayoría de cordobeses ve necesario que nuestra Sierra tenga una protección digna y que su gestión se realice de manera participativa.

Por lo que proponemos, que las instituciones que ostentan la representación política de la voluntad del conjunto de la ciudadanía andaluza (Parlamento de Andalucía y Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía), adopten las iniciativas legales necesarias para unir el Parque Natural de Hornachuelos con el de Cardena-Montoro, declarando la Sierra Morena de Córdoba como Parque Natural, en el que se integrarían los municipios de Córdoba, Villafranca, Adamuz, Obejo, Villaharta, Pozoblanco, Villanueva de Córdoba, Villaviciosa, Espiel, Villanueva del Rey, Almodóvar, Posadas y Palma del Río, uniendo así estos espacios al resto de Sierra Morena, que ya cuenta con estos instrumentos jurídicos de protección.

Es la hora del Parque Natural Sierra Morena de Córdoba. Iniciativa ciudadana por el Parque Natural Sierra Morena de Córdoba. Córdoba, abril de 2016”.

8.6 Acuerdo ciudadano para la declaración de emergencia climática en la ciudad de Córdoba.

En el mes de octubre de 2019, un total de 21 colectivos ciudadanos y ecologistas instaron unánimemente al Ayuntamiento de Córdoba un texto consensuado para “Declaración de emergencia climática” del municipio³²⁶, iniciativa que llega a la ciudad de Córdoba un mes después de la Cumbre internacional sobre el Cambio Climático de Nueva York (septiembre 2019) y la huelga mundial por el clima de 21 de septiembre 2019.

Con esta iniciativa, el municipio cordobés se suma a la contribución de las ciudades a la lucha frente al cambio climático. Como expresó en octubre de 2019 Jeremy Rifkin, economista y ex asesor de Al Gore, “la lucha contra el cambio climático obliga a superar la globalización, es urgente que la apuesta por la electricidad verde sea liderada por ciudades y comunidades”³²⁷.

En el preámbulo de dicho Acuerdo ciudadano³²⁸, se expresa que “el planeta, así como los seres vivos y los ecosistemas, se encuentran en grave peligro, prueba de ello son los recientes informes sobre el estado de la biodiversidad del IPBES (Plataforma Intergubernamental sobre Biodiversidad y Servicios de los Ecosistemas) y sobre el calentamiento global de 1,5 °C del IPCC (Panel intergubernamental sobre Cambio climático), que alertan de un rumbo que lleva a la extinción de una gran parte de los ecosistemas terrestres. Un millón de especies están amenazadas por la actividad humana. También se está al borde del punto de no retorno frente al cambio climático. No responder ante la crisis ecológica y civilizatoria supondría la muerte de millones de personas, además de la extinción irremplazable de especies imprescindibles para la vida en la Tierra, dadas las complejas interrelaciones ecosistémicas”.

Asimismo, se acepta “la verdad de la crisis climática sobre la gravedad de la situación.

³²⁶ Registrada el 16 de octubre de 2019 ante el Pleno del Ayuntamiento de Córdoba y aprobada por unanimidad en sesión plenaria municipal de 14 de noviembre. En dicho pleno intervino Guillermo Contreras, representante de uno de los 21 colectivos firmantes, quien argumentó la propuesta defendiendo la necesidad de formular esta declaración y de aplicar recursos municipales suficientes para desarrollarla.

³²⁷ Rifkin, J. “Bienvenidos a la era global”. *El País*, 2019.

³²⁸ Texto íntegro del documento: <https://paradigmamedia.org/aprobada-por-unanimidad-del-ayuntamiento-la-propuesta-de-declaracion-de-emergencia-climatica/>

Admitir las evidencias científicas, así como, el camino de reducción de las emisiones propuesto es la única forma de proteger la existencia de un futuro para el municipio. La ciudadanía debe de entender la urgencia e irreversibilidad de esta lucha y el Ayuntamiento de Córdoba puede desempeñar un papel clave en la formación, educación e información sobre el necesario freno a las emisiones y realizar una vital adaptación a las consecuencias del incremento de la temperatura global”.

Más adelante, en dicho acuerdo municipal se manifiesta que “declarar la emergencia climática requiere asumir el cumplimiento de compromisos políticos reales y vinculantes, mucho más ambiciosos que los actuales, con la consiguiente asignación de recursos para hacer frente a esta crisis. Una hoja de ruta vinculante capaz de garantizar las reducciones de gases de efecto invernadero anuales necesarias, abandonar los combustibles fósiles, apostar por una energía 100 % renovable y reducir a cero las emisiones netas de carbono lo antes posible, de manera urgente y prioritaria, en línea con las indicaciones del informe del IPCC para limitar el aumento de las temperaturas globales a 1,5 °C. Un estado de emergencia implica redirigir todos los recursos disponibles de los Ayuntamientos para afrontar la crisis climática con los problemas asociados que conlleva”.

En el párrafo previo a los acuerdos concretos, se dice que “la declaración de emergencia climática supone iniciar un proceso de educación, formación y concienciación a toda la población sobre la verdad de la crisis ecológica y el enorme cambio necesario para frenar la emergencia”. Y consiguientemente, ante esta emergencia “el Ayuntamiento de Córdoba se compromete a iniciar este proceso de transformación social y asegurar la plena consecución de los siguientes objetivos generales”.

Estos son los acuerdos concretos, compromisos, que se adoptan en la resolución plenaria del Ayuntamiento de Córdoba:

- Establecer los compromisos políticos, dictar las normativas y desplegar los recursos necesarios para garantizar reducciones de gases de efecto invernadero de al menos el 40 % no más tarde de 2030, para poder conseguir el balance neto en 2040.

- Abandonar progresivamente los combustibles fósiles, con el 42 % de cuota de energías renovables en 2030, como establece el Plan Nacional Integrado de Energía y Clima, aspirando a una energía 100 % renovable de manera urgente y prioritaria. Para ello el gobierno municipal elaborará, aprobará y llevará a cabo el Plan Municipal contra el Cambio Climático al que está obligado por la ley Andaluza de Medidas frente al Cambio Climático, en la línea de los PACES³²⁹ del Pacto de los Alcaldes. Fomentar el autoconsumo eléctrico con renovables y una movilidad sostenible lo antes posible, crear espacios peatonales, promover la bicicleta y otros medios de transporte no contaminantes, reducir la demanda de energía hasta consumos sostenibles, asegurar el aumento de la eficiencia energética y de las instalaciones renovables, crear espacios educativos y de información a la población sobre la emergencia climática, alcanzar una política de residuo 0, afianzar la compra pública sostenible, evitar los bancos con los que trabaja el municipio que financien proyectos basados en combustibles fósiles... son todas ellas medidas que estarán contenidas en el Plan Municipal.

- Avanzar, entre otras, en una economía local y de proximidad, que impulse la soberanía alimentaria, la agricultura y ganadería ecológicas.

- Desarrollar medidas concretas de adaptación de todos los barrios y barriadas periféricas del municipio a las consecuencias del cambio climático (incremento de la temperatura global, olas de calor, escasez de precipitaciones, etc.) promoviendo la bioclimatización de los edificios y de los espacios públicos con especial atención al cuidado y ampliación del arbolado urbano y periurbano.

- La justicia, la democracia y la transparencia deben ser pilares fundamentales de todas las medidas que se apliquen, por lo que la ciudadanía será protagonista, a través de la participación ambiental, en las decisiones, la vigilancia, el seguimiento y el control de las medidas adoptadas.

³²⁹ Planes de Acción para el Clima y la Energía Sostenible

Asimismo, unos días después, el 18 de octubre, se aprobó el manifiesto de Barrios de Córdoba por el Clima, que exige al Ayuntamiento afrontar el cambio climático. En dicho documento se recogen los objetivos del proyecto y se traza una hoja de ruta de acciones y reivindicaciones con medidas comunes a aplicar en todos los barrios. Se trata, en palabras textuales, de medidas para “enfriar los barrios”, que se presentó al gobierno municipal a posteriori.

Los barrios que suscriben el manifiesto son Axerquía, Campo de la Verdad, Ciudad Jardín, Fátima, Parque Fidiana, San Agustín, Moreras, Santuario y Valdeolleros, que mantuvieron una reunión de evaluación del trabajo realizado hasta el momento donde también se trabajó en las vías de actuación necesarias para afrontar el incremento de temperaturas que los estudios sobre cambio climático pronostican para nuestra ciudad.

Cabe recordar a este respecto el Plan de adaptación al Cambio Climático elaborado por el Ayuntamiento de Córdoba, que cuenta con presupuesto para un proyecto piloto que todavía no ha sido puesto en marcha y que debería recoger estas medidas, que han sido obtenidas mediante encuestas y diagnósticos participativos en los barrios indicados.

El manifiesto aprobado por esta Red de Barrios subraya como a pesar de que la comunidad científica internacional viene advirtiendo de la amenaza de disrupción climática desde hace más de 40 años, los gobiernos y las instituciones internacionales han evitado comprometerse con el clima, pues esto supone restringir los intereses de las grandes corporaciones de las energías fósiles, por lo que los barrios firmantes del mismo hacen un llamamiento al conjunto de las instituciones, entidades sociales, partidos políticos, sindicatos, medios de comunicación, agricultores y agricultoras, empresarios, activistas locales, comunidad educativa, sanitaria y sociosanitaria, etc, a emprender medidas decididas para revertir la situación y mantener el incremento de temperaturas bajo control eliminando de nuestro modelo energético los combustibles fósiles.

Estas iniciativas ciudadanas son absolutamente necesarias, pues, partimos de datos negativos. Córdoba es la única capital andaluza que superó los límites legales de ozono troposférico durante el año pasado, según destaca el coordinador de Ecologistas en

Acción y responsable de Calidad del Aire en Andalucía, Eduardo Gutiérrez³³⁰, basándose en los resultados del informe La calidad del aire en el Estado español durante 2018, que ha sido publicado recientemente. El documento incluye a Córdoba y la zona industrial de Puente Nuevo entre las que superan el objetivo establecido por la normativa para este contaminante, que se sitúa en 120 microgramos por metro cúbico durante periodos de ocho horas y en un máximo de 25 días al año.

La media de las estaciones de control ubicadas en La Asomadilla, la avenida Al Nasir, Lepanto y el Parque Joyero indica que estos valores se alcanzaron durante 38 días el año pasado aunque, en el caso concreto de la primera, la presencia de ozono fue más elevada de lo recomendado para la salud durante 58 días. De otra parte, a diferencia de lo recogido por la norma europea, la Organización Mundial de la Salud aconseja que no se sobrepasen los 100 microgramos por metro cúbico en períodos de ocho horas, lo que en las estaciones cordobesas se produjo en una media de 111 ocasiones

Por otra parte, la capital también excede, aunque de forma leve, los límites recomendados por la OMS para la presencia de partículas en suspensión. En el caso de las menores de 10 micras, contabilizó una media de cuatro días (uno más de lo permitido) con una concentración superior a los 50 microgramos por metro cúbico, un dato que en la estación del Parque Joyero se eleva a 12 días. En cuanto a las partículas menores de 2,5 micras, este organismo establece el máximo en tres días con 25 microgramos por metro cúbico y las estaciones de la ciudad registraron cuatro.

El informe de Ecologistas en Acción señala que los contaminantes más problemáticos en España durante el 2018 fueron los dos citados, el dióxido de nitrógeno (NO₂), que en Córdoba presenta unos valores por debajo de los límites aconsejados, y el dióxido de azufre (SO₂), que no registró ningún día con valores superiores a lo recomendado.

En cuanto a Puente Nuevo (que se cerrará, previsiblemente, el año que viene), la organización manifiesta que esta central térmica es una de las quince más contaminantes de España. En el caso de esta zona industrial, el análisis recoge los datos de las estaciones instaladas en Obejo, Poblado (Espiel) y Villaharta, apuntando que el año pasado se

³³⁰ Nota publicada en Diario Córdoba (julio 2019).

superaron los límites legales de ozono troposférico y se excedió la recomendación de la OMS durante 159 días.

El informe subraya que «toda la población andaluza respira un aire perjudicial para la salud» y, haciendo hincapié en los casos más graves, destaca que 830.000 andaluces viven en las cuatro zonas donde se superan los límites legales de NO₂ (área metropolitana de Granada), partículas PM₁₀ (Villanueva del Arzobispo) y ozono (Córdoba y zona industrial de Puente Nuevo).

Al hilo de estos datos, el ecologista Eduardo Gutiérrez recuerda que cuando se sobrepasan los límites de mala calidad del aire los ayuntamientos están obligados a aplicar planes de acción para reducir la contaminación y cita como ejemplo las medidas planteadas en el tráfico de vehículos madrileño. Acerca del origen de este problema, detalla que, debido a la ausencia de industria, en Córdoba se mide la contaminación generada por el tráfico, lamentando que «no se está haciendo nada para reducirlo y es un error. Tarde o temprano habrá que rebajarlo, porque la UE obligará a hacerlo».

En este sentido, cabe recordar que el plan de Mejora de la Calidad del Aire de la Aglomeración Urbana de Córdoba, aprobado en 2018 por el Ayuntamiento, informa (con datos relativos al 2016) de que el parque municipal cuenta con 146.536 turismos y un total de 215.384 vehículos de todo tipo para una población de 325.708 habitantes.

Por esto, el portavoz de Ecologistas en Acción en la provincia de Córdoba, Juan Escribano, entiende que «los ciudadanos somos responsables directos de la calidad del aire que respiramos y también las autoridades públicas, que no ponen remedio y facilitan la utilización del vehículo privado». Asimismo, manifiesta que las estaciones de control «no lo detectan todo, las dioxinas y los furanos no se detectan, porque son muy pequeñas», y abunda en que, «probablemente, el gran problema de la calidad del aire en Córdoba sea que se está incinerando en la cementera, las dioxinas y los furanos pasan el filtro de la chimenea y estos son carcinógenos. Favorecen, junto a otros factores como la edad y la exposición a otros disruptores endocrinos, la aparición de cáncer, lo que afecta, sobre todo, a menores de 16 años».

De su parte, en la empresa Cosmos afirman que «las dioxinas y furanos se producen en procesos de combustión y en la industria cementera son tan bajas que por eso no se miden, porque sus parámetros son muy inferiores a lo recogido en la normativa». Asimismo, desde esta fábrica indican que «emitimos lo mismo y en algunos casos nuestras emisiones son menores con valorización (empleo de un combustible derivado de residuos sólidos urbanos) que con combustible tradicional», e insisten en que su actividad «se rige por la normativa de la UE, que es la más exigente del mundo». Por otra parte, recuerdan que en estos momentos las instalaciones funcionan solo durante seis meses al año debido a la situación económica.

8.7 Contenidos ambientales del acuerdo ciudadano del Foro por el Derecho a la Ciudad de Córdoba³³¹.

Antes de entrar a describir esta experiencia ciudadana, hemos de dejar algunas ideas conceptuales. Por derecho a la ciudad, hemos de entender que es un derecho individual y colectivo de todas y todos los habitantes, donde el territorio de las ciudades y sus alrededores (en una relación equitativa con el mundo rural), son considerados espacios de ejercicio y garantía de los derechos, a fin de asegurar la distribución y el beneficio equitativo, universal, justo, democrático y sostenible de los recursos, riquezas, servicios, bienes y oportunidades que ofrecen las ciudades³³².

Entre mitad del año 2018 y marzo de 2019 participé en las comisiones de trabajo de esta iniciativa ciudadana para la reflexión y la propuesta. El Foro concibe la ciudad como un espacio público colectivo que pertenece a todos sus habitantes. De ahí que su principal objetivo será poner en contacto iniciativas existentes para el desarrollo de acciones comunes, bajo un marco conceptual compartido que se resume en el Acuerdo Ciudadano, que se adoptó en marzo de 2019³³³.

³³¹ El primer encuentro se celebró en la Ermita de la Aurora, calle San Fernando, de la ciudad de Córdoba, convocado por la asociación de vecinos de la Axerquía, del casco antiguo de Córdoba.

³³² ¿En qué consiste el Derecho a la ciudad?, Hábitat y Desarrollo Urbano, <https://la.network/consiste-derecho-la-ciudad/>

³³³ Se celebraron varios encuentros de trabajo en la Casa Ciudadana de Córdoba (dependencia municipal).

El Foro por el Derecho a la Ciudad de Córdoba pretende:

- Trabajar una ciudad más ecológica, justa y humana.
- Ser un instrumento crítico con las formas burocratizadas de gestionar la ciudad.
- Ser un espacio de reflexión para actualizar, desde la ciudadanía, el relato urbano común.
- Lograr una participación ciudadana real en la toma de decisiones.

a) Acuerdos en materia de ecología urbana.

Estos fueron los acuerdos a los que llegamos sobre el medio ambiente la ciudad de Córdoba:

- Reflexionar e impulsar decididamente un mejor equilibrio entre el urbanismo, entendido hasta ahora como modelo de expansión especulativo, y la “ciudad”, como lugar de la regeneración urbana y social, además de base para una ecología urbana improrrogable, compatible para la convivencia de todos los seres vivos y un equilibrio ecológico ciudad/campo
- Declarar Córdoba ciudad sin más consumo de suelo, promoviendo decididamente, a través del planteamiento de incentivos fiscales y subvenciones, la densificación y rehabilitación de la ciudad existente frente a la nueva expansión.
- Realizar un Plan de Barrios para priorizar la regeneración urbana de áreas vulnerables, solicitando una real colaboración Vimcorsa (empresa municipal de viviendas de Córdoba) y Agencia de Viviendas de Andalucía y la búsqueda de fondos autonómicos, estatales y europeos.
- Poner en marcha medidas de adaptación de la ciudad a las altas temperaturas que el calentamiento global del planeta va a provocar, sobre todo en verano, en particular promoviendo la ecología urbana que significan los patios.
- Evitar que los servicios públicos utilicen tecnologías perjudiciales para el medio ambiente, como por ejemplo las sopladoras de SADECO, por el ruido, polvo, suciedad y alergias que generan.

- Promover un diagnóstico y un plan de zonas verdes que permita poner el acento de las políticas públicas en lo verde (urbano y metropolitano), donde se incluya el mantenimiento del arbolado, la plantación de especies autóctonas y el conocimiento e identificación de hierbas silvestres y árboles de sombra.
- Monitorizar la ciudad para permitirnos conocer cuál es su huella ecológica y definir indicadores de sostenibilidad para poder intervenir sobre los aspectos no sostenibles, de cara a aprobar un plan estratégico para la sostenibilidad urbana de Córdoba.
- Crear una empresa pública de la energía para producir y consumir energía renovable y el autoconsumo, fomentando la instalación de placas solares, fotovoltaicas y otros mecanismos de producción de energías renovables, cubiertas verdes, etc.
- Impulsar un parque agrario y medidas de fomento de los canales cortos. Promover la instalación de huertos urbanos en azoteas y espacio público.
- Política de Residuos: reducción, redes de trueque, reutilización de muebles y enseres, prohibir botellas agua de plástico, etc.
- Mapa de buenas y malas prácticas urbanísticas, detectando los espacios negativos y puntos negros en la ciudad, aprovechando herramientas disponibles. Convocar debates en dichos espacios preferentemente al aire libre y acciones de sensibilización y debates en los espacios más castigados.
- Promover la progresiva eliminación de contenedores, plazas de aparcamiento y veladores en entornos patrimoniales.
- Hacer un seguimiento de la urbanización de la Ronda del Marrubial, como proyecto estratégico para velar que cuente con suficiente arbolado y que sea un espacio público que conecte con Lepanto.

b) Acuerdos en materia de movilidad y espacio público.

Una reflexión sobre el modelo de movilidad y el modelo de uso del espacio público es cada vez más imprescindible para poder pensar en una Córdoba de quienes vivimos en ella o la visitamos, a partir del uso y de la activación del espacio público, para compatibilizar usos turísticos y cotidianos. El espacio público como espacio de convivencia y un modelo de movilidad a escala humana y no mecánica. Intereses comunitarios por delante de los especulativos. Los acuerdos ciudadanos fueron los siguientes:

- ✓ Renovar el Plan General de Urbanismo incluyendo, entre otros, el compromiso de no consumir más suelo y diseñar, promover e incentivar una ciudad compacta y accesible.
- ✓ Renovar el Plan Especial de Protección del Conjunto Histórico e implementar medidas de protección de su habitabilidad, estableciendo moratorias para la concesión de licencias en zonas saturadas. Estudio para paulatina eliminación de aparcamientos en superficie en el casco histórico.
- ✓ Retomar el Plan de Equipamientos e Infraestructuras culturales como estrategia de activación de espacio público y edificios sin uso. Poner en uso elementos rehabilitados (molino de Martos, molino de San Antonio) a través de Convenios con cooperativas y entidades locales.
- ✓ Poner en marcha un ambicioso Plan de movilidad que haga de Córdoba una ciudad habitable que debiera incluir la peatonalización de la zona centro y amplios programas de peatonalización en los barrios; medidas para la reducción del tráfico motorizado fomentando alternativas; desarrollo de caminos escolares seguros; trazado de ejes peatonales confortables dotados de sombras y espacios para descanso; y medidas virtuosas como compensar económicamente a las personas que vayan a trabajar en bicicleta y fomento del uso de la bicicleta en general.
- ✓ Estrategias y buenas prácticas para la consecución de una ciudad más silenciosa y respetuosa con los ritmos vitales de todas las personas. Otros usos del espacio público: a) más límites a su ocupación (sobre todo por parte del sector hostelero); b) aumentar progresivamente la presión sobre uso del vehículo individual.
- ✓ Exigir al Ayuntamiento de Córdoba la declaración de zonas acústicamente saturadas al paseo de La Ribera y a la plaza de La Corredera.

8.8 Propuestas de futuro. Contenidos y metodología para una estrategia local de medio ambiente de la ciudad de Córdoba para el período de gobierno local 2019-2023.

Hilo conductor del contenido global de este trabajo de tesis doctoral es considerar clave el papel de la administración local en la protección del bien común medioambiental y su estrecha cooperación con la ciudadanía. Metodológicamente, los contenidos de las políticas locales de medio ambiente que se desarrollen debieran ajustarse a la realidad de cada ámbito territorial, y elaborarse con la participación más amplia posible, con eficacia real de los consejos sectoriales de medio ambiente, entre otros mecanismos de participación y corresponsabilidad, idea estratégica que publiqué hace unos meses y que he reiterado en diversas ocasiones, como he expuesto³³⁴.

Además, para la eficacia de la política medioambiental son imprescindibles acciones permanentes de educación e información ambiental, con el doble objetivo transversal de hacer más ambiental la actuación municipal en su conjunto y más informada y comprometida a la ciudadanía. Es una cuestión tanto de democracia, como de eficacia de la política pública medioambiental.

Antes de pasar a mi propuesta de política medioambiental para Córdoba, y para enmarcarla, reproduzco un decálogo más general que publiqué en 2015 también en relación a la ciudad de Córdoba:

“Como ciudadano, la sensación que tengo es que hacen falta elementos que nos posibilitarían tener mejores niveles de desarrollo y creación de empleo. Como una aportación de un ciudadano que desea que su ciudad mejore y sea más interesante tanto para los que vivimos en ella como para quienes tiene la amabilidad de visitarnos, propongo con carácter general una serie de ideas y propuestas, agrupadas en el siguiente decálogo.

1. Acción colaborativa: ciudadanía, partidos políticos, Administraciones, Universidad, medios de comunicación, colegios profesionales. Es hora de abandonar estrategias de enfrentamiento, es hora de compartir soluciones, de colaborar. Es una cuestión de

³³⁴Gómez Puerto, A. B. “Contenidos y metodología de una estrategia local de medio ambiente en la Ciudad de Córdoba. *Revista Actualidad Administrativa*, 2019 (nº 2)

confianza colectiva de Córdoba, de generar un espíritu de búsqueda de posibilidades, de remover obstáculos, de mirar hacia el futuro y al bien común. Es posible, se puede.

2. Definamos estrategias conjuntas, convoquemos a toda la sociedad civil a un amplio debate sobre el modelo de desarrollo de futuro. El Ayuntamiento de Córdoba sería el principal impulsor de esta estrategia de generación de ideas y propuestas. Sería la generación de un nuevo proyecto de Ciudad. Lógicamente las fuerzas políticas que gobiernan la Ciudad de Córdoba tienen la legitimidad democrática para iniciar los proyectos de ciudad que estime más convenientes, pero considero que sería de mucho interés intentar implicar a la sociedad civil en esta nueva etapa.

3. Mirar al exterior: estudiemos otras ciudades, otros modelos de desarrollo que estén funcionando, con independencia de los partidos que gobiernen. Se trata de importar las propuestas posibles para nuestra ciudad. Estemos atentos.

4. Aprovechar nuestra ubicación estratégica en la red de transportes nacional: Córdoba como ciudad de encuentros y eventos (negocios, deportes, seminarios, etc). Es una de las potencialidades más relevantes que tiene la Ciudad de Córdoba, y a su vez, una oportunidad para ser ciudad y espacio para el encuentro y para la inversión.

5. Alianza con la provincia de Córdoba: definición de un modelo provincial compartido de la capital y los municipios cordobeses. La capital no debe caminar sola, sino en acción conjunta con la red de municipios cordobeses.

6. Alianza con Sevilla y Málaga. Nuestras provincias vecinas constituyen polos de desarrollo con las que nos interesa tener acciones conjuntas, y además estamos comunicadas con tren de alta velocidad con sus dos capitales. El futuro está en las estrategias conjuntas con las zonas limítrofes de desarrollo, no debemos pensar nuestro modelo de desarrollo al margen de nuestras provincias más cercanas, que además son focos de desarrollo y creación de empleo. Hace escasas semanas los nuevos Ayuntamientos de Sevilla y Málaga han firmado una estrategia conjunta.

7. Alianza con Granada: eje turístico Alhambra-Mezquita. Aprovechar el gran impacto de estos dos extraordinarios elementos patrimoniales. Posibilidad de una entrada única bonificada para que atraer a Córdoba la inmensa cantidad de visitantes que tienen los Palacios Nazaríes.

8. Contactar con grandes empresas de producción industrial. Córdoba ha de venderse en el exterior para atraer esas importantes inversiones industriales que generen valor añadido y empleos relacionados.

9. Potenciar el contenido cultural de la Ciudad, más oferta a los que nos visitan. Desarrollar aún más el concepto estratégico de ciudad cultural para Córdoba, con independencia de posibles eventos de dimensión europea o nacional. En este punto, sería interesante implicar al Conservatorio Profesional de Danza, al de Arte Dramático y al de Música en la generación de nuevas actividades culturales en diferentes espacios de la ciudad (Puente Romano, Ribera de nuestro Guadalquivir, Plaza de la Corredera, etc).

10. Conectar la ciudad con nuestra Sierra a través de un sistema de transporte público: potencialidad turística importante. Se trata de completar el concepto de ciudad cultural con otro muy importante, Córdoba como ciudad medioambiental. Se trata de que la ciudad no esté de espaldas a la Sierra, se trata de que la Sierra no sea solo un espacio para peroles.

En definitiva, la mejora de una ciudad no sólo depende de las personas que nos gobiernan, también la ciudadanía tenemos nuestra propia responsabilidad. Empecemos por pensar qué tipo de ciudad queremos y conjuntamente, repensemos nuestro modelo de desarrollo. Desde la sociedad civil podemos, y creo que debemos, colaborar para generar posibles soluciones. Un concepto amplio de democracia implica no desentenderse del bien común entre convocatoria y convocatoria electoral”³³⁵.

Con ese marco general, propongo los siguientes diez ejes estratégicos de una política local de medio ambiente en la Ciudad de Córdoba para el mandato de gobierno local que se inició con las elecciones municipales que se celebraron en mayo de 2019, y que debieran implementarse en necesaria coordinación con las políticas medioambientales de la comunidad autónoma de Andalucía:

Eje 1. Seguir mejorando y optimizando la gestión de los residuos urbanos con el objetivo de consolidar la consecución del ciclo integral de los residuos urbanos. Para conseguir la eficacia de este objetivo es imprescindible la educación y formación.

³³⁵ Gómez Puerto, A.B. “Diez propuestas para Córdoba”. *El Día de Córdoba*, 2015.

Eje 2. Gestión sostenible del agua: incidir en aspectos educativos en relación al consumo.

Eje 3. Fomento del transporte público colectivo: apuesta por la movilidad en nuestra ciudad.

Eje 4. Plan municipal de fomento del uso de la bici aprovechando la red de carril bici: apuesta por hábitos saludables. Incidir en los aspectos educativos sobre la importancia para la salud individual y colectiva del uso de la bicicleta en la ciudad, y sobre el respeto al peatón, el elemento más vulnerable de la movilidad. Este eje estaría vinculado a un compromiso con el cuidado del espacio público como bien común esencial del municipio.

Eje 5. Contribución desde lo local a la aplicación de la normativa autonómica sobre calidad del aire: políticas de prevención y control.

Eje 6. Implementación de una política municipal de eficiencia energética: en la vía pública y edificios municipales.

Eje 7. Medidas serias contra la emergencia climática. En concreto, establecer los compromisos políticos, dictar las normativas y desplegar los recursos necesarios para garantizar reducciones de gases de efecto invernadero de manera significativa, en consonancia con el imparable movimiento global.

Eje 8. Líneas de actuación permanente de fomento de la información y educación ambiental: en materias como consumo responsable, reciclaje, movilidad sostenible o sobre los valores ambientales de Córdoba (de la Sierra, del Río Guadalquivir, etc.).

Eje 9. Participación efectiva de ciudadanía y colectivos en la definición de políticas medioambientales: Consejo Municipal de Medio Ambiente con competencias reales y funcionamiento dinámico y diverso.

Eje 10. Apuesta desde el Ayuntamiento de Córdoba para instar a la Junta de Andalucía a que continúe e impulse de manera efectiva el proceso de declaración de Parque Natural de la Sierra Morena de Córdoba, iniciado en el Parlamento de Andalucía en 2016, tras la recogida y registro de miles de firmas desde una iniciativa ciudadana, conectando el corredor ecológico protegido que va desde el Parque Natural Sierra de Aracena hasta el Parque Natural Sierra de Andújar. Con el Parque Natural Sierra Morena de Córdoba quedaría completa la red de parques naturales de la Sierra Morena en Andalucía.

Tesis doctoral “La protección constitucional del medio ambiente. Implicación de la ciudadanía en el cuidado del bien común medioambiental”. Ángel-Bartolomé Gómez Puerto.

CONCLUSIONES.

El tema de la protección constitucional y jurídica del medio ambiente es suficientemente amplio como para que resulte difícil establecer conclusiones concretas.

La pretensión de este trabajo de Tesis Doctoral, manifestada y concretadas en los objetivos expuestos a su inicio, versan fundamentalmente sobre propuestas de actuación, reformas constitucionales, propuestas de cambios normativos, nuevas formas de organización administrativa, o están en relación con iniciativas ciudadanas colaborativas con los poderes públicos responsables de las correspondientes políticas públicas medioambientales.

Relacionamos a continuación las principales conclusiones extraídas y que pretendemos tengan alguna utilidad social y política a futuro:

- 1.** La protección del medio ambiente constituye un proceso histórico universal gradual, siendo en el ámbito europeo y nacional una realidad de la última parte del siglo XX y las dos primeras décadas del siglo XXI, fruto de un proceso de concienciación social creciente.
- 2.** En ese proceso es esencial el papel de las originarias Comunidades Europeas. La actuación de la actual Unión Europea en el ámbito de la tutela del medio ambiente pone de manifiesto la necesidad de más integración europea, con la finalidad de una mayor protección y reconocimiento jurídico. A este objetivo atiende las nuevas orientaciones políticas de la Comisión Europea para el período 2019-2024, que incluye un Pacto Verde Europeo.
- 3.** La incorporación del medio ambiente en las Constituciones es producto de esa conciencia social nueva, que ha supuesto una profundización del Estado social, de un nuevo constitucionalismo, más social e implicado, más conectado a la sociedad y a su problemas y anhelos.

4. Garantizar un medio ambiente adecuado desde los poderes públicos, desde nuestro Estado social y democrático de Derecho, es una premisa para la igualdad o la dignidad, que constituyen el fundamento del orden político y la paz social, según nuestro artículo 10 de nuestro texto constitucional del 78.

5. La defensa del medio ambiente supone poder asegurar la calidad de vida de la ciudadanía, que pone de manifiesto su vinculación con el derecho y el principio a la igualdad.

6. Nuestro actual artículo 45, ubicado en el capítulo III del Título I de la Constitución, lo consideramos una protección constitucional insuficiente, pues el medio ambiente debería estar entre los derechos fundamentales, no como principio rector de la política económica y social, dependiente de la política de propuesta legislativa del gobierno de turno. Nuestra norma ambiental principal, el artículo 45 CE, aunque mal ubicado sistemáticamente, aparece en el texto por influencia del contexto internacional del momento en relación a la cumbre de Estocolmo de 1972, del constitucionalismo social imperante y sus positivas consecuencias sobre todo en Europa.

7. En una próxima y necesaria reforma constitucional, debería garantizarse el derecho al medio ambiente como fundamental y no sólo como principio rector de la política social y económica, de aplicación y desarrollo a la voluntad de los poderes públicos y sin capacidad de la ciudadanía de reclamación de ejercicio efectivo. Debería estar protegido al más alto nivel, en la primera escala de derechos constitucionales, con recurso de amparo incluido, como derecho humano esencial, pues si la máxima protección jurídica de nuestro entorno no hay futuro, estaría en peligro la propia vida.

8. En esa necesaria propuesta de reforma constitucional que acabo de esbozar, propongo incorporar un principio que recoge la actual Constitución de Ecuador, tal como hemos reflejado el capítulo primero de este trabajo de Tesis Doctoral. Se trata del principio “*in dubio, pro natura*”.

9. En el ámbito estatal, considero que nuestro país ha avanzado significativamente en materia medioambiental por la necesaria y obligatoria adaptación al acervo comunitario ambiental que se había generado hasta 1985 y por la consiguiente obligación desde el 1 de enero de 1986 de transponer las nuevas directivas ambientales que se había ido aprobando al respecto. En nuestro Estado no existía en ese momento histórico una apuesta clara de los poderes públicos por lo ambiental. Tuvo que ser nuestra incorporación a las Comunidades Europeas la causa de la puesta al día medioambiental de nuestro ordenamiento jurídico.

10. Nuestro artículo constitucional consagra un derecho a un medio ambiente adecuado, conectado con el desarrollo de la persona. Pero al mismo tiempo y con la misma intensidad proclama un deber colectivo y solidario de conservación del medio ambiente. Estas dos vertientes se han consolidado a nivel legislativo en los cuarenta años de vigencia de la Constitución, teniendo a nivel autonómico y local mucha proyección y potencial desarrollo.

11. El hecho de que el legislador, en estos más de 40 años del actual periodo constitucional, no haya elaborado una norma general sobre la protección constitucional del medio ambiente en desarrollo del artículo 45 CE, dada su condición de principio rector, ha impedido una mayor concreción respecto del alcance y contenido de este derecho que lo es de configuración legal, que impone obligaciones individuales de preservar el medio ambiente, pero también impone a los poderes públicos la obligación de legislar para posibilitar el ejercicio de este derecho y, en su caso, la imposición de sanciones por el incumplimiento del deber de preservación. Si no se produjera la reforma constitucional que proponemos en este trabajo, lo que sería muy necesaria es que el poder legislativo abordara este cometido pendiente.

12. En cuanto a la relación Estado-Unión Europea, dado que las instituciones comunitarias, en el ámbito del medio ambiente, utilizan básicamente la directiva, los poderes públicos internos deben ejercer sus propias competencias ambientales para desarrollar, más bien transponer, las normas comunitarias. Una de las más relevantes directivas ambientales, la IPPC, se incorporó a nuestro ordenamiento jurídico en virtud

de la Ley 16/2002, de Prevención y Control Integrados de la Contaminación, que establece la denominada Autorización Ambiental Integrada. Es esta una de normas ambientales más importantes de estas dos primeras décadas del siglo actual, y cuya aplicación está contribuyendo sin duda a hacer efecto lo proclamado en el artículo 45 de la constitución. En el horizonte está la transposición (máximo junio de 2021) de la Directiva del año 2018 de fomento de las energías renovables, herramienta clave en la lucha contra el cambio climático,

13. Desde los poderes públicos se deberían hacer mayores esfuerzos en profundizar en el aspecto del deber con el medio ambiente, de la solidaridad colectiva que proclama la Constitución. Para este objetivo es imprescindible más educación, más concienciación de la importancia clave de la actuación individual en el proceso de solidaridad colectiva.

14. En paralelo a esas mayores exigencias jurídicas de protección, es fundamental incrementar la educación ambiental en todos los niveles académicos en particular, y poner en marcha campañas de sensibilización dirigidas a la ciudadanía en general. Asuntos como el respeto a los valores de los espacios naturales, protegidos con una determinada figura jurídica o no, la gestión del agua, la correcta gestión de los residuos o la prevención de la contaminación atmosférica en nuestras grandes ciudades, exigen de una apuesta clara por la educación ambiental, destinando para ello los recursos públicos necesarios, una inversión de futuro.

15. La protección del medio ambiente debería formar parte de los programas de formación reglada en diferentes ámbitos de la enseñanza, incluida la universitaria. En particular, el Grado universitario en Derecho debería contener materias obligatorias para la enseñanza de la protección constitucional (y en los Estatutos de Autonomía) del medio ambiente, así como la enseñanza de la normativa y organización administrativa de esta importante política pública.

16. Para el objetivo del cuidado del medio ambiente, la actuación de la administración local y la implicación directa de la ciudadanía son claves. Sólo así tendremos garantizado nuestro derecho al medio ambiente de manera real y efectiva.

17. Los Ayuntamientos tienen un reto importantísimo en la gestión del ambiente, en el incremento de la concienciación ciudadana ambiental a través de acciones de sensibilización y educación ciudadana, a través de sus organismos municipales especializados.

18. En lo particular, en lo local, considero que en el municipio de Córdoba se ha avanzado extraordinariamente en las últimas décadas, para hacer realidad los contenidos de lo dispuesto en el artículo 45 de la Constitución. El ciclo integral de residuo, el ciclo integral del agua o las acciones de educación ambiental, así como de diversas iniciativas ciudadanas en las dos primeras décadas del siglo XXI son buenas muestras de ello.

19. Tal como recoge el Libro Blanco para la Reforma del Gobierno Local en España, los Ayuntamientos tendrán cada vez mayor protagonismo en hacer posible y real el derecho al medio ambiente adecuado que proclama la Constitución.

20. Las entidades locales, en la gestión de sus propios intereses y en el ámbito de sus competencias, para satisfacer el bienestar de sus vecinos, pueden (y deben) promover todo tipo de actividades para incrementar la corresponsabilidad medioambiental de la ciudadanía del municipio. En la lucha global contra el cambio climático las ciudades están teniendo un protagonismo esencial, sobre todo ante actuaciones lentas de los Estados.

21. Es esencial potenciar una mayor implicación de la ciudadanía en el respeto y defensa de los valores ambientales. Sin su participación no serían eficaces las políticas públicas de medio ambiente.

22. La ciudad inteligente del futuro será aquella que incorpore el cuidado del bien común medioambiental entre sus objetivos estratégicos. Si la inteligencia está íntimamente ligada a la razón, desde luego está fuera de toda lógica racional planificar actualmente la dinámica de las ciudades sin tener en cuenta la inteligencia de lo ambiental.

23. La juventud y las ciudades se han convertido, de hecho, en los principales baluartes de la lucha contra el cambio climático en el final de la segunda década del siglo XXI, todo un síntoma para la esperanza en un mundo mejor cuidado.

24. Es clave que la protección y cuidado del medio ambiente pase a ser, paulatinamente, un asunto relacionado con los valores universales, con el compromiso moral colectivo, con la ética, como un nuevo elemento definidor de ciudadanía global responsable. Textos internacionales como la Encíclica *Laudato Si*, del Papa Francisco, que tiene un hueco significativo en esta Tesis Doctoral, contribuyen, sin duda, en el proceso de toma de conciencia en ese sentido, tanto en los creyentes y seguidores de la moral católica, como en la ciudadanía global, dada la repercusión de impacto que tienen siempre las palabras y documentos oficiales del Papa.

25. La necesidad de avanzar hacia una sociedad en igualdad de derechos entre géneros es presupuesto para reforzar una atención integral a la preocupación común del género humano, la preservación de la vida en el Planeta.

26. Considero que el movimiento ecologista y el movimiento feminista han de caminar estratégicamente unidos en su objetivo de preservar la vida, pues ambos tienen esa misión fundamental. En definitiva, ambos movimientos están dentro de la ética de los cuidados.

27. Considero muy importante la idea ecofeminista de considerar determinante la preocupación ecologista por la insostenibilidad del crecimiento descontrolado de la población mundial y la imposibilidad de la expansión económica indefinida en un planeta.

28. La protección del medio ambiente se ha ido configurando como un valor, como algo positivo y deseable. Los diferentes sondeos de opinión vienen manifestando que a la gente le preocupa la protección del medio ambiente, la protección de los recursos naturales, y que deberían tomarse medidas por los responsables públicos. Afortunadamente, como hemos expuesto al inicio de este trabajo de investigación, el medio ambiente ha vuelto a la agenda política e institucional.

29. Aunque la protección de este bien común pareciera que es difusa, tengo claro que en realidad es una responsabilidad compartida de gobernantes, representantes públicos, técnicos, académicos, pero también de la ciudadanía en general, que tenemos en nuestras manos pequeñas acciones con gran incidencia práctica en la protección de dichos valores. Al efecto, es muy necesario animar a la participación general, con información y educación, en la protección del bien común medioambiental. Como expresaba el lema de Naciones Unidas en la Conferencia de Madrid de diciembre de 2019, es “tiempo de actuar”.

30. Conclusión final. Posiblemente, la tercera década del siglo XXI será el momento en que deba surgir el “Estado ecologista”, como una profundización y especial compromiso del Estado social. La estructura estatal, como organización racional del poder político, que empezó siendo un Estado liberal de Derecho, que evolucionó hacia el Estado democrático y, finalmente, pensando en el bienestar material general, llegó a ser un Estado social en el siglo XX, quizá en la tercera década del presente siglo, esa estructura política Estado ha de pensar en el entorno de vida que nos rodea, con carácter transversal y prioritario, y convertirse así, en una cuarta dimensión, en un “Estado ecologista”.

Tesis doctoral “La protección constitucional del medio ambiente. Implicación de la ciudadanía en el cuidado del bien común medioambiental”. Ángel-Bartolomé Gómez Puerto.

BIBLIOGRAFÍA.

1. Agudo Zamora, M. et al. *Manual de Derecho Constitucional*. Tecnos, 2019.
2. Agudo Zamora, M. *Reforma constitucional y Estado autonómico*. Tecnos, 2019.
3. Agudo Zamora, M. “El principio de no regresividad de los derechos sociales en el ordenamiento constitucional español”. *Revista de Derecho Político*, UNED, 2017 (nº 100).
4. Agudo Zamora, M. *La protección multinivel del Estado social*. Tirant Lo Blanch, 2013.
5. Agudo Zamora, M. *Estado social y felicidad. La exigibilidad de los derechos sociales en el constitucionalismo actual*. Laberinto, 2007.
6. Aguilar Fernández, S. “Efectos y mecanismos de la europeización: reflexiones en torno a la política medioambiental española”. *Revista de Estudios Políticos*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2003 (nº120).
7. Alonso García, E. *El Derecho ambiental de la Comunidad Europea* (2 volúmenes). Cívitas, 1993.
8. Álvarez Carreño, S. “El derecho ambiental entre la ciencia, la economía y la sociología: reflexiones introductorias sobre el valor normativo de los conceptos extrajurídicos”. *Revista Catalana de Dret Ambiental*, 2019 (nº 1).
9. Araya, M. “Una COP de asimetrías”. *El País*, 2019.
10. Bolaño Piñeiro, M. C. (coord.). *Nuevas perspectivas del Derecho Ambiental en el siglo XXI*. Marcial Pons/Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda del Gobierno Vasco, 2018.
11. Bolea Estevan, M. T. *Implicaciones económicas de la protección ambiental de la CEE: repercusiones en España*. Ministerio de Economía y Hacienda, 1993.
12. Borrel Merlin, M. D. “Políticas Públicas y Medioambientales en la UE”. *Observatorio Medioambiental*, 2004.
13. Botassi, C.A. “El derecho ambiental en Argentina”. *Revista de Direito Ambiental da Amazônia*, 2004 (nº 95).
14. Brañes Ballesteros, R. *Manual de derecho ambiental mexicano*. Fundación Mexicana para el Derecho Ambiental-Fondo de Cultura Económica, 2000.
15. Canals Ametller, D. “La polémica jurisprudencia del Tribunal Constitucional en materia de espacios naturales protegidos: competencias estatales versus competencias autonómicas (Comentario en torno a la Sentencia del Tribunal Constitucional 102/1995, de 26 de junio, en relación con las SSTC 156/1995, de 26 de octubre, y 163/1995, de 8 de noviembre)”. *Revista de Administración Pública*, 1997 (nº 142).
16. Canosa Usera, R. *Constitución y medio ambiente*. Dykinson, 2000.

Tesis doctoral “La protección constitucional del medio ambiente. Implicación de la ciudadanía en el cuidado del bien común medioambiental”. Ángel-Bartolomé Gómez Puerto.

17. Carretero Espinosa de los Monteros, C. “Sobre la sentencia del Tribunal Constitucional 30/2011. Sus consecuencias jurídico-administrativas”. *Revista Andaluza de la Administración Pública*, 2011 (nº 80).
18. Carrillo Benito, E. *Desarrollo local: nuevas perspectivas*. Consejería de Gobernación (Dirección General de Administración Local), Junta de Andalucía, 2002.
19. Casado Casado, L. “Las competencias ambientales de los entes locales tras la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local: breve apunte”. *Revista Democracia y Gobierno Local*, 2014.
20. Castroviejo Bolívar, M. “Destellos de la política medioambiental en los primeros 40 años de la Constitución”, en *El medio ambiente 1978-2018*. Ministerio para la Transición Ecológica, 2018.
21. Cardesa-Salzmán, A. y Pigrau Solé, A. “La agenda 2030 y los objetivos para el desarrollo sostenible. Una mirada crítica sobre su aportación a la gobernanza global en términos de justicia distributiva y sostenibilidad ambiental”. *Revista Española de Derecho Internacional*, 2017 (nº 1).
22. Carrillo Donaire, J.A. “¿Hacia un derecho fundamental a un medio ambiente adecuado?”. *Revista Española de derecho Administrativo*, 1995 (nº 86).
23. Comisión Mundial del Medio Ambiente y del Desarrollo. *Nuestro futuro común (Informe Brundtland)*. Alianza, 1992.
24. Comisión Europea. *Por un futuro más verde. La Unión Europea y el medio ambiente*. Oficina de Publicaciones Oficiales, 2002.
25. Comisión Europea. *Hacia un desarrollo sostenible. Informe de aplicación y plan de actuación sobre el quinto programa de política y actuación en materia de medio ambiente y desarrollo sostenible*. Oficina de Publicaciones de las Comunidades Europeas, 1997.
26. De la Mata Barranco, N.J. *Protección penal del ambiente y accesoriadad administrativa*. Cedecs, 1996.
27. Delgado Piqueras, F. “Régimen jurídico del derecho constitucional al medio ambiente”. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 1993 (nº 38).
28. Domper Ferrando, J. “El medio ambiente: Planteamientos constitucionales”, en *Derecho del medio ambiente*. Centro de Estudios Jurídicos de la Administración de Justicia. Ministerio de Justicia e Interior, 1995.
29. Embid Irujo, A. “Evolución del derecho y de la política de agua en España”. *Revista de Administración Pública*, 2001 (nº 156).
30. Embid Irujo, A. *El Estatuto de Autonomía de Andalucía de 2007*. Centro de Estudios Andaluces, 2009.

Tesis doctoral “La protección constitucional del medio ambiente. Implicación de la ciudadanía en el cuidado del bien común medioambiental”. Ángel-Bartolomé Gómez Puerto.

31. Escobar, G. (director). *Medio Ambiente. XI Informe sobre Derechos Humanos*. Federación Iberoamericana de Ombudsman, 2014
32. Escobar Roca, G. *La ordenación constitucional del medio ambiente*. Dykinson. Madrid, 1995.
33. Espinosa González, A. Tesis Doctoral: “Derechos humanos y medio ambiente: el papel de los sistemas europeo e interamericano”, Universidad Carlos III, 2015
34. Esteve Pardo, J. et all. *Derecho al medio ambiente y administración local*. Cívitas/Diputació de Barcelona, 1996.
35. Fajardo del Castillo, T. “Sobre los 25 Años de la Declaración de Río sobre el Medio ambiente y el Desarrollo”. *Revista Catalana de Dret Ambiental*, 2017 (nº1).
36. Fernández de Gatta Sánchez, D. “El VII Programa ambiental de la Unión Europea (2013-2020), una nueva visión medioambiental del futuro”. *Revista La Ley Unión Europea*, 2014 (nº 12).
37. Fernández de Gatta Sánchez., D. “El Real Decreto Legislativo 1/2016, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de prevención y control integrados de la contaminación”. *Revista europea e iberoamericana de pensamiento y análisis del Derecho*, 2017 (nº 1).
38. Fernández Egea, R. “La protección del medio ambiente por el tribunal europeo de derechos humanos: últimos avances jurisprudenciales”. *Revista Jurídica de la Universidad Autónoma de Madrid (RJUAM)*, 2015 (nº 31).
39. Fernández González, M. “Las instituciones medioambientales globales ante la Cumbre de Río+10”. *Ecosistemas, Revista científica y técnica de ecología y medio ambiente*, 2003 (nº 1).
40. Fernández Romero, F. J. “Los nuevos objetivos del derecho ambiental”. *Revista Interdisciplinar de Gestión Ambiental*, 2004 (nº 65).
41. Font Galán, J. I. *Lección de despedida de mi vida académica “El terrible derecho de propiedad y los bienes comunes de la humanidad”*. Ediciones Don Folio, 2019.
42. Franco del Pozo, M. *El derecho humano a un medio ambiente adecuado*. Universidad de Deusto. Instituto de Derechos Humanos, 2000.
43. García Martos, I. “El concepto medio ambiente en el ordenamiento jurídico español”. *Revista Actualidad Administrativa*, 1993.
44. García Morales, V.Y. “Competencias locales y protección del medio ambiente: especial referencia al planeamiento urbanístico municipal”. *Cuadernos de Derecho Local*, 2013
45. García Pelayo, M. *Las transformaciones del Estado contemporáneo*. Alianza Editorial, 1977.
46. Gil Robles, J. “Las ciudades frente a la inoperancia de los Estados”. *Agenda Pública, El País*, 2019.
47. Gomes Canotilho, J. J. *Protección del medio ambiente y derecho de propiedad*. Coimbra Editora, 1995.

48. Gómez Puerto, A. B. *Aspectos jurídicos y administrativos de la protección del medio ambiente en los diferentes ámbitos institucionales*. Dykinson, 2008.
49. Gómez Puerto, A. B. *La protección constitucional del medio ambiente. Algunas referencias sobre Andalucía y la ciudad de Córdoba*. Ediciones Don Folio, 2011.
50. Gómez Puerto, A. B. *Derecho y Democracia. Reflexiones sobre contenidos del Estado Social*. Ediciones Don Folio, 2018.
51. Gómez Puerto, A. B. *Ciudadanía y Estado democrático. Reflexiones para el bien común medioambiental*. Dykinson, 2019.
52. Gómez Puerto, A. B. “Administración local y efectividad jurídica de la protección del medio ambiente”, en *Estudios sobre la modernización de la administración local*. La Ley-Wolters Kluwer, 2009.
53. Gómez Puerto, A. B. “Contenidos y metodología de una estrategia local de medio ambiente en la ciudad de Córdoba para el período de gobierno local 2019-2023”. *Revista Actualidad Administrativa*. La Ley-Wolters Kluwer, 2019 (nº 2).
54. Gómez Puerto, A.B. “Y el medio ambiente entró en la agenda”. *Blog jurídico Hay Derecho, Expansión*, 2019.
55. Gómez Puerto, A.B. “El medio ambiente, bien esencial de la humanidad a proteger (también jurídicamente)”. *Blog jurídico Hay Derecho, Expansión*, 2019.
56. Gómez Puerto, A. B. “Los objetivos democráticos, sociales y medioambientales de Andalucía” en *Ciudadanía y Estado democrático. Reflexiones para el bien común medioambiental*. Dykinson, 2019
57. Gómez Puerto, A. B. “La dignidad como objetivo del Estado”. *Blog jurídico Hay Derecho, Expansión*, 2019.
58. Gómez Puerto, A. B. “La función social de la economía en la Constitución” en *Ciudadanía y Estado democrático. Reflexiones para el bien común medioambiental*. Dykinson, 2019.
59. Gómez Puerto, A. B. “Razones para el parque natural Sierra Morena de Córdoba”. *El Día de Córdoba*, 2017.
60. Gómez Puerto, A. B. “La Córdoba del bien común”. *El Día de Córdoba*, 2017.
61. Gómez Puerto, A. B. “¿Tenemos derecho al medio ambiente?”. *Revista Actualidad Administrativa*. La Ley-Wolters Kluwer, 2016 (nº 9).
62. Gómez Puerto, A. B. “Por el parque natural Sierra Morena de Córdoba”. *Paralelo 36 Andalucía*, 2015.
63. Gómez Puerto, A.B. “Diez propuestas para Córdoba”. *El Día de Córdoba*, 2015.
64. Gómez Puerto, A. B. “Medio Ambiente en Andalucía: responsabilidad colectiva”. *Eldiario.es*, 2013.
65. Gómez Puerto, A. B. “Consideraciones constitucionales y administrativas sobre el medio ambiente. El papel de los Ayuntamientos”. *Revista Actualidad Administrativa*. La Ley-Wolters Kluwer, 2013 (nº 9).

Tesis doctoral “La protección constitucional del medio ambiente. Implicación de la ciudadanía en el cuidado del bien común medioambiental”. Ángel-Bartolomé Gómez Puerto.

66. Gómez Puerto, A. B. “Aspectos jurídicos y administrativos de la protección del medio ambiente en España”. *Noticias Jurídicas*, 2008.
67. Gómez Puerto, A. B. “Nuevos derechos ciudadanos sobre el medio ambiente”. *Revista Actualidad Administrativa*, 2007 (nº 3).
68. Gómez Puerto, A. B. “Constitución y Medio Ambiente, por Raúl Canosa Usera” (Recensión). *Revista Española de Derecho Constitucional*, 2006 (nº 76).
69. Gómez Puerto, A. B. “Experiencia de la gestión de los residuos urbanos en la ciudad de Córdoba”. *Revista Actualidad Administrativa*. La Ley-Wolters Kluwer, 2003 (nº 20).
70. Gómez Puerto, A.B. “La experiencia de la gestión de los residuos urbanos en Córdoba”. *Revista Medio Ambiente*, Junta de Andalucía, 2003 (nº 43).
71. Gómez Puerto, A. B. “El papel de los Ayuntamientos en la protección del medio ambiente urbano”. *Revista Actualidad Administrativa*. La Ley-Wolters Kluwer, 2000 (nº 12).
72. Gómez Puerto, A. B. “Aproximación a la política medioambiental de la Unión Europea”. *Noticias de la Unión Europea*, CISS- Wolters Kluwer, 1996 (nº 137).
73. Gómez Royuela, M. et al. “El Acuerdo de París, del compromiso a la acción”. *Boletín Económico de Información Comercial Española*, 2016 (nº 3082).
74. Gudín Rodríguez-Mariños, F. “La economía circular: reexaminando los residuos, en relación al objetivo más importante de la UE para el año 2050”. *Revista electrónica de Derecho Ambiental*, 2018 (nº 33).
75. Hernández Suárez-Llanos, F.J. “Técnicas de tipificación en el delito de contaminación ambiental”. *Revista Interdisciplinar de Gestión Ambiental*, 2005 (nº 73).
76. Ibáñez Méndez, I. “Los poderes públicos y la defensa del medio ambiente”. *Observatorio Medioambiental*, 2003.
77. Jaquenod de Zsögön, S. *Iniciación al derecho ambiental*. Dykinson, 1996.
78. Jimena Quesada, L. “El constitucionalismo social y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). *Lex Social, Revista Jurídica de los Derechos Sociales*, 2019 (nº 1)
79. Jordano Fraga, J. “El Derecho a disfrutar de un Medio Ambiente adecuado”. *Revista electrónica de Derecho Ambiental*, 2002 (nº 6)
80. Jordano Fraga, J. “El derecho ambiental del siglo XXI”. *Revista electrónica de Derecho Ambiental*, 2003 (nº 9).
81. Jordano Fraga, J. “El contencioso ambiental”. *Revista Andaluza de la Administración Pública*, 2018 (nº 100)
82. Loperena Rota, D. *El Derecho a un medio ambiente adecuado*. Cívitas, 1996.
83. López Menudo, F. *Planteamiento constitucional del medio ambiente. Distribución de competencias Estado-Comunidades Autónomas*. Consejo General del Poder Judicial, 1994.

Tesis doctoral “La protección constitucional del medio ambiente. Implicación de la ciudadanía en el cuidado del bien común medioambiental”. Ángel-Bartolomé Gómez Puerto.

84. López Menudo, F. “El derecho a la protección del medio ambiente”. *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, 1991 (nº 10).
85. López Ramón, F. “La formación del ordenamiento ambiental” en *El medio ambiente 1978-2018*. Ministerio para la Transición Ecológica, 2018.
86. López Ramón, F. “El medio ambiente en la Constitución española”. *Revista de Derecho Urbanístico*, 2005 (nº 166).
87. López Sela, P.L. y Ferro Negrete, A. *Derecho Ambiental*. IURE Editores, 2006.
88. Lucas Verdú, P. “Constitución y entorno vital. Una aportación capital” prólogo de *Constitución y Medio Ambiente* (Raúl Canosa Usera). Dykinson, 2000.
89. Lozano Cutanda, B. *Derecho ambiental administrativo*. Dykinson, 2006.
90. Macías Gómez, L.F. “El constitucionalismo ambiental en la nueva Constitución de Ecuador. Un reto a la tradición constitucional”. *Revista Iuris Dictio*, 2009 (nº 14).
91. Martín Mateo, R. *Manual de Derecho Ambiental*. Aranzadi, 2003.
92. Martín Retortillo, L. “Administración Local y medio ambiente”, en *Derecho del Medio Ambiente y Administración Local*. Civitas/Diputació de Barcelona, 1996.
93. Melon Velasquez, H. G. Tesis Doctoral “La protección constitucional del medio ambiente sano en Colombia”. Universidad de Salamanca, 2016.
94. Mendizábal Allende, R. “Dimensión constitucional del medio ambiente”. *Revista Actualidad Administrativa*, 1996 (nº 18).
95. Moisés Martín, J. “Estrategias para la sostenibilidad urbana”. *Agenda Pública, El País*, 2019.
96. Moyano Estrada, E. “Un ensayo sobre la Laudato sí’ y su contribución a la conciencia ambiental”. *Revista de Fomento Social*. Universidad Loyola Andalucía, 2018 (nº 291-292).
97. Mora Ruiz, M. “Derecho y políticas ambientales en Andalucía”. *Revista Catalana de Dret Ambiental*, 2018 (nº 2).
98. Morán Blanco, S. “El largo camino de la protección medioambiental y la lucha contra el cambio climático”. *Revista Española de Derecho Internacional*, 2012 (nº 1).
99. Mulero Mendigorri, A. “Sierra Morena como espacio protegido. Del olvido tradicional al interés más reciente”. *Revista Investigaciones geográficas*, Universidad de Alicante, 2001.
100. Murga-Menoyo, M.A. “La Formación de la Ciudadanía en el Marco de la Agenda 2030 y la Justicia Ambiental”. *Revista Internacional de Educación para la Justicia Social*, 2018 (nº 69).
101. Narbona Ruiz, C. “La ecología en la agenda pública”. *El País*, 2019.

Tesis doctoral “La protección constitucional del medio ambiente. Implicación de la ciudadanía en el cuidado del bien común medioambiental”. Ángel-Bartolomé Gómez Puerto.

102. Nogueira López, A. “La huella ecológica. El establecimiento de indicadores ambientales y su significación para el Derecho”. *Revista Catalana de Dret Ambiental*, 2019 (nº 1).
103. Nogueira López, A. “El demediado derecho a un medio ambiente adecuado”, en *España constitucional (1978-2018), Volumen III*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2018.
104. Nogueira López, A. “La transposición de directivas ambientales en el Estado autonómico” en *Transposición de directivas y autogobierno: el desarrollo normativo del Derecho de la Unión Europea en el Estado autonómico*. Institut d’Estudios Autonòmics, 2013.
105. Ordás Alonso, M. “Ruidos, salud, medio ambiente, intimidad e inviolabilidad del domicilio”. *Revista de Derecho Privado y Constitución*, 2017 (nº 31).
106. Ordás Alonso, M. “Nueva condena a España en materia de contaminación acústica: caso Cuenca Zarzoso. ¿Cuántas sentencias TEDH hacen falta para que el TC cambie su erróneo criterio?”. *Diario La Ley*, 2018.
107. Ortega Álvarez, L.I. (Dir.) *Lecciones de Derecho del Medio Ambiente*. Lex Nova, 2002.
108. Ortega Carcelén, M. “La lucha contra el cambio climático. Dificultades que encuentra la Conferencia de Madrid”. *Blog jurídico Hay Derecho*, Expansión, 2019.
109. Ortega Carcelén, M. *Filosofía de las relaciones globales*. APRYO, 2019.
110. Papa Francisco. “Encíclica Laudato Si’, Sobre el cuidado de la Casa Común”. El Vaticano, 2015.
111. Pérez Alberdi, R. “Los derechos de participación en los Estatutos de Autonomía recientemente reformados”. *Revista de Derecho Político*, 2008 (nº 73).
112. Pérez Forniés, C. “Los instrumentos del V Programa de Acción Medioambiental de la Unión Europea”. *Cuadernos Aragoneses de Economía*, 1996
113. Pérez Luño, A. E. “El bien común”, en *Teoría del Derecho*. Tecnos, 2017.
114. Pérez Sola, N. “El derecho-deber de protección del medio ambiente”. *Revista de Derecho Político*, UNED, 2017 (nº 100).
115. Porras Nadales, A. “Los principios rectores de la política social y económica”, en *Manual de Derecho Constitucional* (Agudo Zamora et al.). Tecnos, 2019.
116. Puleo, A. H. “Perspectivas ecofeministas de la ciencia y el conocimiento. La crítica al sesgo andro-antropocéntrico”. *Revista internacional de Filosofía*, 2017 (suplemento 7).
117. Puleo, A.H. *Ecofeminismo para otro mundo*. Cátedra, 2011.
118. Rifkin, J. “Bienvenidos a la era “glocal”. *El País*, 2019.
119. Rifkin, J. “Necesitamos un pacto para evitar el infierno ecológico”. *El País*, 2019.
120. Rodríguez, M. “El derecho constitucional al medio ambiente”. *El País*, 2015.

Tesis doctoral “La protección constitucional del medio ambiente. Implicación de la ciudadanía en el cuidado del bien común medioambiental”. Ángel-Bartolomé Gómez Puerto.

121. Rodríguez-Cano, D. et al. “Los Objetivos de Desarrollo Sostenible como marco para la acción y la intervención social y ambiental”. *Revista de Ciencias de la Administración y la Economía*, 2019.
122. Rodríguez Cruz, I. y Bezunarte Valencia, M. J. “Capacidad movilizadora de la información sobre medio ambiente: la importancia de la calidad periodística para promover una actitud proambiental”. *Estudios sobre el Mensaje Periodístico*, 2015.
123. Roura Gómez, S. “La primera década del conflicto en defensa de la autonomía local”. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica (REALA)*, 2011 (nº 315-316).
124. Roura Gómez, S. “Notas para una reforma del gobierno local”. *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña*, 2004 (nº 8).
125. Ruiz-Rico Ruiz, G. “Las competencias de las comunidades autónomas en materia de medio ambiente y la jurisprudencia constitucional”, en *El derecho constitucional al medio ambiente*. Tirant Lo Blanch, 2000.
126. Ruiz-Rico Ruiz, G. “El medio ambiente en el nuevo Estatuto andaluz”. *Revista Medio Ambiente*, Junta de Andalucía, 2006 (nº 55).
127. Ruiz Robledo, A. “Un componente especial de la Constitución Económica. La protección del medio ambiente”. *Revista Andaluza de la Administración Pública*, 1993 (nº 14).
128. Sáenz de Miera, G. y Monge, C. “Los jóvenes frente al cambio climático”. *Agenda Pública, El País*, 2019.
129. Salazar Benítez, O. “Espacio público y paz social”. *Revista de Paz y Conflictos*, 2010 (vol. 3).
130. Sánchez Barrilao, J.M. “El Tribunal Constitucional y las aguas del Guadalquivir y el Duero”. *Revista Andaluza de la Administración Pública*, 2011 (nº 81).
131. Sánchez González, J. F. “La consideración de las limitaciones al crecimiento como parámetro de sostenibilidad del medio ambiente urbano”. *Revista Andaluza de la Administración Pública*, 2011 (nº 81).
132. Sánchez Morón, M. “El derecho de acceso a la información en materia de medio ambiente”. *Revista de Administración Pública (RAP)*, 1995 (nº 137).
133. Sánchez Ramos, I. Tesis Doctoral: “Las “Smart Cities”: Un nuevo paradigma. Aspectos éticos”. Universidad Rey Juan Carlos, 2017.
134. Sanchís Palacio, J. R y Amigo Pérez, M. *El modelo de la economía del bien común*. Delta Publicaciones, 2018.
135. Sarmiento Acosta, M. J. “Las virtualidades del derecho constitucional al medio ambiente”. *Revista Actualidad Administrativa*, 1996 (nº 39).
136. Serrano Gómez, A. *Derecho Penal, Parte Especial*. Dykinson (2003).
137. Serrano Moreno, J.L. “Algunas hipótesis sobre sobre los principios rectores de la política social y económica”. *Revista de Estudios Políticos*, 1987 (nº 56).

Tesis doctoral “La protección constitucional del medio ambiente. Implicación de la ciudadanía en el cuidado del bien común medioambiental”. Ángel-Bartolomé Gómez Puerto.

- 138.Serrano Moreno, J. L. *Ecología y Derecho*. Comares, 1992.
- 139.Serrano Moreno, J. L. “El conflicto ecológico en el momento judicial del Estado de Derecho”. *Jueces para la Democracia*, 1996.
- 140.Serrano Moreno, J.L. “El derecho subjetivo al medio ambiente”. *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad de Granada*, 1998.
- 141.Serrano Moreno, J. L. *Principios de derecho ambiental y ecología jurídica*. Trotta, 2008.
- 142.Simón Yarza, F. *Medio ambiente y derechos fundamentales*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2012.
- 143.Soler Tormo, J. I. Tesis Doctoral: “La configuración constitucional del medio ambiente”, Universidad de Valencia, 2016.
- 144.Seitz, M. “Alemania: cómo es vivir en Friburgo, la ciudad "más ecológica y sostenible" del mundo”. BBC News, 2017.
- 145.Terol Becerra, M.J. “Acerca del carácter más razonable que racional de la jurisprudencia constitucional relativa al medio ambiente”. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 2000 (nº 59).
- 146.Terol Becerra, M.J. “Aproximación al contenido de un Derecho Constitucional al medio ambiente”. *Estudios de Deusto: revista de la Universidad de Deusto*, 2011 (nº 2).
147. Terol Becerra, M.J. “Sobre el estudio jurídico-constitucional del medio ambiente”. *Revista de Derecho Político*, 2009 (nº 75-76).
148. Valencia Saiz, A. “Medio ambiente: perspectiva de Teoría política”, en *España constitucional (1978-2018), Volumen III*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2018.
- 149.Valencia Saiz, A. *Política y medio ambiente*. Porrúa (México DF), 2014.
- 150.Valencia Saiz, A. “Ciudadanía ecológica: una noción subversiva dentro de una política global”. *Revista de Estudios Políticos*, 2003 (nº 120)
151. Valencia Saiz, A. y Arias Maldonado, M. “Claves de la emergente política medioambiental española, Sostenibilidad, gobernanza y europeización”. *Gestión y análisis de políticas públicas*, 2004 (nº 28-29).
- 152.Valencia Saiz, A. “Educación, ciudadanía y medio ambiente”. *Revista Internacional de Teoría Política y Jurídica*, 2011 (nº 5).
- 153.Valencia Saiz, A. “Pensar en una sociedad sostenible del siglo XXI”. *Revista Internacional de Teoría Política y Jurídica*, 2009 (nº 2).
- 154.Velasco Caballero, F. “Protección del medio ambiente en el constitucionalismo europeo”. *Noticias de la Unión Europea*, 2000 (nº 190).
- 155.Velasco Caballero, F. “Artículo 45”, en *Comentarios a la Constitución Española*, Tomo I (Directores Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer y María Emilia Casas Bahamonde). BOE/Ministerio de Justicia/Fundación Wolters-Kluwer, 2018.

Tesis doctoral “La protección constitucional del medio ambiente. Implicación de la ciudadanía en el cuidado del bien común medioambiental”. Ángel-Bartolomé Gómez Puerto.

156. Velasco Caballero, F. “La protección del medio ambiente ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos”. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 1995 (nº 45).

157. Vera Jurado, D. J. et al. *Derecho Ambiental de Andalucía*. Tecnos, 2005.

158. Viñuales, J. E. “La protección ambiental en el derecho consuetudinario internacional”. *Revista Española de Derecho Internacional*, 2017 (nº 2).

159. Von der Leyen, U. “Un Pacto Verde Europeo”, en *Orientaciones políticas para la próxima comisión europea 2019-2024*. Oficina de Publicaciones Oficiales de la Comisión Europea, 2019.

160. Von der Leyen, U. “Un Pacto Verde para Europa y el planeta”. *El País*, 2019.

161. VV.AA. *Ponencias del I Congreso Nacional de Derecho Ambiental*. CIMA Medio Ambiente, 1996.

FUENTES ELECTRÓNICAS.

1. Actualidad Jurídica Ambiental. <http://www.actualidadjuridicaambiental.com/>
2. Agenda Pública: <http://agendapublica.elpais.com/>
3. Ayuntamiento de Córdoba: <https://www.cordoba.es/corporacion-municipal/areas-de-gobierno>
4. Derecho y Democracia (blog): <http://gomezpuerto.blogspot.com/>
5. Dialnet (Universidad de la Rioja): <https://dialnet.unirioja.es/>
6. Greenpeace: <https://es.greenpeace.org/es/>
7. Hay Derecho (blog jurídico): <https://hayderecho.expansion.com/>
8. Instituto Municipal de Gestión Medioambiental de Córdoba (IMGEMA): <http://www.jardinbotanicodecordoba.com/>
9. Junta de Andalucía: <https://www.juntadeandalucia.es/>
10. Nueva Zelanda (Gobierno): <https://www.govt.nz/>
11. Paradigma Media Andalucía: <https://paradigmamedia.org/>
12. Red de Información Ambiental de Andalucía: <http://www.juntadeandalucia.es/medioambiente/site/rediam>
13. Revista catalana de Dret Ambiental: <https://revistes.urv.cat/index.php/rcda/index>
14. Revista Española de Derecho Internacional: <http://www.revista-redi.es/es/>
15. Saneamientos de Córdoba SA (SADECO): <https://www.sadeco.es/>
16. Tribunal Constitucional: <https://www.tribunalconstitucional.es/>
17. Vaticano: <http://w2.vatican.va/content/vatican/es.html>

ANEXOS.

ANEXO I. Hechos históricos 1901-2019 sobre movilidad urbana y cambio climático a nivel global, en España y en Córdoba³³⁶:

- ✓ **1902.** Aparecen los primeros vehículos con motor de explosión.
- ✓ **1910.** El 40% de los coches funcionaban a vapor, el 38% eran eléctricos y solo el 22% eran de gasolina.
- ✓ **1913.** Se anuncia la propuesta de desarrollar una serie de secciones de la red de caminos para mejorar el turismo.
- ✓ **1919.** Se inaugura el metro de Madrid, la red más extensa de metro de toda España.
- ✓ **1939.** Estalla la Segunda Guerra Mundial impactando sobre el medio ambiente casi al final de la misma con los desastres de Hiroshima y Nagasaki de 1945.
- ✓ **1957.** La clase Media se hace con el Seat 600.
- ✓ **1960.** Vuelve a estar de moda la bicicleta.
- ✓ **1970.** En los años 70 el 80% de los escolares de 7 años acuden al colegio caminando.
- ✓ **1980.** Los proyectos de peatonalización en Copenhage del equipo dirigido por Jan Gehl marcarán la pauta de la contención del tráfico de la mayoría de los centros históricos de las ciudades europeas.
- ✓ **1988.** Comienza la desregulación y liberalización llevada a cabo por la UE.
- ✓ **1994.** Aparece el carril bici en Córdoba, ciudad pionera en España.
- ✓ **2004.** Se inicia el primer plan de movilidad urbana sostenible en Europa.
- ✓ **2005.** Aparece el primer vídeo en youtube. La emisión de dióxido de carbono producida por la visualización de vídeos de youtube solo en 2016 fue de 11.13 millones de toneladas, el equivalente al año de emisión de gases de efecto invernadero de una ciudad como Frankfurt.
- ✓ **2011.** Amazon desembarca en España. Se dispara el transporte de mercancías por carretera y avión, que sigue creciendo en nuestros días.

³³⁶ Fuente: mural “Cambio climático y movilidad urbana”, de la Semana Europa de la Movilidad en Córdoba 2019. Ubicado en la vía pública, junto al Puente Romano, en el municipio de Córdoba.

- ✓ **2013.** Caminar a clase un kilómetro de ida y vuelta supone más del 60% del ejercicio recomendado a los niños, según la Asociación Española de Pediatría. Reduce el riesgo cardiovascular, previene la obesidad, mejora la autoestima, potencia las relaciones familiares y con la comunidad, y mejora el medio ambiente urbano.
- ✓ **2014.** Aparece el teléfono inteligente que nos conecta a otras personas sin necesidad de casa, pero que consume más energía que un frigorífico.
- ✓ **2016.** En España circula un vehículo por cada dos habitantes.
- ✓ **2017.** Aparecen las empresas de patinetes eléctricos.
- ✓ **2018.** La contaminación del aire está asociada a una de cada nueve muertes en el mundo, el tráfico emite hasta el 80% de las partículas ultrafinas que inhalamos.
- ✓ **2019.** En España hay un 73% de población inactiva en su tiempo de ocio, según estudios de la OMS. Nuestros antepasados pasaban varias horas al día moviéndose a ritmo aeróbico. Cazaban, recolectaban, exploraban, migraban y escalaban.
- ✓ **2030.** En 2030, el 80% de los hombres y el 55% de las mujeres tendrán sobrepeso obesidad, según estudio publicado en la Revista Española de Cardiología.

ANEXO II. Datos ambientales básicos de Andalucía³³⁷.

Medio ambiente urbano.

En la actualidad, más del 80% de la población andaluza reside en ciudades, ya que la ciudad es vista como un foco atractivo para el desarrollo de las actividades humanas. Como contrapartida se están produciendo numerosos problemas derivados de la degradación de los entornos urbanos, relacionados con los residuos, la mala calidad del aire, el ruido, el elevado consumo de suelo, etc. En este sentido, la creación de zonas verdes urbanas contribuye al restablecimiento de un medio ambiente más saludable, que se traduce en una mejora de la calidad de vida de sus habitantes.

Superficie de zonas verdes por habitante 2013: 8,7 m²/hab

Incremento de la superficie de zonas verdes 2005-2013: 29,2%

Ratio de residuos por habitante en las ciudades de Andalucía 2014: 1,5 kg/hab/día

Tasas de recogida selectiva en ciudades de Andalucía 2014: vidrio (79%); papel (89%);

Envases ligeros (80%).

Incremento de las zonas verdes en varios municipios andaluces 2005-2013:

Algeciras	28.1%
Almería	74.7%
Cádiz	19,5%
Córdoba	34,8%
Dos Hermanas	14,3%
Granada	52,4%
Huelva	14,9%
Jaén	51,1%
Jerez de la Frontera	40,5%
Marbella	17,3%
Málaga	22,3%
Sevilla	24,1%

³³⁷ Datos obtenidos en la web de la Red de Información Ambiental de Andalucía.

Clima y cambio climático

- Temperatura media en Andalucía
 - Temperatura media año 2015 = 17,1 °C
 - Temperatura media periodo 1971-2000 en Andalucía = 16,1 °C
- Precipitación media en Andalucía
 - Precipitación media año 2015 = 337 mm
 - Precipitaciones medias periodo 1971-2000 = 567 mm
- Emisiones totales de gases de efecto invernadero 2011
 - Emisiones totales Andalucía 2014 = 50.623 (ktCOeq)
 - Emisiones totales España 2014 = 328.926 (ktCOeq)

Participación Social.

El instrumento más emblemático del que se sirve la administración autonómica para promover comportamientos y actitudes favorables al medio ambiente es el Programa ALDEA, programa de educación ambiental cuyos datos de participación siguen una línea ascendente desde su inicio, en 1992.

Por otra parte, en 2015 se celebró la efeméride del vigésimo aniversario del programa del voluntariado ambiental, en el que participaron 64.000 personas voluntarias, repartiéndose en 5.400 acciones de voluntariado:

- Alumnado en programas de Educación Ambiental 2015: 450.254 alumnos
- Personas voluntarias de programas de voluntariado 2015: 3.345 personas
- Denuncias recibidas en 2015: 7.770 denuncias
- Expedientes por infracciones ambientales 2015: 4.438 expedientes

ANEXO III. NORMATIVA AMBIENTAL DE ANDALUCÍA.

Estructura administrativa y planificación ambiental general.

- Decreto 107/2019, de 12 de febrero, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Fomento, Infraestructuras y Ordenación del Territorio.
- Decreto 103/2019, de 12 de febrero, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Desarrollo Sostenible.
- Acuerdo del Consejo de Gobierno de 5 de junio de 2018 por el que se aprueba la Estrategia Andaluza de Desarrollo Sostenible 2030.
- Acuerdo de 18 de septiembre de 2018, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba la Agenda Urbana de Andalucía.
- Orden de 27 de abril de 2018 por la que se aprueba el Programa Andaluz de Suelos Contaminados 2018-2023.
- Acuerdo del Consejo de Gobierno de 25 de septiembre de 2018, por el que se establece la Estrategia de Generación de Empleo Medioambiental en Andalucía 2020.
- Decreto 104/2011, de 19 de abril, por el que se aprueban los Estatutos de la Agencia de Medio Ambiente y Agua de Andalucía.

Prevención, Calidad Ambiental y gestión de residuos.

Leyes:

- Ley 8/2018, de 8 de octubre, de medidas frente al cambio climático y para la transición hacia un nuevo modelo energético en Andalucía.
- Decreto-Ley 2/2018, de 26 de junio, de simplificación de normas en materia de energía y fomento de las energías renovables.
- Ley 7/2007, de 9 de julio, de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental.

Normativa reglamentaria:

- Decreto 18/2015, de 27 de enero, por el que se aprueba el Reglamento que regula el régimen aplicable en los suelos contaminados.
- Decreto 356/2010, de 3 de agosto, por el que se regula la Autorización Ambiental Unificada, se establece el régimen de organización y funcionamiento de registro

de autorizaciones de actuaciones sometidas a los instrumentos de prevención y control ambiental, de las actividades potencialmente contaminadoras de la atmósfera y de las instalaciones que emiten compuestos orgánicos volátiles, y se modifica el contenido del Anexo I de la Ley 7/2007, de 9 de julio, de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental.

- Decreto 397/2010, de 2 de noviembre, por el que se aprueba el Plan director territorial de residuos no peligrosos de Andalucía 2010-2019.
- Decreto 239/2011, de 12 de julio, por el que se regula la calidad del medio ambiente atmosférico y se crea el registro de sistema de evaluación de la calidad del aire en Andalucía.
- Decreto 5/2012, de 17 de enero, por el que se regula la autorización ambiental integrada y se modifica el Decreto 356/2010, de 3 de agosto, por el que se regula la autorización ambiental unificada.
- Decreto 6/2012, de 17 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de protección contra la contaminación acústica en Andalucía.
- Decreto 7/2012, de 17 de enero, por el que se aprueba el Plan de prevención y gestión de residuos peligrosos de Andalucía 2012-2020.
- Decreto 73/2012, de 20 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de residuos de Andalucía.
- Decreto 334/2012, de 17 de julio, por el que se regulan las entidades colaboradoras en materia de calidad ambiental en la Comunidad Autónoma de Andalucía.
- Decreto 231/2013, de 3 de diciembre, por el que se aprueban planes de mejora de la calidad del aire en determinadas zonas de Andalucía.

Aguas.

Leyes:

- Ley 9/2010, de 30 de julio, de Aguas de Andalucía.

Normativa reglamentaria:

- Decreto 14/2012, de 31 de enero, por el que se crea la Comisión de Autoridades Competentes de las demarcaciones hidrográficas de las cuencas intracomunitarias situadas en Andalucía y se regula su organización, funcionamiento y atribuciones.

Tesis doctoral “La protección constitucional del medio ambiente. Implicación de la ciudadanía en el cuidado del bien común medioambiental”. Ángel-Bartolomé Gómez Puerto.

- Decreto 52/2012, de 29 de febrero, por el que se regula el Observatorio del Agua de Andalucía.
- Decreto 477/2015, de 17 de noviembre, por el que se regulan los Órganos Colegiados de Participación Administrativa y Social de la Administración Andaluza del Agua.
- Decreto 357/2009, de 20 de octubre, por el que se fija el ámbito territorial de las demarcaciones hidrográficas de las cuencas intracomunitarias situadas en Andalucía.
- Decreto 103/2001, de 24 de abril, por el que se crea el Instituto del Agua de Andalucía y la Comisión Interdepartamental del Agua.

Patrimonio Natural.

Leyes:

- Ley 2/1989, de 18 de julio, por la que se aprueba el Inventario de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía y se establecen medidas adicionales para su protección.
- Ley 2/1995, de 1 de junio, sobre modificación de la Ley 2/1989, de 18 de julio, por la que se aprueba el inventario de espacios naturales protegidos de Andalucía y se establecen medidas adicionales para su protección.
- Ley 8/2003, de 28 de octubre, de la flora y la fauna silvestres.

Normativa reglamentaria:

- Decreto 225/1999, de 9 de noviembre, de regulación y desarrollo de la figura de Monumento Natural de Andalucía.
- Decreto 95/2003, de 8 de abril, de regulación de la Red de Espacios Naturales Protegidos y su Registro.
- Decreto 98/2004, de 9 de marzo, por el que se crea el Inventario de Humedales de Andalucía y el Comité Andaluz de Humedales.
- Decreto 15/2011, de 1 de febrero, por el que se establece el régimen general de planificación de los usos y actividades en los parques naturales y se aprueban medidas de agilización de procedimientos administrativos.
- Decreto 23/2012, de 14 de febrero, por el que se regula la conservación y el uso sostenible de la flora y la fauna silvestre y sus hábitats.

- Decreto 493/2012, de 25 de septiembre, por el que se declaran determinados lugares de importancia comunitaria como Zonas Especiales de Conservación de la Red Ecológica Europea Natura 2000 en la Comunidad Autónoma de Andalucía.
- Acuerdos por los que se aprueban los Planes de Desarrollo Sostenible (PDS) de los Parques Naturales de Andalucía.
- Acuerdo de 6 de marzo de 2012, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba la Estrategia de Paisaje de Andalucía.
- Resolución de la Dirección General de Medio Natural, Biodiversidad y Espacios Protegidos de la Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Desarrollo Sostenible (CAGPyDS) por la que se suspende en la temporada 2019-2020 la recogida nocturna de aceituna en olivares superintensivos por posible daño a las aves silvestres.

Información Ambiental

- Decreto 347/2011, de 22 de noviembre, por el que se regula la estructura y funcionamiento de la Red de Información Ambiental de Andalucía y el acceso a la Información ambiental.

Ordenación del Territorio y Urbanístico

- Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía.
- Ley 6/2016, de 1 de agosto, por la que se modifica la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía para incorporar medidas urgentes en relación con las edificaciones construidas sobre parcelaciones urbanísticas en suelo no urbanizable.

ANEXO IV. NORMATIVA DE ESPAÑA SOBRE MEDIO AMBIENTE.

Leyes:

- Real Decreto Legislativo 1/2016, por el que se aprueba su Texto Refundido de la Ley de Prevención y Control integrados de la Contaminación (IPPC).
- Ley 11/2014, de 3 de julio, por la que se modifica la ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental.
- Ley 30/2014, de 3 de diciembre, de Parques Nacionales.
- Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental.
- Ley 5/2013, de 11 de junio, por la que se modifican la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación y la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados.
- Ley 11/2012, de 19 de diciembre, de medidas urgentes en materia de medio ambiente.
- Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados.
- 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 (incorpora la Directivas 2003/4/CE y 2003/35/CE).
- Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural.
- Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad.
- Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental.
- Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del Ruido.
- Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes (modificada por Ley 10/2006).
- Ley 11/1997, de 24 de abril, de Envases y Residuos de Envases.
- Ley 3/1995, de 23 de marzo, de Vías Pecuarias.
- Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal. Título XVI: De los delitos relativos a la ordenación del territorio y la protección del patrimonio histórico y del medio ambiente. Modificado en 2015.

Normativa reglamentaria:

- Real Decreto 102/2011, de 28 de enero, relativo a la mejora de la calidad del aire.
- Real Decreto 100/2011, de 28 de enero, por el que se actualiza el catálogo de actividades potencialmente contaminadoras de la atmósfera y se establecen las disposiciones básicas para su aplicación.
- Real Decreto 1090/2010, de 3 de septiembre, por el que se modifica el Real Decreto 1054/2002, de 11 de octubre, por el que se regula el proceso de evaluación para el registro, autorización y comercialización de biocidas.
- Real Decreto 1304/2009, de 31 de julio, por el que se modifica el Real Decreto 1481/2001, de 27 de diciembre, por el que se regula la eliminación de residuos mediante el depósito en vertedero.
- Real Decreto 1367/2007, de 19 de octubre, por el que se desarrolla la Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del Ruido, en lo referente a zonificación acústica, objetivos de calidad y emisiones acústicas.
- Real Decreto 509/2007, de 20 de abril, por el que se aprueba el Reglamento para el desarrollo y ejecución de la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación.
- Real Decreto 1513/2005, de 16 de diciembre, por el que se desarrolla la Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del Ruido, en lo referente a la evaluación y gestión del ruido ambiental.
- Real Decreto 212/2002, de 22 de febrero, por el que se regulan las emisiones sonoras en el entorno debidas a determinadas máquinas de uso al aire libre.
- Real Decreto 1481/2001, de 27 de diciembre, por el que se regula la eliminación de residuos mediante depósito en vertedero.
- Real Decreto 60/2011, de 21 de enero, sobre las normas de calidad ambiental en el ámbito de la política de aguas.
- Real Decreto 1514/2009, de 2 de octubre, por el que se regula la protección de las aguas subterráneas contra la contaminación y el deterioro.

Tesis doctoral “La protección constitucional del medio ambiente. Implicación de la ciudadanía en el cuidado del bien común medioambiental”. Ángel-Bartolomé Gómez Puerto.

- Real Decreto 9/2008, de 11 de enero, por el que se modifica el Reglamento del Dominio Público Hidráulico, aprobado por el Real Decreto 849/1986, de 11 de abril.
- Real Decreto 907/2007, de 6 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Planificación Hidrológica
- Real Decreto 140/2003, de 7 de febrero, por el que se establecen los criterios sanitarios de la calidad del agua de consumo humano.

ANEXO V. MODELOS DE ESCRITOS EN MATERIA MEDIOAMBIENTAL

A) Modelo de escrito de denuncia/puesta en conocimiento de una infracción sobre medio ambiente

A la Consejería de Medio Ambiente de... /SEPRONA/Conf. Hidrográfica/Fiscalía.

....., con DNI núm. y domicilio a efectos de notificaciones en....., (C.P.....), dirección electrónica....., ante la Consejería (o el órgano administrativo correspondiente) comparezco, y como mejor proceda en derecho,

Expongo:

Que por medio del presente escrito vengo a formular DENUNCIA contra..... por.....(señalamos la infracción que denunciemos; por ejemplo, por invasión de la vía pecuaria o el vertido de aguas residuales en el cauce...), o vengo a poner en conocimiento de esta Administración, los hechos que se detallan en el presente escrito.

La presente DENUNCIA se basa en los siguientes:

HECHOS

Primero...

Segundo...

Se acompañan los siguientes documentos (fotos, informes, etc)

SOLICITO que teniendo por presentado este escrito, se sirva admitirlo, y en su virtud tenga por interpuesta DENUNCIA contra..... por , y previos trámites legales oportunos, lleve a cabo las actuaciones necesarias para proceder a iniciar el procedimiento sancionador contra los responsables de la infracción, comunique a esta parte las actuaciones emprendidas con motivo de la presente denuncia.

En Córdoba, a..... de..... de.....

Fdo.....

B) Modelo de Escrito para solicitar información ambiental a una Administración.

Al órgano administrativo que tenga la información a solicitar.

....., con DNI núm. ... y domicilio, a efectos de notificaciones, en c/, con dirección electrónica....., comparece y como mejor proceda

Expongo:

Primero. Que por medio del presente escrito vengo a solicitar información en ejercicio del derecho reconocido en el Convenio sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente, hecho en Aarhus (Dinamarca) y ratificado por el España, en 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 y en la Directiva 2003/4/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de enero de 2003, relativa al acceso del público a la información medioambiental.

Segundo. Que, de conformidad con el artículo tercero de la Ley 27/2006 citada, “todos podrán acceder a la información ambiental que obre en poder de las autoridades públicas o en el de otros sujetos en su nombre, sin que para ello estén obligados a declarar un interés determinado, cualquiera que sea su nacionalidad, domicilio o sede”.

Correlativamente dispone el artículo quinto de la mencionada ley que “Las Administraciones públicas deberán realizar las siguientes actuaciones: a) Informar al público de manera adecuada sobre los derechos que les otorga la presente Ley, así como de las vías para ejercitar tales derechos; b) Facilitar información para su correcto ejercicio, así como consejo y asesoramiento en la medida en que resulte posible”

Tercero. Que me dirijo a esta Administración para solicitar la información referente a los siguientes extremos:

Cuarto.- Que la información solicitada no incurre en causa alguna de excepción de las recogidas en la normativa antecitada y debe por tanto ponerse a disposición de quien suscribe en virtud al contenido del artículo 10.2c) de la Ley 27/2006.

Quinto. Que según la citada norma, los plazos que operan para la Administración requerida, son los siguientes; con carácter general, el plazo máximo de un mes desde la recepción de la solicitud en el registro de la autoridad pública competente para resolverla, si el volumen y la complejidad de la información fueran tales que resultase imposible cumplir el plazo antes indicado, dicho plazo sería de dos meses desde la recepción de la solicitud en el registro, debiendo informarse en este supuesto al solicitante en el plazo máximo de un mes, de toda ampliación de aquél, así como de las razones que lo justifican.

Así mismo, en el caso de comunicar una negativa a facilitar la información, la notificación será por escrito. La notificación también informará sobre el procedimiento de recurso previsto de conformidad con el artículo 20, operando análogamente en caso de silencio a estos efectos, según la reciente jurisprudencia de los Tribunales.

Por todo lo expuesto, SOLICITO que teniendo por presentado este escrito, se sirva admitirlo, y de conformidad con lo manifestado en el mismo se ponga a disposición de esta parte, en la forma que se determine, la información ambiental solicitada en el plazo marcado por la vigente normativa citada.

En Córdoba, a...de..... de.....

Fdo.....

C) Modelo de escrito al Defensor del Pueblo solicitando que inste a una determinada Administración respuesta ante un escrito de denuncia por infracciones de normas ambientales que haya tenido resolución.

Al Defensor del Puebloo.... al Defensor del Pueblo Andaluz

....., con DNI núm. y domicilio a efectos de notificaciones en.... de Córdoba, y dirección electrónica..... , mediante el presente escrito comparezco, y como mejor proceda en Derecho,

Expongo:

Primero. Que en fecha...presenté escrito ante (indicar la Administración) poniendo en su conocimiento infracción de normativa ambientales, consistente en (relatar hechos). Se adjunta copia de dicho escrito registrado.

Segundo. Que a tal escrito acompañe documentos probatorios de los denunciado. Se adjuntan copias.

Por lo expuesto,

SOLICITO que teniendo por presentado este escrito, con los documentos que a él se acompañan, sea admitido, tramitada la queja que se formula, y se disponga por este Defensor ordenar la investigación pertinente en relación con los hechos que se han relatado y que no han tenido aún respuesta administrativa, dictando resolución, en cuya virtud se inste a la Administración referida a que resuelva mi petición y actúe en consecuencia.

En Córdoba, a...de..... de.....

Fdo.....

ABREVIATURAS.

AAI: Autorización Ambiental Integrada.

CE: Constitución Española.

CCEE: Comunidades Europeas.

CEE: Comunidad Económica Europea.

CHG: Confederación Hidrográfica del Guadalquivir.

CEDH: Convenio Europeo de Derechos Humanos.

CNUMAD: Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo.

DOCE: Diario Oficial de las Comunidades Europeas.

DOUE: Diario Oficial de la Unión Europea.

IPPC: Control Integrado de la Contaminación.

EAA: Estatuto de Autonomía para Andalucía.

EIA: Evaluación de Impacto Ambiental.

EMACSA: Empresa Municipal de Aguas de Córdoba, SA.

GICA: Gestión Integrada de la Calidad Ambiental.

IMGEMA: Instituto Municipal de Gestión Medio Ambiental de Córdoba.

LRBRL: Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local.

LSRAL: Ley de Sostenibilidad y Racionalización de la Administración Local

ODS: Objetivos de Desarrollo Sostenible.

PAMA: Programa de Acción Medioambiental de la Unión Europea.

PNIEC: Plan Nacional Integrado de Energía y Clima.

STC: Sentencia del Tribunal Constitucional.

STJUE: Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

PACES: Planes de Acción para el Clima y la Energía Sostenible

RAMINP: Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas

SADECO: Empresa Municipal Saneamientos de Córdoba, SA.

TJUE: Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

TEDH: Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

TC: Tribunal Constitucional.

UE: Unión Europea.

RESUMEN DE LA TESIS DOCTORAL.

1. Introducción o motivación de la tesis.

Título de la tesis doctoral: **“La protección constitucional del medio ambiente. Implicación de la ciudadanía en el cuidado del bien común medioambiental.”**

("The constitutional protection of the environment. Implication of the citizenship in the care of the community environmental good")

El principal motivo de la elección del tema de esta Tesis Doctoral es poner en valor desde el punto de vista académico mi trayectoria personal, docente y profesional vinculada al estudio y gestión de la protección del medio ambiente, cuestión social de primer orden, núcleo temático importante del Estado social, y que, afortunadamente, en los años 2018 y 2019 se ha revitalizado a nivel global gracias al impulso de la juventud y de instancias internacionales como Naciones Unidas.

Este trabajo de tesis doctoral, que tiene por objeto esencialmente la protección que el valor medio ambiente tiene en nuestro sistema constitucional, se estructura en cuatro capítulos que contextualizan dicha protección y que aportan elementos de aplicación concreta en el ámbito local y en las prácticas ciudadanas.

2. contenido de la investigación.

Sus cuatro grandes bloques temáticos se inician con uno inicial que aborda el estudio de los aspectos internacionales de la protección del medio ambiente, que incluye la protección del medio ambiente a nivel universal, en particular las cumbres internacionales de Naciones Unidas sobre medio ambiente, desde la primera de 1992 hasta las celebradas en 2019 Nueva York y Madrid.

Este capítulo primero también se centra en la Unión Europea, en sus diferentes programas de acción de los últimos cuarenta años, abordando también los últimos avances, en particular, la nueva normativa de la Unión Europea frente al cambio climático, o el Pacto Verde Europeo, uno de los ejes estratégicos de la nueva Comisión Europea para el período político 2019-2024.

Por último, este capítulo inicial aborda la protección constitucional del medio ambiente en algunos Estados iberoamericanos (Argentina, Bolivia, Colombia, Ecuador, México, Nicaragua, Paraguay, Uruguay y Venezuela), y la importante Encíclica del Papa Francisco Laudado Si, de 2015, Sobre el Cuidado de la Casa Común.

La parte central de la tesis doctoral se dedica al tratamiento que la constitución española de 1978 otorga al medio ambiente. Desde aspectos conceptuales previos, hasta la protección del medio ambiente como objetivo constitucional, pasando por el establecimiento normativo de sanciones penales derivadas de la protección constitucional del medio ambiente, la naturaleza de la protección del medio ambiente en nuestra Constitución o la obligación constitucional de conservar el medio ambiente como contenido del Estado social, con varias propuestas de reforma constitucional.

También se aborda en esta parte central el reparto competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas de la materia medio ambiente, las competencias del Estado Español en materia ambiental, descendiendo a cuestiones concretas como la organización administrativa estatal, el Ministerio para la Transición Ecológica, así como instrumentos de planificación política como el Plan Nacional Integrado de Energía y Clima 2021-2030.

En la parte final de este capítulo segundo se abordan cuestiones como las competencias de las Comunidades Autónomas en medio ambiente, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en relación la protección del medio ambiente, o el enfoque multinivel en la protección del medio ambiente, con un epígrafe dedicado al papel de los Ayuntamientos.

El capítulo tercero se dedica a la protección del medio ambiente en la Comunidad Autónoma de Andalucía. En concreto, se abordan cuestiones como la protección del medio ambiente en el Estatuto de Autonomía para Andalucía, las competencias de la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia ambiental, normativa andaluza ambiental de desarrollo en materia de prevención y control ambiental, sobre calidad ambiental, sobre gestión del agua o la nueva ley andaluza frente al cambio climático, así como la organización política-administrativa de la gestión ambiental en Andalucía.

Y en cuarto lugar, se aborda la parte experimental de la tesis doctoral, derivada de una amplia experiencia profesional, institucional, académica y ciudadana del autor en relación al objeto temático de la tesis doctoral. Bajo la denominación de “ciudadanía, participación y medio ambiente”, se tratan cuestiones como el bien común medioambiental, la implicación de la ciudadanía en la protección del medio ambiente, las iniciativas ciudadanas en la ciudad de Córdoba en defensa del patrimonio común, la participación ciudadana en la gestión del medio ambiente, el movimiento universal de la juventud en defensa del medio ambiente (acción global los viernes por el futuro), ecofeminismo, o la cooperación del poder local con la ciudadanía en la aplicación de políticas concretas de protección del medio ambiente.

En la parte final de este esencial capítulo de la tesis doctoral se incorpora la experiencia de la ciudad de Córdoba en la protección del medio ambiente, en particular la experiencia en la gestión de los residuos urbanos en la Ciudad de Córdoba en la que el autor estuvo vinculado durante varios años como responsable de gestión municipal, la labor educativa del Instituto Municipal de Gestión Medioambiental de Córdoba, la iniciativa ciudadana por el Parque Natural Sierra Morena de Córdoba o el foro ciudadano por el derecho a la ciudad, iniciativas ciudadanas en las que el autor ha participado activa y directamente.

3.conclusión.

Entre las conclusiones del trabajo, destacan algunas de reforma constitucional, otras de acciones públicas concretas, ya sean legislativas o de implementación de políticas públicas, así como de impulso desde la sociedad civil de iniciativas ciudadanas de cuidado del bien común medio ambiental.

En la última de las conclusiones, la vigésimo séptima, el autor plantea la oportunidad de que, en este final de década del siglo XXI, pudiera surgir el “Estado ecologista”, como una profundización y especial compromiso del Estado social. La estructura estatal, como organización racional del poder político, que empezó siendo un Estado liberal de Derecho, que evolucionó hacia el Estado democrático y, finalmente, pensando en el bienestar material general, llegó a ser un Estado social en el siglo XX, quizá en la tercera década del presente siglo, esa estructura política Estado ha de pensar en el entorno de vida

que nos rodea, con carácter transversal y prioritario, y convertirse así, en una cuarta dimensión, en un “Estado ecologista”.

La tesis incluye, finalmente, un anexo documental con los hechos históricos 1901-2019 sobre movilidad urbana y cambio climático a nivel global, en España y en Córdoba, otro con datos básicos del medio ambiente en Andalucía, un tercero con normativa ambiental de Andalucía, otro con normativa ambiental de España, y uno final con modelos de escritos a la Administración en temas ambientales, así como un amplio apartado de bibliografía y de fuentes de información electrónicas.

SUMMARY OF THE DOCTORAL THESIS.

1. Introduction or motivation of the thesis.

Title of the doctoral thesis: "The constitutional protection of the environment. Implication of the citizenship in the care of the community environmental good".

The main reason for choosing the theme of this Doctoral Thesis is to value from the academic point of view my personal, teaching and professional career linked to the study and management of environmental protection, first-order social issue, important thematic core of the social State, and that, fortunately, in the years 2018 and 2019 it has been revitalized globally thanks to the impulse of youth and international instances such as the United Nations.

This doctoral thesis work, which essentially aims at the protection that the environmental value has in our constitutional system, is structured in four chapters that contextualize said protection and that provide elements of concrete application at the local level and in citizen practices.

2.Content of the investigation.

Its four major thematic blocks begin with an initial one that addresses the study of international aspects of environmental protection, which includes the protection of the environment at a universal level, in particular the United Nations international summits on the environment, from the first of 1992 until those held in 2019 New York and Madrid. This first chapter also focuses on the European Union, in its different action programs of the last forty years, also addressing the latest developments, in particular, the new European Union regulations on climate change, or the European Green Pact, One of the strategic axes of the new European Commission for the 2019-2024 political period.

Finally, this initial chapter deals with the constitutional protection of the environment in some Latin American states (Argentina, Bolivia, Colombia, Ecuador, Mexico, Nicaragua, Paraguay, Uruguay and Venezuela), and the important Encyclical of Pope Francisco Laudado Si, of 2015, About the Care of the Common House.

The central part of the doctoral thesis is dedicated to the treatment that the Spanish constitution of 1978 gives to the environment. From previous conceptual aspects, to the protection of the environment as a constitutional objective, through the normative establishment of penal sanctions derived from the constitutional protection of the environment, the nature of the protection of the environment in our Constitution or the constitutional obligation to preserve the environment as content of the social State, with several proposals for constitutional reform

In this central part, the competence distribution between the State and the Autonomous Communities of the environment, the competences of the Spanish State in environmental matters, descending to specific issues such as the state administrative organization, the Ministry for Ecological Transition, as well as as instruments of political planning such as the National Integrated Energy and Climate Plan 2021-2030.

In the final part of this second chapter, issues such as the competences of the Autonomous Communities in the environment, the jurisprudence of the Constitutional Court in relation

to the protection of the environment, or the multilevel approach to environmental protection are addressed, with a dedicated heading to the role of the Town Halls

The third chapter is dedicated to the protection of the environment in the Autonomous Community of Andalusia. Specifically, issues such as environmental protection are addressed in the Statute of Autonomy for Andalusia, the competences of the Autonomous Community of Andalusia in environmental matters, Andalusian environmental regulations for environmental prevention and control, on environmental quality, on water management or the new Andalusian law against climate change, as well as the political-administrative organization of environmental management in Andalusia.

And fourthly, the experimental part of the doctoral thesis is approached, derived from a broad professional, institutional, academic and citizen experience of the author in relation to the thematic object of the doctoral thesis. Under the name of "citizenship, participation and environment", issues such as the common environmental good, the involvement of citizens in the protection of the environment, citizen initiatives in the city of Córdoba in defense of the common heritage, participation are discussed citizen in environmental management, the universal youth movement in defense of the environment (global action on Friday for the future), ecofeminism, or the cooperation of local power with citizens in the application of concrete environmental protection policies environment.

In the final part of this essential chapter of the doctoral thesis, the experience of the city of Córdoba is incorporated into the protection of the environment, in particular the experience in the management of urban waste in the City of Córdoba in which the author was linked for several years as responsible for municipal management, the educational work of the Municipal Institute of Environmental Management of Córdoba, the citizen initiative for the Sierra Morena Natural Park of Córdoba or the citizen forum for the right to the city, citizen initiatives in which the Author has participated actively and directly.

3.conclusion.

Among the conclusions of the work, some of the constitutional reform, others of concrete public actions, whether legislative or the implementation of public policies, as well as the promotion from civil society of citizen initiatives for the care of the common environmental good stand out.

In the last of the conclusions, the twenty-seventh, the author raises the opportunity that, in this end of the decade of the 21st century, the “Ecological State” could emerge, as a deepening and special commitment of the social State. The state structure, as a rational organization of political power, which began as a liberal State of Law, which evolved into the democratic State and, finally, thinking about general material welfare, became a social State in the twentieth century, perhaps in In the third decade of the present century, that political structure of the State must think about the environment of life that surrounds us, with a transversal and priority nature, and thus become, in a fourth dimension, an "Ecological State".

The thesis includes, finally, a documentary annex with the historical events 1901-2019 on urban mobility and climate change at a global level, in Spain and in Córdoba, another with basic data of the environment in Andalusia, a third with environmental regulations of Andalusia, another with environmental regulations in Spain, and a final one with written models to the Administration on environmental issues, as well as a large section of bibliography and electronic sources of information

Tesis doctoral “La protección constitucional del medio ambiente. Implicación de la ciudadanía en el cuidado del bien común medioambiental”. Ángel-Bartolomé Gómez Puerto.



TÍTULO DE LA TESIS: La protección constitucional del medio ambiente. Implicación de la ciudadanía en el cuidado del bien común medioambiental.

DOCTORANDO/A: Ángel Bartolomé Gómez Puerto.

INFORME RAZONADO DEL/DE LOS DIRECTOR/ES DE LA TESIS

(se hará mención a la evolución y desarrollo de la tesis, así como a trabajos y publicaciones derivados de la misma).

La tesis doctoral que bajo el título de *La protección constitucional del medio ambiente. Implicación de la ciudadanía en el cuidado del bien común medioambiental* presenta el doctorando Ángel B. Gómez Puerto reflexiona sobre la protección que el valor medio ambiente tiene en nuestro sistema constitucional, estructurándose en cuatro capítulos que contextualizan dicha protección y que aportan elementos de aplicación concreta en el ámbito local y en las prácticas ciudadanas.

El primer bloque temático aborda el estudio de los aspectos internacionales de la protección del medio ambiente, con especial incidencia en la labor realizada por la Unión Europea, en sus diferentes programas de acción de los últimos cuarenta años. Por último, este capítulo inicial aborda la protección constitucional del medio ambiente en algunos Estados iberoamericanos (Argentina, Bolivia, Colombia, Ecuador, México, Nicaragua, Paraguay, Uruguay y Venezuela), y la Encíclica del Papa Francisco Laudado Si, de 2015, Sobre el Cuidado de la Casa Común.

La parte central de la tesis doctoral se dedica al tratamiento que la Constitución española de 1978 otorga al medio ambiente. Desde aspectos conceptuales previos, hasta la protección del medio ambiente como objetivo constitucional, pasando por el establecimiento normativo de sanciones penales derivadas de la protección constitucional del medio ambiente, la naturaleza de la protección del medio ambiente en nuestra Constitución o la obligación constitucional de conservar el medio ambiente como contenido del Estado social, con varias propuestas de reforma constitucional. También se aborda en esta parte central el reparto competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas de la materia medio ambiente.

El capítulo tercero se dedica a la protección del medio ambiente en la Comunidad Autónoma de Andalucía. En concreto, se abordan cuestiones como la protección del medio ambiente en el Estatuto de Autonomía para Andalucía, las competencias de la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia ambiental, normativa andaluza ambiental de desarrollo en materia de prevención y control ambiental, sobre calidad ambiental, sobre gestión del agua o la nueva ley andaluza frente al cambio climático, así como la organización política-administrativa de la gestión ambiental en Andalucía.

Y en cuarto lugar, se aborda la parte experimental de la tesis doctoral, derivada de una amplia experiencia profesional, institucional, académica y ciudadana del autor en relación al objeto temático de la tesis doctoral. Bajo la denominación de “Ciudadanía, participación y medio ambiente”, se tratan cuestiones como el bien común medioambiental, la implicación de la ciudadanía en la protección del medio ambiente, el ecofeminismo o la participación ciudadana en la gestión del medio ambiente, entre otros aspectos. En la parte final de este último capítulo de la tesis doctoral se incorpora la experiencia de la ciudad de Córdoba en la protección del medio ambiente, con diferentes iniciativas ciudadanas en las que el doctorando ha participado activa y directamente.

Una vez analizada la tesis desde el punto de vista material, hay que subrayar que, metodológicamente, el doctorando ha sabido utilizar las fuentes propias de la investigación jurídica: normativa, jurisprudencia relevante y doctrina científica.

Tesis doctoral “La protección constitucional del medio ambiente. Implicación de la ciudadanía en el cuidado del bien común medioambiental”. Ángel-Bartolomé Gómez Puerto.

Hay que destacar que el doctorando ha hecho un uso muy extenso y acertado del Derecho comparado y que maneja perfectamente todos los saberes formales (citas, notas a pie de página, corrección estilística, rotulación de epígrafes, etc) propios del investigador del Derecho.

Es más, el propio objeto de la tesis va más allá de los saberes estrictamente jurídicos pues se adentra en otras disciplinas del campo de las Ciencias Sociales tales como el análisis de las políticas públicas y la reflexión en filosofía política.

Todo ello hace de esta tesis doctoral un magnífico trabajo digno de ser defendido públicamente, que ya ha dado lugar a varias publicaciones en formato de libro y artículos en revistas científicas, que se especifican a continuación. Publicaciones que con total seguridad se verán incrementadas una vez que esta tesis sea defendida.

- Título: *Ciudadanía y Estado democrático. Reflexiones para el bien común medioambiental*
- Autores: *Ángel B. Gómez Puerto*
- Libro electrónico editado por Dykinson, 2019

- Título: “Contenidos y metodología de una estrategia local de medio ambiente en la ciudad de Córdoba para el período de gobierno local 2019-2023”.
- Autores: *Ángel B. Gómez Puerto*
- Revista: *Actualidad Administrativa*, 2019, nº 2.

Por todo ello, se autoriza la defensa de la tesis doctoral que bajo el título de *La protección constitucional del medio ambiente. Implicación de la ciudadanía en el cuidado del bien común medioambiental* presenta el doctorando Ángel B. Gómez Puerto.

Córdoba, 7 de enero de 2020

Firma del director

Fdo.: Prof. Dr. Miguel Agudo Zamora.