

POLÍTICA AMBIENTAL Y MODELO TERRITORIAL (*)

JORDI JARIA I MANZANO
Universitat Rovira i Virgili (Tarragona)

1. PLANTEAMIENTO.—2. EL ACOMODO DE LA POLÍTICA AMBIENTAL EN EL ÁMBITO DEL CONSENSO POLÍTICO E IDENTITARIO: EL CASO DE SUIZA: a) *Los fundamentos político-constitucionales de la Confederación Helvética*. b) *La protección del medio ambiente como tarea federal*.—3. REGULACIÓN O LIBERALIZACIÓN: LOS TÉRMINOS DEL DEBATE EN ESTADOS UNIDOS: a) *El sistema constitucional de atribución de competencias y su incidencia en la protección del medio ambiente*. b) *La intervención federal en materia de protección del medio ambiente*.—4. LAS DIFICULTADES DEL FEDERALISMO CANADIENSE ANTE LA DEFINICIÓN DE UNA ESTRATEGIA DE DESARROLLO SOSTENIBLE.—5. INTERÉS GENERAL, MEDIO AMBIENTE Y ESTADO AUTONÓMICO: EL MODELO ESPAÑOL.—6. CONCLUSIÓN.—BIBLIOGRAFÍA CITADA.

(*) El presente trabajo constituye un intento de construir una reflexión general a partir de lo expuesto en artículos anteriores de carácter específico, a saber, «La distribución de competencias en materia de medio ambiente en Suiza», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núms. 294-295, enero-agosto 2004, págs. 439-483; «Descentralización y desarrollo sostenible: el caso de Canadá», *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 31, diciembre 2005, págs. 301-332; y «Problemas competenciales fundamentales en materia de protección del medio ambiente», *Revista Vasca de Administración Pública/Herri-Ardulararitzazko Euskal Aldizkaria*, núm. 73 (I), 2005, págs. 117-134. Se ha incorporado, además, un apartado dedicado a Estados Unidos. Por esta razón, existe una deliberada desproporción respecto a la atención dedicada al modelo norteamericano en relación con los demás, para los que el lector podrá hallar una información más amplia en los trabajos reseñados. Este trabajo se enmarca en el proyecto *Nuevos enfoques de la responsabilidad ambiental: más allá del principio quien contamina paga*, financiado por la DGI del Ministerio de Ciencia y Tecnología para el trienio 2003-2006 (proyecto BJU2003-09190; investigador principal: Antoni Pigrau Solé). He de agradecer la ayuda dispensada por el profesor Jaume Vernet i Llobet, que ha revisado el texto y cuyos comentarios han ayudado a mejorarlo considerablemente, aunque, por supuesto, los errores que puedan encontrarse son responsabilidad exclusiva del autor.

RESUMEN

La determinación de la organización territorial de las estructuras de poder político y, particularmente de los estados, ha devenido en objeto de interés preferente en el ámbito del Derecho constitucional. El objeto de este trabajo es analizar los problemas fundamentales que se plantean en los estados descentralizados a la hora de articular estrategias de desarrollo sostenible, teniendo en cuenta que nos encontramos ante una diversidad de actores que pueden sostener objetivos de desarrollo y, por lo tanto, modelos de política ambiental distintos. Para ello, se hace un repaso comparativo de cuatro modelos distintos de distribución territorial del poder y sus implicaciones en la política ambiental. A partir de la comparación de sistemas, se pretende justificar la tesis de que el desarrollo sostenible implica un consenso territorial, en la medida que las medidas unilaterales pueden dar lugar a erosiones implícitas en el modelo territorial.

Palabras clave: federalismo, derecho medioambiental, políticas públicas.

ABSTRACT

How best to determine a territorial organisation of political power structures and, particularly, of States has become a subject of great interest within Constitutional Law. This article analyses the main problems that are posed in decentralized States that must design sustainable development strategies given the existence of a multiplicity of actors who can each have different development goals and, therefore, environmental policy models. It analyses four models of power distribution to evaluate their influence on environmental policies. On the basis of this comparative analysis, the article concludes that sustainable development entails territorial consensus, because unilateral policies can cause implicit erosion in the territorial model.

Key words: federalism, environmental law, public policies.

1. PLANTEAMIENTO

En un momento en el que las relaciones entre poder político y territorio se redefinen y, asimismo, en el que las políticas de identidad cobran de nuevo una complejidad de la que habían carecido en los momentos culminantes del modelo de Estado-nación, merece la pena plantearse si existe una influencia mutua entre los procesos de relocalización del poder político (descentralización e integración política regional) y las nuevas preocupaciones relativas a la protección del medio ambiente (1). En el estudio

(1) Sobre los retos que se plantean al Estado en relación con la relocalización del poder político, KEATING (1996): 47 y ss.

que sigue no vamos a intentar desarrollar esta cuestión desde un punto de vista general, sino que nos vamos a concentrar en uno de los ámbitos en que opera la erosión del modelo estatal clásico, esto es, la descentralización a nivel interno, y, por otra parte, vamos a ceñirnos a un análisis jurídico-constitucional del tema, admitiendo de entrada que el fenómeno es susceptible de enfoques más amplios y comprensivos. Con ello, vamos a intentar llevar a cabo un estudio comparativo para establecer el vínculo entre la descentralización territorial del poder y la protección del medio ambiente.

Vamos a desarrollar nuestra argumentación a partir de la comparación jurídica, considerando, por una parte, dos modelos en que la localización de las políticas ambientales no ha planteado conflictos remarcables entre centro y periferia, esto es, Suiza y Estados Unidos, y dos modelos en que las decisiones de esa naturaleza han presentado un cierto grado de conflictividad, esto es, Canadá y España. A partir de esa diferencia, vamos a intentar mostrar que la protección del medio ambiente se halla íntimamente ligada a las cuestiones de identidad política y cultural así como a su plasmación en el plano de la organización territorial, de manera que sólo en aquellos sistemas políticos donde las segundas están relativamente bien resueltas, la primera puede articularse de una manera eficiente, coherente y no conflictiva. Ahora bien, la diversidad no es en sí misma el problema, sino el modo en que esa diversidad encaja en una estructura institucional en el marco de la que se desarrolla, entre otras cosas, una cierta política ambiental. En definitiva, se pretende argumentar que un adecuado tratamiento de la diversidad se vincula con una política ambiental consensuada, que puede ofrecer mejores frutos que políticas ambientales diferentes y enfrentadas y que encaja en las líneas estratégicas que se marcan en los textos internacionales claves en relación con la protección del medio ambiente.

Por supuesto, existen otras variables que condicionan el contenido y la eficacia de las políticas ambientales. Lo que aquí se pretende, en cualquier caso, no es defender que el medio ambiente recibe una mejor protección allá donde se han articulado mecanismos consensuados de toma de decisiones, dada la existencia de un modelo territorial complejo. Ello implicaría justificar cuál es la configuración óptima del medio ambiente a partir de la que puede evaluarse el nivel de eficacia tuitiva de una política ambiental determinada. Nuestro objetivo es defender que las políticas ambientales consensuadas, que, en cualquier caso, parten de un juicio de valor sobre cómo debe ser el medio ambiente digno de protección, son más eficaces para proteger la configuración del medio ambiente deseada e incluso para definir dicha configuración. No se pretende, en consecuencia, defender las prioridades am-

bientales de Suiza en relación con otros casos, sino mostrar que Suiza tiene mecanismos más eficaces para definir las y para diseñar las políticas más coherentes con ellas.

En relación con ello, debemos ser conscientes de la vinculación entre el modelo territorial y las políticas ambientales en la medida en que los dos ámbitos se proyectan sobre el entorno físico y definen un modo de vida que suscita un sentimiento de pertenencia. Nos aproximamos así a lo que, desde un punto de vista schmittiano, constituiría el núcleo esencial de la Constitución, a saber, la afirmación política de una determinada comunidad, de modo que, en realidad, cuestiones que han recibido hasta el momento poca atención desde el punto de vista de la Teoría de la Constitución acabarían arrojando luz sobre la evolución actual del constitucionalismo y sobre los retos que éste debe afrontar en el futuro (2).

La necesidad de afrontar los retos planteados por la protección del medio ambiente en el marco de una estrategia global de desarrollo sostenible afecta a diversas facetas de las políticas llevadas a cabo por los poderes públicos en los últimos treinta años. Desde el punto de vista del Derecho constitucional, esto ha dado lugar a innovaciones relevantes en los textos normativos, entre los que cabe mencionar el eventual reconocimiento de un derecho a la protección del medio ambiente o la incorporación de cláusulas objetivas en los documentos constitucionales destinadas a incidir, de algún modo, en la acción de los poderes públicos, orientándola hacia una determinada sensibilidad en relación con la cuestión (3). A partir de este hecho, puede decirse que la protección del medio ambiente representa un elemento clave en la configuración del Derecho constitucional actual, en la medida que redefine las relaciones entre las sociedades humanas y su entorno (4).

Entre las cuestiones constitucionales que plantea la aparición de la preocupación por la protección del medio ambiente en el debate público, una de las que suscita atención de manera más generalizada es la que plantea la necesidad de ubicar las políticas ambientales en el marco de la distribución de competencias que se opera en los estados compuestos (5). La proyección espacial del poder político, que constituye un elemento fundamental en el na-

(2) SCHMITT (1992): 45 y ss.

(3) En relación con los aspectos básicos de la incidencia de la protección del medio ambiente en el Derecho constitucional actual, particularmente, LOPERENA ROTA (1998): 43 y ss. Sobre la importancia de la incorporación de esta preocupación a las constituciones contemporáneas, RUIZ-RICO RUIZ (2000a): 55.

(4) Se estaría operando un cambio de paradigma en el Derecho público, como intentamos mostrar en JARIA I MANZANO (2005a): 71 y ss.

(5) Particularmente, DESIDERI (2001): 1; RUIZ-RICO RUIZ (1997): 245.

cimiento del Estado-nación, llega aquí a una encrucijada histórica que abre nuevas perspectivas para su estructuración futura (6).

La respuesta de los ordenamientos constitucionales actuales, particularmente, en los estados compuestos, ha sido más bien tradicional, intentando acomodar esta nueva política a las listas competenciales habituales desde las primeras constituciones federales. Así, algunos estados han optado por incluir en sus disposiciones constitucionales relativas a la distribución de poderes algún tipo de competencia específica en relación con la protección del medio ambiente, siendo éste el caso de España, Suiza e Italia. Sin embargo, en otros estados descentralizados, no se ha producido esta constitucionalización de la competencia en materia de protección del medio ambiente, como sería el caso de Canadá o de los Estados Unidos. En relación con los dos últimos modelos, cabe decir que, difícilmente, el Constituyente podía haber pensado en la inclusión de una competencia específica en materia de protección del medio ambiente, teniendo en cuenta la novedad de la materia (7). Sin embargo, a pesar de ello, las cuestiones competenciales también han aflorado en estos ordenamientos jurídicos y se han respondido recurriendo a las cláusulas de distribución del poder que ya se encontraban en las respectivas constituciones.

Más allá del hecho común de que en ninguno de los dos sistemas existía una competencia original en materia de protección del medio ambiente y que no ha sido introducida de manera explícita posteriormente, se han producido evoluciones bastante diferenciadas en cada uno de los dos casos. Mientras en Estados Unidos, partiendo de la *Interstate Commerce Clause*, se ha desarrollado una centralización evidente en materia ambiental desde finales de los años sesenta (fundamentalmente, a través de la *Nacional Environmental Policy Act*, NEPA) (8), en Canadá, a pesar de la existencia de legislación fe-

(6) ARBÓS, VERNET I LLOBET (1999): 261-271.

(7) Recuérdese que la Constitución norteamericana fue aprobada en 1787, mientras que el sistema canadiense de distribución de competencias se basa en las previsiones de la Ley Constitucional de 1867 (antiguamente, *British North America Act*). Para el caso del Canadá, en relación con la cuestión, COTTON, MCKINNON (1993): 4; PIETTE (1988): 427; RANKIN (1993): 32. La jurisprudencia del Tribunal Supremo canadiense también se ha referido a este particular, reconociendo que la Ley Constitucional de 1867 no asigna una competencia específica en materia de protección del medio ambiente ni a las provincias ni a la federación [así, la Sentencia *Friends of Oldman River Society v. Canadá* (1992) 1 S.C.R. 3].

(8) La *Interstate Commerce Clause* se recoge en el artículo 1.8.3 de la Constitución de Estados Unidos. Sobre el uso de esta cláusula y otras disposiciones constitucionales, RUIZ-RICO RUIZ (2000b): 406. En cuanto a la literatura norteamericana sobre la cuestión, en general, KUBASEK, SILVERMAN (2000): 27 y ss. Particularmente, como ponen de manifiesto FINDLEY, FARBER (1988): 203, de acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal Supremo, en la

deral desde más o menos la misma época, las provincias han reivindicado y, sustancialmente, conseguido retener una buena parte de las atribuciones en la materia. Ello ha animado un debate que, por diferentes motivos, ha sido menos rico en los estados que han constitucionalizado explícitamente competencias relativas la protección del medio ambiente o, incluso, en Estados Unidos, donde la centralización, a pesar de haber sido más o menos discutida desde los años ochenta, se ha desarrollado con una cierta comodidad (9).

En el Derecho constitucional canadiense, la situación al mismo tiempo confusa y conflictiva en esta materia, ha estimulado la discusión sobre las ventajas o inconvenientes de la importancia de las provincias en el desarrollo de la política ambiental y sobre la idoneidad o no de ampliar por vía interpretativa las posibilidades federales en la materia. Este debate ha sido particularmente intenso a partir de la consagración del concepto de desarrollo sostenible en el Informe Brundtland en 1987 y ha arrojado algunos desarrollos argumentales interesantes (10). En este contexto, han aflorado cuestiones determinantes en el futuro de la organización territorial del poder político, dando paso a nuevos argumentos a favor tanto de la centralización como de la descentralización. Así, la cuestión sobre el espacio y el poder encuentra un enfoque privilegiado en el terreno de la protección del medio ambiente.

Empezaremos, sin embargo, por referirnos al caso estudiado en que la federalización de las políticas ambientales se ha producido mediante el proceso menos conflictivo y formalmente más correcto, es decir, al caso de Suiza, donde a la aceptación de la necesidad de una centralización de determinadas políticas ambientales ha dado lugar a la correspondiente reforma constitucional, de modo que competencias originalmente cantonales han sido transferidas como resultado de un doble consenso social al entorno de una mayor eficacia de la acción federal en determinados aspectos de la política ambiental y al entorno del reconocimiento de la legitimidad de las instancias centrales de la Confederación en el conjunto del territorio.

medida en que el Congreso considera que la regulación es necesaria para proteger el comercio interestatal, se pueden justificar intervenciones federales de gran alcance, entre ellas, las destinadas a la protección del medio ambiente.

(9) En Estados Unidos, la atención de los estudiosos se ha concentrado más bien en la necesidad o no de una retirada de los poderes públicos en este campo (es decir, la necesidad o no de desregulación) que no en cómo las cuestiones ambientales afectan a la relación entre poder político y territorio. Para este debate, entre otros, GILBREATH (2000); LUTZ (1984); STEWART (1978).

(10) Sobre la noción de desarrollo sostenible, ALDER, WILKINSON (1999): 127 y ss.; LOPERENA ROTA (1998): 61 y ss.; SOSA (2001): 57 y ss.; WAGNER PFEIFER (1999): 29 y 30; WALLIMANN (1995): 441. En relación con la definición de desarrollo sostenible en el Informe Brundtland, COMISIÓN MUNDIAL DEL MEDIO AMBIENTE Y DEL DESARROLLO (1988): 29.

2. EL ACOMODO DE LA POLÍTICA AMBIENTAL EN EL ÁMBITO DEL CONSENSO
POLÍTICO E IDENTITARIO: EL CASO DE SUIZA

a) *Los fundamentos político-constitucionales de la Confederación
Helvética*

El 6 de junio de 1971, el pueblo y los cantones suizos aprobaron la enésima reforma parcial de la Constitución federal de 1874. En este caso, se trataba de incorporar al texto constitucional una disposición relativa a la protección del medio ambiente, de modo que, a partir de entonces, la política ambiental pasaba a ser un asunto federal. Se trataba del nuevo artículo 24^{septies} (11). Desde ese momento se inicia un proceso de desarrollo de una política ambiental a nivel federal que culminará con la Ley Federal de protección del medio ambiente, que no entrará en vigor hasta el 1 de enero de 1985 y que, desde entonces, ha experimentado algunas modificaciones (12). El proceso que da lugar a la reforma constitucional citada (que ha sido sustituida por el nuevo texto de la Constitución federal, en vigor desde el 1 de enero de 2000) (13) así como a su desarrollo legislativo sirve para arrojar luz sobre algunas particularidades del ordenamiento constitucional suizo que ilustran su enfoque en relación con el modelo territorial y sirven para contextualizar la centralización en materia de política ambiental que se produce a partir de la reforma constitucional de 1971.

(11) El texto de la mencionada disposición establecía lo siguiente:

«1. La Confederación legisla sobre la protección del hombre y de su medio ambiente natural contra las acciones nocivas y molestas. En particular, combate la contaminación del aire y del ruido.

2. La ejecución de las prescripciones federales es responsabilidad de los cantones, excepto que la ley la reserve a la Confederación».

La versión en castellano que se acaba de transcribir, así como las siguientes citas relativas a textos legales suizos, es una traducción del autor a partir de los textos oficiales en alemán y francés que se recogen en el repertorio sistemático del Derecho federal disponible a través de internet (versión alemana: <http://www.admin.ch/ch/d/sr/sr.html>; versión francesa: <http://www.admin.ch/ch/f/rs/rs.html>).

(12) Sobre el proceso de elaboración de la Ley de protección del medio ambiente, WAGNER PFEIFER (1999): 21. Para una visión general de su contenido, MACCHIA (1994): 54 y ss.

(13) El artículo 73 de la Constitución federal de 1999 establece:

«1. La Confederación legisla sobre la protección del ser humano y su medio ambiente contra las agresiones nocivas o molestas.

2. Asimismo, vela para prevenir dichas agresiones. Los costes de prevención y de reparación son a cargo de aquéllos que las causan.

3. La ejecución de las disposiciones federales incumbe a los cantones en la medida que no esté reservada a la Confederación por la Ley».

En primer lugar, debe constatarse el carácter complejo del poder constituyente, ya que, para la aprobación de una reforma constitucional era necesario en 1971 y continúa siéndolo con la nueva Constitución, la doble mayoría, esto es, la mayoría del conjunto de la población y la mayoría de la población en la mayoría de los cantones. Esta naturaleza compleja del poder constituyente, compuesto de sujetos individuales y sujetos colectivos (los cantones), queda reflejada en el artículo 1 de la Constitución actual (14). Esta naturaleza compleja responde a la finalidad del pacto fundacional del que deriva el actual Estado suizo y, en la medida que es así, suscita la adhesión de los sujetos de tal pacto.

Sobre esto, a pesar de que lo hemos tratado con mayor detenimiento en otro lugar, merece la pena decir algo (15). Debe notarse que todo el relato histórico de legitimación de la Confederación Helvética reposa en la protección de las identidades locales y cantonales ante la amenaza (potencial o real) de unos vecinos más o menos poderosos. En este sentido, el Estado suizo se justifica a sí mismo como garante justamente de esa pluralidad y despliega toda su estructura institucional con la vista puesta en la preservación de esa pluralidad fundamental cuya protección le ha sido encomendada (16). Así, el federalismo, juntamente con la democracia, aparece como la seña de identidad fundamental de la estructura estatal suiza y de su identidad política.

Esta vinculación del Estado a la preservación del pluralismo territorial se manifiesta, en primer lugar, en el procedimiento de reforma constitucional, que exige, de acuerdo con el actual artículo 195, la aprobación del pueblo y los cantones. Debe notarse, además, que la existencia de *cleavages* de naturaleza distinta y la existencia de fuertes identidades cantonales que matizan el sentimiento de pertenencia a comunidades lingüísticas o religiosas más amplias impide la existencia de mayorías aritméticas que se impongan sistemáticamente (17). Además, en la medida en que la Confederación no sólo respeta, sino que protege la identidad local y cantonal, las comunidades integradas en el conjunto se identifican con la nación política suiza en lugar de buscar su integración en la nación étnica respectiva (Alemania, Francia, Italia).

(14) El artículo 1 de la Constitución federal vigente establece:

«El pueblo suizo y los cantones de Zurich, Berna, Lucerna, Uri, Schwyz, Obwalden y Nidwalden, Glarus, Zug, Friburgo, Solothurn, Basel-Stadt y Basel-Landschaft, Schaffhausen, Appenzell Ausserrhoden y Appenzell Innerrhoden, St. Gallen, Grisones, Argovia, Turgovia, Ticino, Vaud, Valais, Neuchâtel, Ginebra y el Jura forman la Confederación Suiza».

(15) JARIA I MANZANO (2001): 96 y ss.

(16) FLEINER (2000): 4.

(17) FLEINER (1979): 115.

Esta tutela de la identidad particular se corresponde con una mecánica institucional encaminada a la búsqueda del consenso y la apertura de canales para la manifestación de los diversos intereses en presencia y, particularmente, de las diferentes sensibilidades locales (18). Esto es evidente en la organización bicameral del Parlamento, donde una de las dos cámaras, con exactamente las mismas atribuciones que la otra, representa a la población de los cantones de manera paritaria (excepto en el caso de los medios cantones, que tienen una representación inferior). Además, debe notarse que la forma directorial del ejecutivo, donde cada miembro es elegido a título individual, permite que diversas sensibilidades se proyecten también en el Gobierno, hecho que viene reforzado por una serie de convenciones constitucionales que permiten la presencia sistemática en el Consejo federal de las minorías católica y latina.

Por si esto no fuera suficiente, el procedimiento de consulta que se pone en marcha en curso de la tramitación de las leyes aún refuerza más el carácter consensual del sistema y, en consecuencia, que todos se reconozcan en las decisiones que finalmente se toman (19). El procedimiento de consulta pretende asegurar el consenso social y político al entorno de las leyes del Parlamento *antes* de su aprobación, dado que, de acuerdo con el artículo 141 de la Constitución federal, las leyes federales pueden ser sometidas a referendo en el año posterior a su aprobación a solicitud de, al menos, 50.000 ciudadanos con derecho a voto u ocho cantones, de manera que lo aprobado por el Parlamento puede ser rechazado por el pueblo en referendo, lo que constituye un estímulo significativo para que las cámaras activen mecanismos encaminados al logro del consenso.

El procedimiento de consulta consiste en la apertura del proceso legislativo a los que se supone van a ser afectados por la entrada en vigor de la normativa que se pretende aprobar, de modo que estos puedan formular sus opiniones e influir en el resultado final. Por supuesto, entre los consultados se encuentran siempre los cantones. Esta búsqueda del consenso social real, más allá de las mayorías parlamentarias, explica la lentitud del proceso y, particularmente, hechos como que, a pesar de reposar en una reforma constitucional de 1971, la Ley de protección del medio ambiente no entrara en vigor hasta 1985 (20).

(18) JARIA I MANZANO (2001): 120 y ss.

(19) Sobre el procedimiento de consulta, MURALT MÜLLER (1997); PAPADOPOULOS (1997b).

(20) Sobre la democracia de concordancia y la búsqueda del consenso en la toma de decisiones en Suiza, PAPADOPOULOS (1997a): 33 y ss.

b) *La protección del medio ambiente como tarea federal*

Por todo lo dicho anteriormente, puede explicarse que no se hallan presentado resistencias significativas a la federalización de la política ambiental, en la medida en que el traspaso de la competencia sobre la materia a la federación no significa para los cantones una renuncia a participar directamente en la decisión (a través de la representación cantonal en el Parlamento) y, sobre todo, a participar indirectamente, pero de modo muy significativo, en el marco del procedimiento de consulta, que tiene una gran importancia en el contenido del proyecto de ley que llega al Parlamento federal. Este contexto de aceptación global de los mecanismos de decisión a nivel federal y de su legitimidad ha facilitado la posibilidad de una estrategia consensuada para impulsar las políticas ambientales en el contexto de un cambio de paradigma en el Derecho público económico en base a un consenso identitario básico, como muestra la aplicación por parte de los cantones de la legislación ambiental federal.

En la actualidad, el reparto de competencias que se decidió en 1971 en materia de protección del medio ambiente no ha variado significativamente. Así, el artículo 74 de la Constitución federal establece una competencia legislativa en esta materia a favor de la federación, así como una presunción de ejecución a favor de los cantones que puede ser modificada por la legislación federal. Teniendo en cuenta que las competencias atribuidas a la federación por la Constitución son siempre de naturaleza concurrente, esto significa que los cantones pueden legislar siempre que no contradigan a la legislación federal, que, a su vez, de acuerdo con el artículo 74, puede atribuir competencias ejecutivas a las instituciones centrales (21). Siendo esto así, la discusión que se desarrolla al entorno de dónde deben ubicarse las políticas ambientales se resuelve en el proceso de elaboración de la normativa federal de protección del medio ambiente y en sus eventuales reformas. Teniendo en cuenta la confianza fundamental que existe en los cantones en relación con la legislación federal, atendiendo a cómo ésta se elabora, puede verse que, de hecho, los argumentos fundamentales a la hora de decidir tienen que ver con la garantía de una protección apropiada del medio ambiente y no con la voluntad de conservar u obtener el máximo margen de decisión posible.

La competencia legislativa federal se concreta en la mencionada Ley de protección del medio ambiente, que ha dejado un cierto margen a los cantones que, aunque estrecho, ha permitido la existencia de legislación ambiental can-

(21) En cuanto a las competencias ejecutivas de los cantones, EPINEY, PFENNIGER, GRUBER (1999): 57.

tonal de carácter general, como, por ejemplo, las leyes de protección del medio ambiente de Basel-Landschaft o Basel-Stadt (27 de febrero y 13 de marzo de 1991, respectivamente), o de carácter sectorial (22). En relación con la ejecución, la Ley de protección del medio ambiente ha reservado algunas atribuciones a la Administración federal en materia de evaluación de impacto ambiental (artículo 9.1 de la Ley, así como la Ordenanza relativa a la evaluación de impacto ambiental, de 19 de octubre de 1998), la intervención en materia de protección contra el ruido (artículos 21.2 y 23 de la Ley), así como en la fijación de valores de emisión e inmisión (artículo 65.2 de la Ley).

En cualquier caso, los mecanismos de toma de decisiones a nivel federal garantizan la participación cantonal y, en consecuencia, los cantones tienen incentivos para ceder a la federación funciones en relación con la protección del medio ambiente atendiendo, fundamentalmente, a razones de eficacia. En definitiva, el caso suizo demuestra que un consenso político básico entre centro y periferia facilita la adopción de estrategias encaminadas a la implementación del desarrollo sostenible en el caso de identidades políticas complejas, ya que no se da un conflicto real entre los actores del proceso que dificulte la adopción de soluciones. En este sentido, puede comprobarse cómo una legislación ambiental sostenida por un sistema político adaptado a la complejidad de las identidades políticas permite afrontar una estrategia conjunta que, de otro modo, quedaría ciertamente erosionada.

3. REGULACIÓN O LIBERALIZACIÓN: LOS TÉRMINOS DEL DEBATE EN ESTADOS UNIDOS

a) *El sistema constitucional de atribución de competencias y su incidencia en la protección del medio ambiente*

Como en el caso de Suiza, las competencias federales en los Estados Unidos vienen determinadas por la Constitución federal, tal como pone de manifiesto su enmienda décima (23). Sin embargo, contrariamente al caso

(22) Sobre el lugar que les corresponde a los cantones en la realización de la política ambiental, KELLER (1993): 5 y ss.

(23) La enmienda décima (en vigor desde el 15 de diciembre de 1791) establece: «Los poderes que la Constitución no delega a los Estados Unidos ni prohíbe a los Estados, quedan reservados a los Estados respectivamente o al pueblo».

La versión en castellano que se acaba de transcribir, así como las siguientes citas relativas a la Constitución norteamericana es la que se ofrece en MIGUEL ÁNGEL APARICIO PÉREZ (1997): *Textos constitucionales*, Barcelona, EUB.

suizo, la ampliación de estas atribuciones se ha producido más bien por vía interpretativa que a través de modificaciones formales de la Constitución. Debe notarse que la Constitución norteamericana se modifica más bien poco y que, además, las reformas que ha sufrido en sus más de dos siglos de existencia no han versado particularmente sobre la distribución de competencias.

En cualquier caso, esto no ha impedido que, progresivamente las instancias federales hayan visto considerablemente ampliadas sus atribuciones originarias sin que ello haya dado lugar a problemas jurídicos o políticos de consideración, particularmente, sin que se haya producido una resistencia significativa de los estados (24). Así, si bien es cierto que el poder federal en Estados Unidos se configura como un poder limitado (no sólo ante los estados, sino, fundamentalmente, ante los ciudadanos), es igualmente cierto que, en la protección de determinados bienes jurídicos (como la salud o el medio ambiente), sus posibilidades de actuación no se discuten, en la medida en que representan intereses supraestatales sobre los que existe un consenso básico (25). Por otro lado, debe notarse que los estados miembros no representan proyectos identitarios particulares, de modo que, aparentemente, no parece existir la base sociológica para fundar una resistencia contra la actuación de la federación por causa de la protección de márgenes de decisiones de las comunidades políticas estatales, aunque deberemos matizar esto más adelante (26).

Debe notarse que, en el proceso de ampliación de la esfera de actuación federal que arranca del *New Deal*, la décima enmienda ha sido muy poco utilizada (y con efectos bastante limitados, cuando lo ha sido) en la defensa del margen de decisión de los estados (27). Esto parece ser un indicativo sufi-

(24) PIETTE (1988): 438. SANTOLAYA MACHETTI (1984): 75 y ss., ha hecho notar, sin embargo, que la ampliación de atribuciones del poder central, en la medida en que se produce en el marco de una ampliación general de la esfera de lo público, no significa necesariamente una reducción del margen de actuación de los entes subcentrales. Ahora bien, puede considerarse que sí que es una reducción de sus expectativas, en la medida en que determinadas competencias no ejercidas aún ya no van a poder ser ejercidas por haber sido absorbidas por el poder central. Al proceso de recentralización que se opera en los estados federales de manera paralela a la ampliación de las atribuciones del poder político en el proceso de implantación del Estado del bienestar, se refieren, entre otros, FOSSAS (2001): 75 y 76; MARCOU (1995): 883; TAJADURA TEJADA (1998): 43.

(25) SULLIVAN (1993): 19.

(26) Como pone de manifiesto PEREIRA MENAUT (1998): 47 y 48, no se dan en Estados Unidos tendencias centrífugas equiparables a los separatismos europeos, esto es, la integración federal no se discute.

(27) FINDLEY, FARBER (1988): 204 y 205.

ciente, teniendo en cuenta la significativa ampliación de las atribuciones federales durante el siglo XX, de la inexistencia de una resistencia importante de los estados, en cuanto a comunidades políticas diferenciadas, ante la adopción de decisiones a nivel federal.

Una vez la federación ha intervenido legislativamente, a partir de un título competencial definido de manera más o menos amplia en la Constitución federal, las posibilidades de los estados en el campo ocupado por la nueva normativa federal se modifican significativamente. En este sentido, el ejercicio de la competencia federal en un área determinada da lugar a la *preemption*, esto es, la ocupación de dicho campo, que impide incluso la elaboración legítima de normativa estatal que se refiera a aspectos no regulados en la federal, en la medida que se entiende que existe una voluntad del legislador federal de dejarlos libres. La jurisprudencia exige, para que se pueda hablar de *preemption*, una intención claramente expresada por el Congreso federal de ocupar la materia y desplazar la intervención estatal (28). La determinación de hasta dónde se da la *preemption* acaba dependiendo del caso concreto y debe resolverse mediante la aplicación de los métodos de interpretación habituales (literal, histórica, finalista, etc.) (29).

En este sentido, el Tribunal Supremo ha establecido diversos criterios para considerar que la legislación federal ha ocupado una materia y, en consecuencia, impide la existencia de nueva legislación estatal. En primer lugar, la regulación federal debe ser suficientemente extensiva y detallada como para sugerir que no se deja campo para que los estados puedan complementarla. Si no es así, la ley federal debe referirse a un campo donde el interés federal es tan predominante que la aprobación de leyes estatales no es posible. Por otra parte, incluso si el Congreso no ha excluido completamente la regulación estatal, es claro que la intervención de los estados no puede contradecir lo dispuesto en la legislación federal (lo que sucedería cuando el cumplimiento simultáneo de las dos normas es imposible o cuando la aplicación de la legislación estatal interfiera en el cumplimiento de los objetivos del Congreso) (30).

(28) SULLIVAN (1993): 19 y 20.

(29) FINDLEY, FARBER (1988): 225.

(30) FINDLEY, FARBER (1988): 208 y 209.

b) *La intervención federal en materia de protección del medio ambiente*

En relación con la protección del medio ambiente, la federación ha asumido un rol protagonista desde el final de la década de los sesenta que ha convertido mayormente a los estados en instancias ejecutivas con poco margen de creación (31). En este sentido, a pesar de los esfuerzos de los estados durante las décadas de los cincuenta y los sesenta, se va constatando durante esa época la persistencia de problemas significativos de contaminación que crean una cierta preocupación social, acompañada de una demanda de mayor centralización. Respondiendo a ello, el Congreso adoptará una serie de decisiones que constituyen la primera intervención federal en este campo (así, la *Clean Air Act* de 1963, la *Water Quality Act* de 1965 y, sobre todo, la ya mencionada NEPA) (32).

En este contexto, aparecen un par de artículos de Richard B. Stewart («The Development of Administrative and Quasiconstitutional Law in Judicial Law Review of Environmental Decisionmaking: Lessons from the Clean Air Act», publicado en la *Iowa Law Review*, y «Pyramids of Sacrifice? Problems of Federalism in Mandating State Implementation of National Environmental Policy», aparecido en el *Yale Law Journal*) que consolidan, en el ámbito científico, una predisposición hacia la centralización, atendiendo a una supuesta mayor efectividad en la protección del medio ambiente (33).

Los argumentos fundamentales que afloran a favor de la centralización son: combatir la llamada *tragedy of commons* (diversos actores persiguiendo fines individuales contribuyen a la destrucción de los bienes comunes); la supuesta mayor vulnerabilidad de las organizaciones ecologistas ante la industria a nivel local; los efectos transfronterizos de la contaminación (*spillovers*); el fomento de la predisposición a los sacrificios ambientales cuando se garantizan de manera generalizada por la federación; la poca capacidad técnica de los estados; y los efectos sobre el mercado de la existencia de diversos estándares ambientales de ámbito estatal, circunstancia esta última que preocupa particularmente a la industria (34).

(31) PIETTE (1988): 438.

(32) ESTY (1998): 239 y 240. Sobre el proceso de aprobación de la NEPA, ANDERSON (1973): 4 y ss. Sobre su contenido, KUBASEK, SILVERMAN (2000): 130 y ss.; BUCK (1991): 19 y ss.; NICOLE (1992): 25 y ss.

(33) ESTY (1998): 242, destaca la importancia dichos trabajos como hitos clave en la evolución del debate y su influencia en la localización preeminente de la política ambiental a nivel federal.

(34) ESTY (1998): 240 y 241; STEWART (1978): 162 y ss.

A pesar de reconocer que las decisiones descentralizadas en esta materia sirven a una diversidad de intereses, como la adaptación a las diferentes configuraciones del entorno, la posibilidad de experimentar con políticas ambientales distintas y el estímulo que representan para la responsabilización de los actores por las decisiones que toman, Stewart defiende con convicción la necesidad de una centralización en este terreno, en atención a las dificultades, a su criterio, excesivas que se imponen a la acción federal, a la suposición de que los intereses ambientales pueden ser mejor defendidos a nivel federal y la necesidad de distribuir el sacrificio necesario, a nivel socio-económico, para proteger el medio ambiente sin permitir que los menos propensos puedan permitirse no realizarlo (35).

A partir de los argumentos citados, la legislación ambiental federal se ha amparado en la *Interstate Commerce Clause*, donde se atribuye al Congreso la competencia para «reglamentar el comercio con las naciones extranjeras, entre los diferentes Estados y con las tribus indias», para fundamentar una política ambiental y, en consecuencia, una estrategia de desarrollo sostenible de carácter federal (36). Dicha cláusula ha permitido una incidencia profunda de la federación en las atribuciones de los estados, ya que limita considerablemente la posibilidad de bloquear la intervención federal a partir de las competencias estatales (37).

Por otra parte, el segundo párrafo del artículo 6 de la Constitución federal, donde se prevé la supremacía del Derecho federal termina por reforzar el sentido de la *Commerce Clause*, asegurando la aplicación de las disposiciones dictadas por las instancias centrales en el terreno del Derecho ambiental (38). A partir de la cláusula de supremacía, se garantiza el ejercicio de las competencias normativas federales, impidiendo que el Derecho de los estados interfiera en su realización, particularmente a través de la institución de la *preemption*, es decir, la ocupación del Derecho federal de un terreno determinado que impide cualquier acción de los estados que pueda obstaculizar su aplicación (39).

(35) STEWART (1978): 160 y ss.

(36) Artículo 1.8.4 de la Constitución de los Estados Unidos de América.

(37) FINDLEY, FARBER (1988): 203. Sobre la amplitud de la cláusula en materia de protección del medio ambiente, STEWART (1978): 173.

(38) El artículo 6.2 de la Constitución establece:

«Esta Constitución, y las leyes de los Estados Unidos que se expidan con arreglo a ella, y todos los tratados celebrados o que se celebren bajo la autoridad de los Estados Unidos, serán la suprema ley del país. Los jueces de cada Estado estarán obligados a observarlos, a pesar de cualquier cosa en contrario que se encuentre en la Constitución o las leyes de cualquier Estado».

(39) LUTZ (1984): 581.

Como en el caso del Canadá, aparte de la *Commerce Clause*, en materia de política ambiental ha sido especialmente importante la titularidad del dominio público. En Estados Unidos, la extensión y naturaleza de las tierras propiedad de la federación ha permitido, de acuerdo con el apartado diecisiete de la sección octava, llevar a cabo una parte significativa de la política ambiental en base a las decisiones correspondientes a dichos terrenos (40). Este hecho ha dado aún un mayor margen de desarrollo a la política ambiental federal y ha convertido a la Federación en el actor predominante en esta materia. En consecuencia, el centro ha quedado en disposición de definir una estrategia de desarrollo global ejerciendo una supremacía clara sobre los estados.

Sin embargo, las resistencias a la formulación de la política ambiental federal han sido mucho más significativas en el caso de Estados Unidos que en el de Suiza. De hecho, en los últimos años se ha desarrollado el llamado *Second Generation Thinking*, esto es, un grupo de autores que se han decidido a revisar los puntos de vista de Stewart y de la ola centralizadora de los setenta. Las resistencias a la centralización, sin embargo, no vienen dadas por una eventual incomodidad de los estados ante la toma de decisiones por parte de los órganos centrales, sino por razones de eficacia en la política ambiental y, particularmente, por razones de *accountability* y representatividad (41).

Daniel C. Esty, se refiere a los que, a su juicio, son los principales argumentos a favor de un retorno de las políticas ambientales a los estados, a saber: la mayor eficiencia de la diversidad de respuestas; el hecho que, contrariamente a fomentar el *race to the bottom*, la competencia entre estados estimula a regular de manera más efectiva; la suposición que las mayores presiones que producen en los niveles más altos de gobierno; y, finalmente, las dudas que se plantean en relación a la obligación de pagar a los entes subestatales por un nivel de protección diferente del que escojan por sí mis-

(40) FINDLEY, FARBER (1988): 206 y 207. También se refiere a ello LUTZ (1984): 576 y 577, el cual, además pone de manifiesto la incidencia en este campo de la autoridad del Congreso en materia de los acuerdos entre los estados así como en sus atribuciones en materia tributaria.

(41) NEF (1961) 195, considera que la autonomía de los ciudadanos queda mejor garantizada a través de la toma de decisiones en comunidades más pequeñas. Así, en lugar de una heteronomía derivada de la distancia y la disolución de la representatividad de la decisión en una comunidad política enorme, se garantiza la *Selbstgesetzgebung* de la mejor manera. La preservación de la autonomía individual en el proceso político es una visión clásica en el federalismo, como muestra, por ejemplo, Proudhon [para una visión del federalismo proudhiano, ROLLAND (1993)].

mos (42). En este sentido, según Gilbreath, la toma de decisiones a un nivel más próximo maximizaría las posibilidades de participación, acercando las soluciones políticas a lo que la población puede sentir como correcto (43).

Se arguye, en definitiva, que los estados, a través de políticas individuales, pueden llegar a generar resultados más correctos, considerando que es más plausible que cincuenta esfuerzos tienen más posibilidades de acertar que uno solo (44). Esta posibilidad serviría para argumentar a favor de la descentralización para aquellos casos en que el problema que se pretende resolver presenta las mismas características en todo el territorio. Por supuesto, en el caso en que el problema presenta una naturaleza local, la respuesta local parece la más adecuada. Se observa, sin embargo, que el tipo de argumentos esgrimidos no tiene reposo, de ningún modo, en la articulación de políticas ambientales y, por lo tanto, estrategias de desarrollo diferenciadas por parte de unos entes subcentrales que se sienten amenazados por el centro. Se trata, más bien, de desarrollar la mejor estrategia para un desarrollo sostenible, sin que se aprecie un conflicto entre actores del sistema para definir e imponer la propia de manera autónoma.

En definitiva, la discusión sobre la localización de la política ambiental responde a la naturaleza de los elementos cohesionadores de la comunidad política (45). Así, si en Suiza, la federación no es sentida algo ajeno a los cantones, en Estados Unidos, la Unión puede dar una cierta sensación de ajenez, pero no por la existencia de identidades estatales centrífugas, sino por su carácter de poder político, lo que le da, en la tradición del pensamiento político liberal en que se fundamenta la Constitución norteamericana, un carácter de amenaza potencial para el ciudadano. La discusión, por lo tanto, no es tanto si la política ambiental federal constituye una amenaza para el desarrollo de las competencias de los estados, sino si dicha política federal constituye una amenaza para las libertades de los ciudadanos y si es realmente eficiente desde el punto de la definición de una estrategia de desarrollo sostenible que tenga en cuenta los intereses en presencia (y, particularmente, la protección del medio ambiente y la generación de bienestar a través del crecimiento económico).

(42) ESTY (1998): 245 y ss.

(43) GILBREATH (2000): 593.

(44) ESTY (1998): 254.

(45) En relación con la cohesión de la comunidad política, es inexcusable la referencia al concepto de integración en la dinámica estatal, SMEND (1985): 62 y ss.

4. LAS DIFICULTADES DEL FEDERALISMO CANADIENSE ANTE LA DEFINICIÓN DE UNA ESTRATEGIA DE DESARROLLO SOSTENIBLE

Con el análisis de la situación en el Canadá, entramos ya en el estudio de casos en que un encaje territorial no resuelto convincentemente se proyecta en la política ambiental, dificultando, hasta cierto punto, el diseño de estrategias sólidamente fundamentadas para construir un modelo de desarrollo sostenible. Como se ha dicho, la distribución competencial operada por la *British North America Act* de 1867 no resuelve claramente las cuestiones relativas a la localización de la política ambiental. En este terreno, las provincias han apoyado sus demandas, por una parte, en la competencia que les reconoce el artículo 92.13 de la Ley Constitucional de 1867 en materia de derechos civiles y régimen jurídico de la propiedad, que las habilitaría para intervenir normativamente en el uso del territorio, así como en diversos aspectos relativos a la economía productiva, incluyendo la regulación de emisiones contaminantes (46). Por su parte, la federación también ha podido aducir sus propias competencias normativas en materia de protección del medio ambiente, entre las que pueden considerarse las relativas a costas y pesca (art. 91.12 de la Ley Constitucional de 1867), navegación (art. 91.10), transportes interprovinciales (art. 91.10.a), comercio (art. 91.2), Derecho criminal (art. 91.27), así como la cláusula residual en materia de «paz, orden y buen gobierno», que se recoge en el párrafo inicial del mismo artículo 91. Además, debe considerarse que las provincias detentan la titularidad de los recursos naturales que se encuentran en el interior de sus fronteras, excepto algunas porciones de territorio pertenecientes a la federación, que, asimismo, es la titular de la mayor parte de las tierras de los territorios (Noroeste, Yukon y Nunavut) (47).

Dado este marco general, han sido predominantemente las provincias las que han manifestado un rol más activo a la hora de impulsar políticas ambientales propias. De este modo, contrariamente a lo sucedido en Estados Unidos, la federación ha adoptado un papel secundario que sólo ha intentado romper de manera incidental a partir del cambio de década entre los ochenta y los noventa. Por ello, se ha asumido con una cierta amplitud entre los estudiosos que la política ambiental es algo que corresponde más bien a las provincias (48).

(46) COTTON, MCKINNON (1993): 4.

(47) En relación con las provincias, GIBSON (1974): 107 y 108; HARRISON (1996): 4; LECLAIR (1995): 44. En relación con la Federación, RANKIN (1993): 32 y 33.

(48) PRÉVOST (1996): 140.

Sin embargo, se ha ido desarrollando una tendencia a interpretar que un mejor modo de responder a los retos que plantea la protección del medio ambiente en el momento presente, atendiendo a su globalidad y a su incardinación inescindible con las estrategias generales de desarrollo, sería a través de una respuesta única articulada desde la federación. Atendiendo a este tipo de demandas, el Tribunal Supremo ha ido desgranando una jurisprudencia destinada a deslindar los distintos ámbitos competenciales en esta materia ante la conflictividad provocada por algunas intervenciones normativas federales referidas a la protección del medio ambiente (49).

En cualquier caso, para la argumentación que aquí nos interesa seguir, debemos destacar, en primer lugar, que los conflictos planteados ante el Tribunal Supremo son una expresión suficientemente clara, como en el caso de España, al que nos referiremos más adelante, de una desconfianza mutua entre entes subcentrales y estado central en relación con la articulación de estrategias orientadas hacia el desarrollo (50). Según nuestra opinión, esto responde a que, contrariamente a lo que sucede en Estados Unidos o en Suiza, el estado central, en este caso, tiene un déficit de representatividad para algunos de los actores subcentrales, que, en consecuencia, no se muestran demasiado dispuestos a ceder las decisiones en materia de protección del medio ambiente y, por lo tanto, de modelo de desarrollo a una entidad central que, en cierto modo, consideran como extraña.

Los resultados ofrecidos por los instrumentos de cooperación en el Canadá sirven de apoyo a la interpretación ofrecida. Efectivamente, es cierto que, más allá de las dificultades que plantea el modelo constitucional canadiense a la hora de definir las competencias en relación con el medio ambiente, se han llevado a cabo intentos de cooperación de diversa naturaleza, incluyendo no sólo a los poderes públicos afectados, sino también a actores privados (51). Entre estas experiencias, es interesante destacar el Consejo Canadiense de Ministros del Medio Ambiente (CCMMA), que empezó a funcionar en 1962 como Consejo Canadiense de Ministros de Recursos y se reorganizó en 1971 para encarar los nuevos retos que planteaba la preocupación en relación con la degradación del medio ambiente que se empezó a extender en aquel momento en los países más desarrollados. En el CCMMA se

(49) No vamos a entrar en detalle en relación con dicha jurisprudencia, ya que la hemos tratado ampliamente JARIA I MANZANO (2005b): 305 y ss.

(50) Esto puede apreciarse con gran claridad en el caso Hydro-Quebec [Sentencia del Tribunal Supremo Sentencia *R. v. Hydro-Quebec* (1997) 3 S.C.R. 213].

(51) BENIDICKSON (1997): 32 y 33.

hallan representadas las diez provincias, los tres territorios y la Administración federal (52).

El CCMMA se ha constituido en un marco para la expresión de las opiniones provinciales en la formulación de una política ambiental consensuada a nivel federal y ha permitido llegar a acuerdos sectoriales de relevancia como el Programa Nacional de Regeneración de Lugares Contaminados o el Plan de Acción para la Eliminación de los CFC. También ha sido el foro en el que los actores públicos implicados han podido discutir el Acuerdo Marco de Gestión Ambiental, documento de contenido más ambicioso en el diseño de una estrategia global frente a las cuestiones ambientales (53).

Sin embargo, el hecho de que Quebec no firmara este último acuerdo muestra que la articulación de instrumentos cooperativos no ha sido suficiente para la construcción de una política ambiental a nivel federal suficientemente sólida. Es evidente que un *opting-out* de este tipo es inimaginable en los casos presentados previamente. En todo caso, ello conlleva, desde nuestro punto de vista, una dificultad evidente para el desarrollo de una política ambiental realmente eficiente, en la medida en que se abre la posibilidad de que se los actores en conflicto adopten medidas contrapuestas y, por lo tanto, se reducen las posibilidades de que dichas medidas obtengan los resultados buscados.

En definitiva, la actitud de Quebec en el marco del CCMMA, en comparación con la situación expuesta en Suiza y Estados Unidos, muestra, en primer lugar, que los argumentos técnicos (una mayor eficiencia en el diseño de la política ambiental) funcionan en el caso de que exista un consenso fundamental en relación con la legitimidad en la toma de decisiones. En caso contrario, los actores tienden a colisionar mediante políticas contrapuestas que no parecen la mejor forma de articular una estrategia de desarrollo realmente eficiente.

De hecho, los argumentos desarrollados por la literatura norteamericana a favor de la centralización en materia de política ambiental sólo se sostienen cuando existe una confianza en la generalidad de los entes subcentrales de que la política ambiental federal no va a ser un arma para laminar sus proyectos políticos particulares. En caso contrario, como ilustra el ejemplo de Quebec, las reservas hacia la acción federal en general, contemplada como amenaza, afectan y erosionan también las posibilidades de una política ambiental conjunta.

(52) OGAN (2000): 19.

(53) OGAN (2000): 20 y 21.

5. INTERÉS GENERAL, MEDIO AMBIENTE Y ESTADO AUTONÓMICO: EL MODELO ESPAÑOL

Como es sabido, en el caso español, el Estado dispone, de acuerdo con el artículo 149.1.23.^a de la Constitución española, de la competencia en relación con la legislación básica en materia de protección del medio ambiente, pudiendo ser asumido el resto de la materia por las comunidades autónomas, como, de hecho, puede considerarse que ha ocurrido con los distintos Estatutos de Autonomía (54). De esta afirmación inicial, se deduce, según nuestra opinión, la existencia de un sistema de protección del medio ambiente particularmente descentralizado, en el que, más allá del núcleo básico, el peso de la política ambiental recae en las comunidades autónomas. A pesar de ello, como hemos expuesto con amplitud en otro lugar, la interpretación que ha dado el Tribunal Constitucional al contenido de la legislación básica ha ampliado considerablemente las atribuciones del Estado, atribuyéndole un rol protagonista en la política ambiental que ha dejado en un segundo plano a las comunidades autónomas en el aspecto normativo y que ha incluso recordado sus atribuciones ejecutivas que, de acuerdo con el Bloque de la Constitucionalidad, serían exclusivas (55).

(54) El artículo 32.12 del Estatuto de Autonomía de las Islas Canarias, el artículo 25.7 del Estatuto de Autonomía de Cantabria, el artículo 57.c) de la Ley orgánica de reintegración y mejoramiento del régimen foral de Navarra y el artículo 12.1.a) del Estatuto de Autonomía del País Vasco otorgan a las comunidades autónomas mencionadas la competencia relativa al desarrollo legislativo y la ejecución en materia de medio ambiente. En cambio, el artículo 57.3 del Estatuto de Autonomía de Andalucía, el artículo 37.3 del Estatuto de Autonomía de Aragón, el artículo 11.5 del Estatuto de Autonomía de Asturias, el artículo 32.7 del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha, el artículo 34.5 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, el artículo 144.1 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, el artículo 50.6 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, el artículo 8.8 del Estatuto de Autonomía de Extremadura, el artículo 27 del Estatuto de Autonomía de Galicia, el artículo 11.7 del Estatuto de las Islas Baleares, el artículo 9.1 del Estatuto de Autonomía de La Rioja, el artículo 27.7 del Estatuto de Autonomía de Madrid y el artículo 11.3 del Estatuto de Autonomía de Murcia se refieren, con alguna diferencia de detalle, a una competencia en relación con el desarrollo legislativo, las normas adicionales de protección y la ejecución en materia de protección del medio ambiente de la que disfrutarían las comunidades autónomas mencionadas. Según nuestra opinión y de acuerdo con una interpretación finalista del marco general de distribución de las competencias en relación con la protección del medio ambiente, la partición funcional de la materia que hace este segundo bloque de estatutos es, de hecho, de aplicación general. Como hemos puesto de manifiesto anteriormente (JARIA I MANZANO, ROMÁN MARTÍN, VERNET I LLOBET (2004), entre otros trabajos), la distinción entre desarrollo legislativo y normas adicionales de protección tiene relevancia.

(55) Para una discusión en detalle sobre estas cuestiones, JARIA I MANZANO (2005c).

A partir de la noción de interés general y de la noción de supracomunitariedad de determinados aspectos de la protección del medio ambiente, el Tribunal Constitucional ha venido alimentado una interpretación tan recentralizadora como discutible del marco constitucional en esta materia a la que tampoco ha sido ajena una parte importante de la doctrina (56). Así, de acuerdo con lo expresado en su doctrina sobre el particular, el Tribunal Constitucional parece apuntar a que la defensa del interés general recaerá de manera preferente en el Estado, dejando a las comunidades autónomas un ámbito de actuación secundario, incluso en aquellas materias en que el texto constitucional apunta hacia un rol preferente de éstas. En cualquier caso, es claro que esta consideración de las comunidades autónomas como poderes marginales o complementarios, que está en el fondo del discurso del Tribunal Constitucional en esta materia, apunta hacia una fractura clara en relación con la interpretación del modelo de Estado derivado de la Constitución como proyecto colectivo altamente descentralizado y diverso. En definitiva, la desconfianza que expresa la jurisprudencia constitucional hacia las comunidades autónomas no casa con el sentimiento de densidad política con que el hecho autonómico se vive en algunas de ellas y arroja luz en relación con la diversidad de miradas sobre el carácter del proyecto colectivo que se amparan bajo el manto de la Constitución (57).

Una vez más, como veíamos para Canadá, los problemas aparentemente marginales que afloran en relación con la protección del medio ambiente y su asignación a nivel territorial apuntan hacia una falta de consistencia esencial en el modelo territorial. Por otra parte, esta iluminación que las cuestiones ambientales arrojan sobre cuestiones fundamentales en relación con el

(56) Así, por poner sólo algunos ejemplos, DOMPER FERRANDO (1992): 241, ha defendido que, por motivos de interés general, el Estado puede realizar actos de ejecución en materia de protección del medio ambiente, mientras que TORNOS (1985): 297, ha defendido los actos de ejecución estatales en cuestiones que tengan una dimensión supracomunitaria. Tomando aparentemente apoyo en esta tendencia doctrinal más o menos amplia, el Tribunal Constitucional se ha mostrado favorable a admitir, ni que sea de manera excepcional y más restringida que lo que las opiniones mencionadas pudieran apuntar, los actos de ejecución por parte del Estado, como puso de manifiesto, la STC 329/1993, de 21 de noviembre, FJ 4, fundando esta atribución estatal extraordinaria en la necesidad de proteger el derecho a un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona y suponiendo, al parecer, que las comunidades autónomas son incapaces de protegerlo por ellas mismas mediante mecanismos de cooperación cuando la dimensión de la amenaza supera su ámbito territorial. Sea como sea, el Tribunal Constitucional ha insistido en el carácter excepcional de este tipo de intervenciones, por ejemplo, en la STC 194/2004, de 10 de noviembre, FJ 7.

(57) Justamente a esta diversidad de enfoques responde la misma apertura del sistema constitucional en relación con la distribución territorial del poder político. En relación con ello, VERNET I LLOBET (2002): 141 y ss.

modelo de Estado y la dimensión sustancial del proyecto colectivo que éste representa permiten suponer que, quizá, dichas cuestiones no son tan marginales como podría parecer y que, efectivamente, en la medida en que inciden en el modelo de desarrollo pasan a formar parte de la mencionada dimensión sustancial.

Es cierto, por otro lado, que, a pesar de esta desconfianza que se hace manifiesta al reforzar más allá de lo que parece desprenderse de los textos normativos la competencia estatal en esta materia, el Tribunal Constitucional ha apuntado hacia lo que debería ser la respuesta dado el modelo de distribución competencial que se desprende del Bloque de la Constitucionalidad, a saber, la cooperación entre los diferentes poderes públicos implicados. Esta cooperación tiene sentido tanto por la imposibilidad de limitar territorialmente los asuntos ambientales como por el solapamiento que se opera entre la competencia en materia de medio ambiente y otros títulos competenciales que pueden incidir en la protección del bien jurídico que nos ocupa (58).

Como pone de manifiesto el propio Tribunal Constitucional, «[d]ebe recordarse al respecto que la proyección sobre un mismo espacio físico o, como en este caso, sobre un mismo recurso natural de títulos competenciales distintos a favor del Estado o las Comunidades Autónomas impone, como este Tribunal ha tenido ocasión de señalar con carácter general y de resaltar, en particular en materia de aguas, la cooperación entre las Administraciones públicas implicadas mediante la búsqueda o creación de instrumentos que permitan articular su actuación, aunque sin alterar la titularidad y el ejercicio de las competencias propias de los entes en relación» (59).

En definitiva, parece que el sistema español de distribución de competencias en relación con la protección del medio ambiente apunta a soluciones consensuadas entre los diferentes poderes públicos implicados, soluciones que pueden tanto un carácter multilateral como bilateral según el caso. Sin embargo, el carácter competitivo que ha tenido la descentralización en el caso español así como las reservas que continua planteando en amplios sectores (también en la literatura científica) el ejercicio del poder por parte de las comunidades autónomas da lugar a un apoderamiento del Estado que supera, a nuestro juicio, las competencias que le atribuye la Constitución, sin

(58) Por todos, DOMPER FERRANDO (1995): 31. Tanto ALONSO GARCÍA, LOZANO, PLAZA MARTÍN (1999): 109; como RIVERO YSERN (1977): 79, destacan la importancia del solapamiento de títulos competenciales en este ámbito para defender la importancia de la cooperación entre los poderes públicos implicados.

(59) STC 118/1998, de 4 de junio, FJ 12.

que, como sucede en Suiza o en Estados Unidos, exista un consenso territorial suficiente en ese sentido.

6. CONCLUSIÓN

La centralización sin mayores conflictos que, en relación con las políticas ambientales, se ha producido en Suiza y (algo menos) en Estados Unidos contrasta con la conflictividad que ha acompañado el desarrollo de políticas ambientales centralizadas en el Canadá y en España. La tesis fundamental de este trabajo es, como se habrá podido ir viendo, que la explicación de este fenómeno parece encontrarse en el grado de confianza que los actores del sistema mantienen entre ellos, de modo que, cuando éste es bajo, los actores tienden a colisionar en sus políticas ambientales porque parecen más interesados en preservar su autonomía en la toma de decisiones que en afrontar realmente los problemas que plantean las amenazas al medio ambiente derivadas del desarrollo tecnológico.

Según nuestra opinión, la política ambiental es un aspecto clave de la construcción de las sociedades contemporáneas y en la definición de su modelo de desarrollo. Por eso mismo, a la hora de diseñarla deben tenerse en cuenta la complejidad política del sistema en que debe llevarse a cabo, en lugar de que el actor predominante, esto es, el centro, pretendiendo maximizar la protección del medio ambiente, imponga sus propias soluciones sin contar con los actores territoriales. Las soluciones impuestas acostumbran a generar conflictos y, en consecuencia, su eficacia final queda comprometida. En este sentido, como ya hemos manifestado en trabajos anteriores, nos parece que la protección del medio ambiente, en el caso de escenarios territorialmente complejos, debe vehicularse a través de instrumentos negociados.

De hecho, la aparente debilidad de la vía cooperativa en el diseño de mecanismos de protección del medio ambiente es en realidad un punto fuerte, atendiendo a que, generalmente, se acepta la necesidad de articular estrategias consensuadas para desarrollar una política ambiental efectiva, de acuerdo con el principio de cooperación (60). En definitiva, la existencia de una distribución territorial del poder político que se proyecta (y esto es común a todos los modelos analizados) con mayor o menor intensidad en la política ambiental exige la implementación de estrategias de consenso que deben, a su vez, responder al grado de solidez que, en cada caso, tenga la integración

(60) Sobre el principio de cooperación, SCHMIDT (1992): 7 y 8.

territorial. El desarrollo sostenible implica no sólo, según esta perspectiva, un consenso social sino también un consenso territorial. En definitiva, no debe desconocerse, para concluir, que la Declaración de Río alude a la cooperación en cuatro de sus principios [séptimo (61), noveno (62), duodécimo (63), y vigésimo séptimo (64)]. No parece una insistencia gratuita, atendiendo tanto a la dimensión del desafío como a la fragmentación de los actores.

(61) El principio séptimo de la Declaración de Río de Janeiro sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo dice:

«Los Estados deberán cooperar con espíritu de solidaridad mundial para conservar, proteger y restablecer la salud y la integridad del ecosistema de la Tierra. En vista de que han contribuido en distinta medida a la degradación del medio ambiente mundial, los Estados tienen responsabilidades comunes pero diferenciadas. Los países desarrollados reconocen la responsabilidad que les cabe en la búsqueda internacional del desarrollo sostenible, en vista de las presiones que sus sociedades ejercen en el medio ambiente mundial y de las tecnologías y los recursos financieros de que disponen».

La versión que se ofrece se basa en las versiones en inglés y en francés que constan en la página web oficial del Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (www.unep.org).

(62) El principio noveno de la Declaración de Río de Janeiro sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo dice:

«Los Estados deberán cooperar o intensificar el reforzamiento de las capacidades endógenas en materia de desarrollo sostenible mejorando la comprensión científica a través de intercambios de conocimientos científicos y técnicos y facilitando la puesta a punto, la adaptación, la difusión y la transferencia de técnicas, incluyendo las técnicas nuevas e innovadoras».

(63) El principio duodécimo de la Declaración de Río de Janeiro sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo dice:

«Los Estados deberán cooperar para promover un sistema económico internacional abierto y favorable, orientado a engendrar un crecimiento económico y un desarrollo sostenible en todos los países, que permitirá luchar mejor contra los problemas de degradación del medio ambiente. Las medidas de política comercial motivadas por consideraciones relativas al medio ambiente no podrán constituir un medio de discriminación arbitraria o injustificable, ni una restricción disfrazada para los intercambios internacionales. Toda acción unilateral orientada a resolver los graves problemas ecológicos más allá de la jurisdicción del país importador deberá ser evitada. Las medidas de lucha contra los problemas ecológicos transfronterizos o mundiales deberán, siempre que sea posible, estar basadas sobre un consenso internacional».

(64) Quizá el más importante de todos en la cuestión que nos ocupa, el principio vigésimo séptimo de la Declaración de Río de Janeiro sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo dice:

«Los Estados y los pueblos deben cooperar de buena fe y con un espíritu de solidaridad en la aplicación de los principios consagrados en la presente Declaración y al desarrollo del Derecho internacional dentro del ámbito del desarrollo sostenible».

BIBLIOGRAFÍA CITADA

- ALDER, JOHN y DAVID WILKINSON (1999): *Environmental Law & Ethics*, Londres, Macmillan.
- ALONSO GARCÍA, RICARDO; BLANCA LOZANO y CARMEN PLAZA MARTÍN (1999): «El medio ambiente ante el Tribunal Constitucional: problemas competenciales y ultra-eficacia protectora», *Revista de Administración Pública*, núm. 148, págs. 99-132.
- ANDERSON, FREDERICK R. (1973): *NEPA in the Courts. A Legal Analysis of the National Environmental Policy Act*, Baltimore-Londres, The Johns Hopkins University Press.
- ARBÓS, XAVIER y JAUME VERNET I LLOBET (1999): «Los nuevos federalismos y el constitucionalismo del siglo XXI», MIGUEL ÁNGEL APARICIO (dir.), *La Descentralización y el Federalismo. Nuevos modelos de Autonomía Política (España, Bélgica, Canadá, Italia y Reino Unido)*, Barcelona, Cedecs, págs. 261-271.
- BENIDICKSON, JAMIE (1997): *Environmental Law*, Ottawa, Irwin Law.
- BUCK, SUSAN J. (1991): *Understanding Environmental Administration and Law*, Washington-Covelo, Island.
- COMISIÓN MUNDIAL DEL MEDIO AMBIENTE Y DEL DESARROLLO (1988): *Nuestro futuro común*, Madrid, Alianza Editorial.
- COTTON, ROGER y KELLEY M. MCKINNON (1993): «An Overview of Environmental Law in Canada», GEOFFREY THOMPSON, MOIRA L. MCCONNELL y LYNNE B. HUESTIS (eds.), *Environmental Law and Business in Canada*, Aurora, Canada Law Book, págs. 3-30.
- DESIDERI, CARLO (2001): «Il riparto delle attribuzioni per la tutela dell'ambiente», CARLO DESIDERI (ed.), *Autonomie territoriali e tutela dell'ambiente*, Milán, Giuffrè, págs. .
- DOMPER FERRANDO, JAVIER (1992): *El medio ambiente y la intervención administrativa de las actividades clasificadas. I. Planteamientos constitucionales*, Madrid, Civitas.
- (1995): «El medio ambiente: planteamientos constitucionales», GERMÁN GÓMEZ ORFANEL (coord.), *Derecho del medio ambiente*, Madrid, Ministerio de Justicia e Interior, págs. 15-43.
- EPINEY, ASTRID; HANSPETER PFENNIGER y RETO GRUBER (1999): *Europäisches Umweltrecht und die Schweiz. Neuere Entwicklungen und ihre Implikationen*, Berna Stämpfli.
- ESTY, DANIEL C. (1998): «Revitalizing Environmental Federalism», *Land Use and Environment Law Review*, págs. 209-292.
- FINDLEY, ROGER W. y DANIEL A. FARBER (1988): *Environmental Law*, St. Paul, West Publishing.
- FLEINER, THOMAS (1979): «Die Stellung der Minderheiten im schweizerischen Staatsrecht», ULRICH HÄFELIN, WALTER HALLER y DIETRICH SCHLINDLER (eds.), *Menschenrechte, Föderalismus, Demokratie. Festschrift zum 70. Geburtstag von Werner Hägi*, Zurich, Schulthess, págs. 115-128.

- (2000): «Einleitung: Föderalismus und Totalrevision», THOMAS FLEINER, PETER FORSTER, ALEXANDER MISIC y URS THALMANN (eds.), *Die neue schweizerische Bundesverfassung. Föderalismus, Grundrechte, Wirtschaftsrecht und Staatsstruktur / La nouvelle Constitution suisse. Fédéralisme, droits fondamentaux, droit économique et structure de l'Etat.*, Basilea-Ginebra-Múnich, Helbing & Lichtenhahn, págs. 1-5.
- FOSSAS, ENRIC (2001): «La Comunitat Autònoma de Catalunya en la Constitució del 1978», MERCÈ BARCELÓ y JOAN VINTRÓ (coords.), *Dret Públic de Catalunya*, Barcelona, Cedecs, págs. 179-187.
- GIBSON, DALE (1974): «The Environment and the Constitution. New Wine in Old Bottles», O. P. DWIVEDI, *Protecting the Environment. Issues and Choices - Canadian Perspectives*, Toronto, Coop Clark, págs. 105-121.
- GILBREATH, CINNAMON (2000): «Federalism in the Context of Yucca Mountain: Nevada v. Department of Energy», *Ecology Law Quarterly*, vol. 27, págs. 577-601.
- HARRISON, KATHRYN (1996): *Passing the Buck. Federalism and Canadian Environmental Policy*, Vancouver, UBC Press.
- JARIA I MANZANO, JORDI (2001): «El federalismo suizo. Una respuesta a una sociedad plural», *Revista Vasca de Administración Pública / Herri-Arduralaritzako Euskal Aldizkaria*, núm. 61 (I), págs. 89-136.
- (2005a): «El bienestar posible: estado social y protección del medio ambiente», *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, núm. 8, págs. 61-82.
- (2005b): «Descentralización y desarrollo sostenible: el caso de Canadá», *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 31, págs. 301-332.
- (2005c): «Problemas competenciales fundamentales en materia de protección del medio ambiente», *Revista Vasca de Administración Pública / Herri-Arduralaritzako Euskal Aldizkaria*, núm. 73 (I), págs. 117-134.
- JARIA I MANZANO, JORDI; LAURA ROMÁN MARTÍN y JAUME VERNET I LLOBET (2004): «La incidencia de la Ley 16/2002, de 1 de julio, en la legislación catalana preexistente en materia de prevención y control integrados de la contaminación», JOAN BAUCCELLS LLADÓS y JAUME VERNET I LLOBET (coords.), *La prevención y el control integrados de la contaminación*, Madrid, Marcial Pons, págs. 113-132.
- KEATING, MICHAEL (1996): *Naciones contra el Estado. El nacionalismo de Cataluña, Quebec y Escocia*, Barcelona, Ariel.
- KELLER, HELENE (1993): *Umwelt und Verfassung. Eine Darstellung des kantonalen Umweltverfassungsrechts*, Zürich, Schultess.
- KUBASEK, NANCY K. y GARY S. SILVERMAN (2000): *Environmental Law*, Upper Saddle River, Prentice Hall.
- LECLAIR, JEAN (1995): «L'étendue du pouvoir constitutionnel des provinces et de l'État central en matière d'évaluation des incidences environnementales au Canada», *Queen's Law Journal*, vol. 21, págs. 37-77.
- LOPERENA ROTA, DEMETRIO (1998): *Los principios del Derecho ambiental*, Madrid, Civitas.
- LUTZ, ROBERT E. (1984): «Interstate Environmental Law: Federalism Bordering on Neglect?», *Land Use and Environment Law Review*, págs. 571-653.

- MACCHIA, PATRIZIA (1994): *Normativa a tutela dell'ambiente e disciplina del sistema produttivo nell'ordinamento giuridico elvetico*, Nápoles, Jovene.
- MARCOU, GÉRARD (1995): «L'évolution récente du fédéralisme allemand sous l'influence de l'intégration européenne et de l'unification», *Revue de Droit Public*, núm. 4, págs. 883-919.
- MURALT MÜLLER, HANNA (1997): «Vernehmlassungsverfahren - helvetisches Ritual oder modernes partizipatorisches Instrument der Konkordanzdemokratie», *LeGes*, núm. 2, págs. 17-39.
- NEF, HANS (1961): «Die Wertordnung der schweizerischen Bundesverfassung», *VVAA, Verfassungsrecht und Verfassungswirklichkeit. Festschrift für Hans Huber zum 60. Geburtstag*, Berna, Stämpfli.
- NICOLE, YVES (1992): *L'étude d'impact dans le système fédéraliste suisse. Étude de droit fédéral et de droit vaudois*, Lausana, Payot.
- OGAN, MARSHALL (2000): «An Evaluation of the Environmental Harmonization Initiative of the Canadian Council of Ministers of the Environment», *Journal of Environmental Law and Practice*, núm. 10, págs. 15-37.
- PAPADOPOULOS, YANNIS (1997a): *Les processus de décision fédéraux en Suisse*, París-Montreal, L'Harmattan.
- (1997b): «La consultation: un outil de gouvernabilité? - Fonctions et disfonctions de la phase préparlementaire», *LeGes*, núm. 2, págs. 41-60.
- PEREIRA MENAUT, ANTONIO-CARLOS (1998): *Invitación al estudio de la Constitución de los Estados Unidos*, Santiago de Compostela, Tórculo.
- PIETTE, JEAN (1988): «La protection de l'environnement au Canada et aux États-Unis», *Les Cahiers de Droit*, vol. 29, págs. 425-445.
- PRÉVOST, ANDRÉ (1996): «L'environnement est-il un domaine de compétence provinciale?», *Développements récents en droit de l'environnement (1996)*, Comansville, Yvon Blais, págs. 105-140.
- RANKIN, MURRAY (1993): «Environmental Regulation and the Changing Canadian Constitutional Landscape», GEOFFREY THOMPSON, MOIRA L. MCCONNELL y LYNNE B. HUESTIS (eds.), *Environmental Law and Business in Canada*, Aurora (Ontario), Canada Law Book, págs. 31-51.
- RIVERO YSERN, ENRIQUE (1977): «El ordenamiento jurídico nuclear y la ordenación y gestión del medio ambiente», *Revista de Administración Pública*, núm. 83, págs. 59-97.
- ROLLAND, PATRICE (1993): «Le fédéralisme, un concept social global chez Proudhon», *Revue de Droit Public*, núm. 6, págs. 1521-1546.
- RUIZ-RICO RUIZ, GERARDO (1997): «La tutela dell'ambiente in Spagna», LUCA MEZZETTI (ed.), *I diritti della natura. Paradigmi di giuridificazione dell'ambiente nel diritto pubblico comparato*, Padua, Cedam, págs. 229-288.
- (2000a): *El derecho constitucional al medio ambiente adecuado*, Valencia, Tirant lo Blanch.
- (2000b): «Constitución y medio ambiente en los Estados Unidos: elementos de referencia para conocer el régimen jurídico de los parques nacionales».

- RUIZ-RICO RUIZ, GERARDO (coord.), *Derecho comparado del medio ambiente y de los espacios naturales protegidos*, Granada, Comares, págs. 395-426.
- SANTOLAYA MACHETTI, PABLO (1984): *Descentralización y cooperación*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local.
- SCHMIDT, REINER (1992): *Einführung in das Umweltrecht*, Múnich, Beck.
- SCHMITT, CARL (1992): *Teoría de la Constitución*, Madrid, Alianza.
- SMEND, RUDOLF (1985): *Constitución y Derecho Constitucional*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.
- SOSA, NICOLÁS M. (2001): «A vueltas con la sustentabilidad, esta vez desde la ética», *Sistema*, núms. 162/163, págs. 53-72.
- STEWART, RICHARD B. (1978): «Pyramids of Sacrifice? Problems of Federalism in Mandating State Implementation of National Environmental Policy», *Land Use and Environment Law Review*, págs. 147-223.
- SULLIVAN, THOMAS F. P. (1993): «Basics on Environmental Law», VVAA, *Environmental Law Handbook*, Rockville, Government Institutes.
- TAJADURA TEJADA, JAVIER (1998): *El principio de cooperación en el estado autonómico*, Granada, Comares.
- TORNOS I MAS, JOAQUIM (1985): «Competencias de la Comunidad Europea y de las Comunidades Autónomas en materia de medio ambiente», VICTORIA ABELLÁN (coord.), *La integración de España en las Comunidades Europeas y las competencias de las Comunidades Autónomas*, Barcelona, Patronat Català Pro Europa, págs. 271-307.
- VERNET I LLOBET, JAUME (2002): «La apertura del sistema autonómico», *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, núm. 14, págs. 127-170.
- WAGNER PFEIFER, BEATRICE (1999): *Umweltrecht (I)*, Zúrich, Schulthess.
- WALLIMANN, BRUNO (1995): «Das schweizerische Umweltrecht auf der Höhe der Zeit», *Umweltrecht in der Praxis / Le Droit de l'environnement dans la pratique*, págs. 437-443.