

# **TEMA 1: EL MEDIO AMBIENTE EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA Y EN EL ESTATUTO DE ANDALUCÍA. DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS EN MATERIA MEDIOAMBIENTAL ENTRE EL ESTADO Y LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA. ORGANIZACIÓN DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA. LA CONSEJERÍA COMPETENTE EN MATERIA DE MEDIO AMBIENTE Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO**

1.- EL MEDIO AMBIENTE EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA Y EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA.....	8
1.1.- Antecedentes legislativos.....	8
1.2.- El artículo 45 de la Constitución como principio rector.....	8
1.3.- El medio ambiente en el Estatuto de Autonomía.....	9
2.- DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS EN MATERIA DE MEDIO AMBIENTE ENTRE EL ESTADO ESPAÑOL Y LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA.....	11
2.1.- Delimitación de las funciones y competencias del Estado y de las CC.AA.....	11
2.2.- Competencias de la Comunidad Autónoma.....	12
2.3.- Los Reales Decretos de traspaso de funciones y servicios.....	14
3.- ORGANIZACIÓN DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA.....	18
4.- LA CONSEJERÍA COMPETENTE EN MATERIA DE MEDIO AMBIENTE DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA.....	20
4.1.- Competencias en materia de aguas.....	29
4.2.- Competencias en materia de lucha contra las emergencias ambientales causadas por incendios forestales.....	31

# 1.- EL MEDIO AMBIENTE EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA Y EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA

## 1.1.- Antecedentes legislativos

La primera referencia al medio ambiente en el Ordenamiento Jurídico Español aparece en el **Reglamento de Actividades Clasificadas** del año 1961. Sin embargo, no será hasta el año 1972, con la **Ley de Protección del Medio Ambiente Atmosférico**, cuando se muestre por primera vez una verdadera preocupación ambiental, en cuya Exposición de Motivos realiza la siguiente declaración: «La universalidad del movimiento en favor de una defensa sistemática de la Naturaleza excluye radicalmente toda posible actitud de abstencionismo. El Estado debe asumir una posición activa respecto a estos temas y con mayor razón en aquellos países, como España en los que por el grado actual de industrialización no se han alcanzado aún niveles de degradación del medio ambiente, excepto en casos muy excepcionales. Precisamente porque aún no es demasiado tarde es por lo que los esfuerzos para la protección del medio ambiente debe iniciarse sin más demora». Sin embargo, un poco más adelante encontramos una renuncia a afrontar ese cambio legislativo de manera unitaria: «No cabe duda de que el criterio óptimo de actuación sería preparar una Ley general para la defensa del medio ambiente, en el que se considerasen armónicamente los problemas apuntados. Sin embargo, la presión de las circunstancias obliga a aplazar momentáneamente la antedicha solución legislativa: la falta de experiencia en no pocos aspectos, la necesaria modificación de los medios económicos que han de afectarse a estas atenciones, el diverso desarrollo de los estudios en unos y otros temas, el diferente grado de urgencia de los problemas planteados, han aconsejado al Gobierno a adoptar una actitud pragmática e iniciar sus programas de actuación con regulaciones sectoriales».

La perspectiva de regulaciones sectoriales del medio ambiente anunciada en la Ley anterior tuvo su plasmación en la **Ley de Espacios Naturales Protegidos** de 1975, la **Ley de Residuos Sólidos Urbanos** de 1975 y la **Ley de Sanciones a la Contaminación Marina desde Buques y Aeronaves** de 1977. Además, otras leyes, sin ser directamente normas ambientales, sí empezaron a hacer referencia a la protección ambiental. Éste es el caso de la **Ley de Reforma y Desarrollo Agrario** de 1973, que establece como un fin del Estado el mejor aprovechamiento y conservación de los recursos naturales en aguas y tierras. La **Ley de Minas** de 1973, por su parte, establece el principio general de compatibilidad de las explotaciones mineras con la protección del medio ambiente e impone obligaciones para el reciclaje de los residuos mineros. Por fin, la **Ley de Investigación y Explotación de Hidrocarburos** de 1974 exige respetar la normativa de protección y conservación del medio ambiente con relación a las actividades de transporte, almacenaje, depuración o refinado de hidrocarburos. Sin embargo, dos leyes importantes por su incidencia en el territorio, como fueron la Ley de Construcción, Conservación y Explotación de Autopistas en Régimen de Concesión de 1972 y la Ley de Carreteras de 1974, no hacía referencia alguna a los problemas medioambientales.

## 1.2.- El artículo 45 de la Constitución como principio rector

La **Constitución española** del año 1978 introdujo en su **artículo 45** la dimensión constitucional del medio ambiente. Este artículo aparece dentro del **Título I**, dedicado a los “Derechos y Deberes fundamentales”, en el **Capítulo III**, que trata “De los Principios Rectores de la Política Social y Económica”, y dispone lo siguiente:

1. Todos tienen 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.

La ubicación del artículo 45 en el Capítulo III, lleva aparejada una serie de consecuencias:

- No reconocimiento como derecho fundamental, al efecto de interponer en su defensa el recurso de amparo, lo cual implica que la regulación del medio ambiente no está sometida a reserva de Ley Orgánica del artículo 81.
- Tampoco le es aplicable el principio de reserva de Ley, ni el de la garantía de su contenido esencial, que el artículo 53.1 reserva sólo a los derechos y libertades reconocidos en el Capítulo II del Título I. Este régimen jurídico inicial hace que el legislador del medio ambiente cuente con una mayor libertad de configuración legal al no estar sometido al límite del respeto del contenido esencial, pero, al mismo tiempo, la ausencia de un mandato constitucional de reserva de Ley permite su regulación mediante reglamentos independientes.

Sin embargo, esta colocación del artículo 45 hace que sobre el mismo sea de aplicación el apartado 3 del artículo 53 que dispone que: «El reconocimiento, el respeto y la protección de los principios reconocidos en el Capítulo III 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». Por ello, en primer lugar el artículo 45 puede actuar como parámetro de constitucionalidad de las leyes, y de anulación o inaplicación de reglamentos y de anulación de actos que contravengan frontalmente su contenido. En segundo término, el medio ambiente del artículo 45 actúa como límite de otros derechos o bienes constitucionales, como pueden ser el bien constitucional del desarrollo económico, al derecho de propiedad, al derecho al ejercicio de una actividad empresarial o la explotación económica de la industria y la energía. También ha sido utilizado como valor de legitimación para la declaración de bienes de dominio público, y constituye un título habilitante de intervención pública para la configuración de prestaciones, y criterio de interpretación y aplicación de la discrecionalidad administrativa.

Por último, cabe indicar que el medio ambiente puede aparecer protegido como derecho fundamental como contenido de otros derechos, tales como el derecho a la integridad física y moral, derecho a la intimidad personal y familiar, derecho al respeto del domicilio y la vida privada.

### 1.3.- El medio ambiente en el Estatuto de Autonomía

En 1981 se aprobó la Ley Orgánica 6/1981, de 30 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para Andalucía, que estuvo vigente hasta el 2007, año en el que se aprueba la **Reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía, por la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo**.

A diferencia del Estatuto de 1981, en el nuevo Estatuto el medio ambiente impregna transversalmente el nuevo texto, apareciendo, no sólo como un principio general sino también como un derecho de los andaluces. El medio ambiente es objeto de un título específico (el VII); de hecho, parece ser la única política pública regulada como tal en el nuevo Estatuto, lo que pone de manifiesto la importancia dada a la sostenibilidad.

En el **Título Preliminar**, el **artículo 10** establece que la Comunidad Autónoma, en defensa del interés general, ejercerá sus poderes con una serie de **objetivos básicos**, es decir, se caracteriza por recoger en un solo artículo toda una serie de “declaraciones de intenciones” de lo que quiere conseguir la autonomía que el Estatuto supone, enumerando un total de 24 objetivos. En materia de medio ambiente destacan los siguientes:

- **Objetivo 5:** El aprovechamiento y la potenciación de los recursos naturales y económicos de Andalucía bajo el principio de sostenibilidad, el impulso del conocimiento y del capital humano, la promoción de la inversión pública y privada, así como la justa redistribución de la riqueza y la renta.
- **Objetivo 7:** La mejora de la calidad de vida de 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 equipamientos sociales, educativos, culturales y sanitarios, así como la dotación de infraestructuras modernas.

Por su parte, es en el **Título I** (Derechos sociales, deberes y políticas públicas), **Capítulo II** (Derechos y Deberes), donde encontramos el **artículo 28** dedicado al Medio ambiente, con el siguiente tenor literal:

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

Dentro de este capítulo, cabe destacar también que el **artículo 36**, titulado **Deberes**, dice que en el ámbito de sus competencias, y sin perjuicio de los deberes constitucionalmente establecidos, el Estatuto establece y la ley desarrollará la obligación de todas las personas, entre otras, de: *b) Conservar el medio ambiente*. Ampliando acto seguido, en el apartado segundo, este deber a las empresas que desarrollen su actividad en Andalucía, las cuales se ajustarán a los principios de respeto y conservación de los medio ambientes establecidos en el Título VII. Además encomienda a la Administración andaluza el establecimiento de los correspondientes mecanismos de inspección y sanción.

## CUERPO DE AGENTES DE MEDIO AMBIENTE ANDALUCÍA

Por otro lado, el **Capítulo III** (Principio rectores de las políticas públicas), concreta en el **artículo 37**, que los poderes de la Comunidad Autónoma orientarán sus políticas públicas a garantizar y asegurar el ejercicio de los derechos reconocidos en el Capítulo anterior y alcanzar los objetivos básicos establecidos en el artículo 10, mediante la aplicación efectiva de una serie de **principios rectores**, en total 25, que en materia de medio ambiente, se concreta en el **número 20**, que dice: «El respeto del medio ambiente, incluyendo el paisaje y los recursos naturales y garantizando la calidad del agua y del aire».

De forma similar a como hace la Constitución española en su artículo 53.3, la efectividad de estos principios viene contemplada en el **artículo 40**, en este caso dentro del **Capítulo IV** (Garantías) al establecer que:

1. El reconocimiento y protección de los principios rectores de las políticas públicas informará las normas legales y reglamentarias andaluzas, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos, y podrán ser alegados ante los jueces y tribunales de acuerdo con lo que dispongan las leyes que los desarrollen.
2. Los poderes públicos de la Comunidad Autónoma de Andalucía adoptarán las medidas necesarias para el efectivo cumplimiento de estos principios, en su caso, mediante el impulso de la legislación pertinente, la garantía de una financiación suficiente y la eficacia y eficiencia de las actuaciones administrativas.

De este artículo se desprende que el legislador autonómico no puede contrariar el mandato contenido a lo largo de los veinticinco apartados del artículo 37, siempre en el marco de las competencias contempladas en el Título II del EAA.

Por último, cabe destacar que para hacer posible la transversalidad de lo ambiental, la nueva norma establece en el **artículo 157** que la política económica de Andalucía se rija por cuatro grandes principios, uno de los cuales es el desarrollo sostenible.

La plasmación de un título singular dedicado al medio ambiente constituye una de las novedades más significativas de la reforma del Estatuto de Andalucía aprobado por la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo. El **Título VII** está compuesto por **12 artículos**, que determinarán la política ambiental de la Comunidad Autónoma. A continuación se reproduce el contenido íntegro de este título:

### **Artículo 195.** Conservación de la biodiversidad

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

### **Artículo 196.** Uso sostenible de los recursos naturales

Los poderes públicos promoverán el desarrollo sostenible, el uso racional de los recursos naturales garantizando su capacidad de renovación, y la reducción de emisiones contaminantes a la atmósfera. Asimismo la Comunidad Autónoma promocionará la educación ambiental en el conjunto de la población.

### **Artículo 197.** Producción y desarrollo sostenible

1. En el marco de sus competencias, los poderes públicos de Andalucía orientarán sus políticas especialmente 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. Todos los sectores económicos vinculados al desarrollo sostenible cumplen un papel relevante en la defensa del medio ambiente.

2. Los poderes públicos de Andalucía impulsarán las políticas y dispondrán los instrumentos adecuados para hacer compatible la actividad económica con la óptima calidad ambiental, velando porque los sectores productivos protejan de forma efectiva el medio ambiente.

3. 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.

### **Artículo 198.** Residuos

Corresponde a la Junta de Andalucía la planificación, supervisión y control de la gestión de los residuos urbanos e industriales. Se adoptarán los medios necesarios tanto para asegurar el cumplimiento de las normas como de las medidas para la reducción, reciclaje y reutilización de los residuos.

**Artículo 199.** Desarrollo tecnológico y biotecnológico

Los poderes públicos de Andalucía fomentarán el desarrollo tecnológico y biotecnológico, así como la investigación y el empleo de recursos autóctonos orientados a procurar la mayor autonomía en materia agroalimentaria. El control de estas actividades corresponderá, en el marco de lo establecido en el artículo 149.1.15.<sup>a</sup> de la Constitución, a la Junta de Andalucía, de acuerdo con los principios de precaución, seguridad y calidad alimentaria.

**Artículo 200.** 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.

**Artículo 201.** Protección ante la contaminación

1. Los poderes públicos de Andalucía promoverán 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.

2. Dichas políticas se dirigirán, 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.

**Artículo 202.** Desarrollo rural

Los poderes públicos de Andalucía, con el objetivo conjunto de fijar la población del mundo rural y de mejorar su calidad de vida, promoverán estrategias integrales de desarrollo rural, dirigidas a constituir las bases necesarias para propiciar un desarrollo sostenible.

**Artículo 203.** Uso eficiente del suelo y sistemas integrales de transporte

1. Los poderes públicos de Andalucía velarán por un uso eficiente y sostenible del suelo, a fin de evitar la especulación urbanística y la configuración de áreas urbanizadas insostenibles.

2. La Comunidad Autónoma de Andalucía potenciará el desarrollo del transporte público colectivo, especialmente aquel más eficiente y menos contaminante.

**Artículo 204.** Utilización racional de los recursos energéticos

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.

**Artículo 205.** Protección de los animales

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

**Artículo 206.** Incentivos y medidas fiscales

1. Para la consecución de los objetivos establecidos en este Título, la Junta de Andalucía desarrollará políticas propias e incentivos a particulares adecuados a dicha finalidad.

2. Una ley del Parlamento de Andalucía regulará medidas de fiscalidad ecológica, preventivas, correctoras y compensatorias del daño ambiental en el marco de la Ley Orgánica a que se refiere el artículo 157.3 de la Constitución Española.

## **2.- DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS EN MATERIA DE MEDIO AMBIENTE ENTRE EL ESTADO ESPAÑOL Y LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA**

### **2.1.- Delimitación de las funciones y competencias del Estado y de las CC.AA.**

Entre el Estado y las Comunidades Autónomas, es la Constitución española quien determina el reparto competencial, complementándose con los Estatutos de Autonomía.

En el **Título VIII** (De la Organización Territorial del Estado), **Capítulo II** (De las Comunidades Autónomas), el **artículo 148.1 CE** dispone que las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en:

3º Ordenación del territorio, urbanismos y vivienda.