

LAS FUNCIONES DE LAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS EN EL MEDIO AMBIENTE: INTENTO DE SISTEMATIZACION

Por DIEGO JOSE MARTINEZ MARTIN

Sumario: INTRODUCCIÓN.—FUNCIONES AMBIENTALES DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS: Reglamentación ambiental. Tutela ecológica. Actividades de programación. Gestión de bienes y servicios ambientales.

INTRODUCCION

El análisis de las funciones de las Administraciones Públicas en el medio ambiente constituye un elemento de clarificación imprescindible para permitir una visión de conjunto del alcance que tiene, a nivel administrativo, una cuestión de tanta trascendencia social.

Los estudios sobre la actividad administrativa en el medio ambiente, o sea los análisis sobre el conjunto de organizaciones oficiales encargadas de idear, regular y ejecutar la política ambiental, son presupuesto fundamental para conocer el alcance jurídico y organizativo que este tema ha adquirido en España (1).

La dimensión de la política ambiental que sea posible en

(1) VALLET: *L'Administration de l'environnement*. Berger-Levrault, París, 1975.

nuestro país viene dada por varios condicionantes: nivel de sensibilidad o de demanda de los bienes y servicios que proporciona el medio ambiente en el conjunto social, la coyuntura económica y repercusión en el cuadro económico de las acciones ambientales, el nivel tecnológico de las alternativas necesarias para la puesta en marcha de estas acciones, el nivel de normas generales que permitan o no la adopción de ciertas medidas y, sobre todo, las posibilidades de las organizaciones públicas para concebir y ejecutar dicha política. Dado el peso específico de las organizaciones públicas en España, es obvio que el factor Administración Pública es, hoy por hoy, un factor principalísimo a la hora de evaluar las posibilidades y la eficacia de las decisiones ambientales.

La Administración Pública constituye el agente más destacado en la gestión ambiental. Por la naturaleza de los bienes y elementos que forman el entorno: agua, aire, espacio, flora, fauna, etcétera, que son bienes de uso y consumo en colectivo, la Administración viene a ser el sujeto activo más importante de la gestión de los elementos que conforman el medio. En algunos casos no sólo el sujeto activo más importante, sino el único.

La gestión del medio ambiente es por su propia naturaleza una gestión vinculada a los intereses colectivos y ejercitada por los órganos de la Administración Pública, ya sea estatal, regional o local (2).

La respuesta social ante los problemas ambientales tiene su primer reflejo en la actividad y organización de las Administraciones Públicas y organismos ejecutivos de los Estados vinculados directa o indirectamente al medio humano y natural. Efectivamente, las Administraciones Públicas han respondido en su organización, medios y fines a las coordenadas sociales que en cada época han definido las relaciones del hombre con su entorno. Sobran ejemplos históricos que confirmen el paralelismo entre administración de los bienes ambientales y valoración social de los mismos. La administración de los montes públicos, la administración de las aguas continentales, los patronatos de parques naturales, etc., son algunos ejemplos, cristalizados en el tiempo, que confirman este hecho en España.

(2) HENNING: *Environmental Policy and Administration*. Elsevier, Nueva York, 1974.

La etapa actual de gestión pública de los bienes ambientales viene condicionada por un fortísimo movimiento de opinión en favor del cambio radical en la escala de valores colectivos que ha presidido la expansión económica de los países industriales. De la filosofía del crecimiento lineal del PNB hemos pasado a la popularización de la tesis del «crecimiento cero», en los países más ricos, o la teoría del «ecodesarrollo» en el Tercer Mundo. Las Administraciones Públicas se están viendo obligadas a cambiar la óptica con que hasta ahora se valoraron los bienes ambientales y, por tanto, a cambiar asimismo los mecanismos de intervención y sus estructuras (3).

En este artículo no estudiamos hasta sus últimas consecuencias las reacciones en el seno de la Administración Pública de la nueva filosofía ecologista; nos limitamos, por razones de operatividad, a describir el estado actual de la política ambiental desde la perspectiva de lo que podríamos llamar convencionalmente «la Administración ambiental española», con un análisis de las funciones de esta Administración.

La política ambiental, de cuya necesidad tanto se habla en países como el nuestro, no es más que la manifestación del conjunto de respuestas más o menos coordinadas que han de adoptar, principalmente, las Administraciones Públicas en defensa del medio ambiente. Y estas respuestas no han de ser otra cosa que la utilización, por la vía de las funciones públicas tradicionales, de instrumentos ya conocidos o de nuevo cuño al servicio de la consecución de unos objetivos, fijados en el tiempo y en el espacio, en materia de calidad de vida.

La presente colaboración, partiendo de esa premisa elemental, pretende releer y sistematizar las funciones administrativas tradicionales desde la óptica de las necesidades de una política ambiental que, si bien aún no existe como campo de acción perfilado, va abriéndose paso a través de múltiples iniciativas en el seno de las Administraciones Públicas de nuestro país.

Esta colaboración quiere ordenar ideas y repasar conceptos clásicos, recordar los instrumentos tradicionales y extractar algunas experiencias, de cara todo ello a describir un cuadro siste-

(3) EDMUND Y LETEY: «Ordenación y gestión del medio ambiente». IEAL, Madrid, 1975.

mático, aunque resumido, de las funciones administrativas en el medio ambiente.

Por la amplitud de las perspectivas del trabajo, se recoge en esta colaboración prácticamente una enumeración comprimida de las funciones y técnicas fundamentales; queda para otras ocasiones el detalle pormenorizado de cada una de las funciones.

El esquema que se propone en este trabajo constituye una labor de síntesis que, en cierta medida, puede calificarse de anticipada. Realmente las experiencias de las intervenciones administrativas en el tema, al menos desde su enfoque contemporáneo, son tan escasas en España, que un resumen teórico puede resultar apresurado. No obstante admitir esta calificación, creo interesante adelantar este esquema y proponer este primer resumen como factor de clarificación válida aun antes de que la «política ambiental» se haya estrenado en España.

FUNCIONES AMBIENTALES DE LAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS

Las Administraciones Públicas, según el esquema clásico de las formas de acción administrativas, asumen la ejecución de las políticas ambientales a través de mecanismos muy diversos, que se encajan, en aquel esquema, en diferentes formas o títulos de intervención.

Las Administraciones Públicas, de una parte, concretan las reglas del juego social en el campo ambiental, ejercitan las actividades de control y policía ambiental, prestan servicios ambientales básicos y ostentan asimismo, de modo directo o indirecto, actividades económicas y sociales que influyen claramente sobre el nivel de calidad ambiental de una comunidad.

Las funciones administrativas en el medio ambiente son, como puede verse, complejas y se resumen en las ideas siguientes. La Administración ejerce en el medio ambiente dos funciones en primera línea: regulación y policía (entendidas ambas expresiones en su sentido más amplio). En un segundo nivel, que depende en todo caso del grado del intervencionismo administrativo en cada sector, la Administración puede presentarse también como

programadora o planificadora ambiental. Por último, la Administración actúa como gestor de los bienes y servicios ambientales por la posesión, prestación o consumo de dichos bienes y servicios.

La intervención administrativa puede concretarse a nivel general en estas cuatro funciones: regulación, control, programación y gestión (4).

A fin de describir con detalle estos bloques de actividad administrativa, procedemos a continuación a exponer, en forma de cuadro esquemático, su contenido en los siguientes apartados: reglamentación ambiental, tutela ecológica, actividad de programación y gestión de bienes y servicios ambientales.

Antes de esta descripción adelantamos, no obstante, algunas precisiones fundamentales.

El primer carácter de las funciones, técnicas e instrumentos que se enumeran, es la simultaneidad con que son utilizados, en la práctica, por nuestra Administración. No se dan por un lado las normas y se fomenta la iniciativa privada por otro o se gestiona un servicio desconociendo la normativa general o las medidas de fomento. En cada área de intervención administrativa nos encontramos combinadas, en proporciones distintas, estas medidas, formando una unidad de acción pública en ese sector. Como señalamos ya, la política ambiental, cualquier política ambiental, no sería más que una combinación de este haz de posibilidades que están presentes en la actividad normal de nuestra Administración Pública. La simultaneidad o cotemporalidad de las diferentes funciones es el primer elemento de entendimiento con que debemos contar de cara a interpretar adecuadamente el cuadro de funciones ambientales.

Asimismo, para entender este cuadro, es preciso hacer constar que no se trata, en sus diferentes funciones, de actividades administrativas de importancia política o económica equivalente. Muy al contrario, la diferente importancia económica, social o política de unas funciones u otras son, a veces, muy destacadas. La sistemática de la exposición nos obliga a relatar continuamente todas las posibilidades a modo de cuadro exhaustivo de la intervención pública en el medio ambiente; no obstante, el cuadro no

(4) GIANNINI: «Primi rilievi sulle nozioni di gestione de l'ambiente e del territorio». *RTDP*, núm. 1, 1975.

es homogéneo, no es equivalente, y es preciso matizarlo en función de la importancia comparativa que exijan cada una de las funciones apuntadas.

Finalmente hay que hacer constar que el cuadro agrupa unas funciones que alcanzan en la práctica una variedad tan extensa, que resulta preciso sintetizarlas en grandes categorías. Es necesario apuntar que, por ejemplo, las modalidades de sanción o las fórmulas de control son tan variadas, que hemos reflejado en forma de grandes epígrafes, más o menos unitarios, los caracteres comunes a todas ellas, caracteres que habría que complementar en cada caso con las peculiaridades que en los diferentes sectores ambientales estas funciones alcanzan.

La descripción de funciones, por lo resumido y esquematizado de esta colaboración, es forzosamente densa. Vaya por delante, como justificación, la manifestación—de nuevo—de que se pretende con este trabajo un ensayo general de sistematización y de ordenación de funciones administrativas. Lógicamente el contenido de los conceptos e instituciones enumerados se dan por supuesto.

Reglamentación ambiental

Las funciones reglamentarias son, en la actual coyuntura, las actividades administrativas más destacables en medio ambiente. Y lo son por su naturaleza, por la novedad del tema y por el carácter constituyente con que se desarrolla hoy por hoy esta actividad en el seno de las Administraciones Públicas.

Por lo que a la Administración española se refiere, habría que hablar, entre otras, de dos formas de ejercicio de esta función: las normas impuestas a todos por voluntad unilateral de la Administración (reglamentaciones generales) y las normas cuyo contenido es pactado o concertado en virtud de acuerdo Administración-Empresas o Administración-Empresas-Corporaciones Locales (reglamentaciones paccionadas). En todo caso, las reglamentaciones concertadas, por su naturaleza, actúan bajo el principio de subordinación a las reglas generales impuestas

por la Administración, aunque su eficacia práctica puede entenderse normalmente en paralelo (5).

El campo de las regulaciones pactadas o de las normas concertadas tiene que tener un gran desarrollo futuro en las áreas en que actúa la Administración del medio ambiente, especialmente en lo relativo a los problemas de contaminación. Por ahora, y en el inmediato futuro, la acción de la Administración será fundamentalmente una actividad de corrección de la situación de contaminación o degradación ambiental de los sectores en los que actúa. Esta función de corrección, en el campo normativo, tiene que tener su principal exponente en el establecimiento de reglas de comportamiento estudiadas y parcialmente concertadas con los sectores públicos y privados que van a tener que protagonizar, como sujetos pasivos, la actividad correctiva impuesta por la propia Administración.

Las normas de contenido concertado pueden afectar a dos tipos fundamentales de cuestiones: en primer lugar, pueden concretarse en un acuerdo de carácter territorial, en virtud del cual se concierta entre los contaminantes (por ejemplo, las industrias de un área geográfica), la administración territorial (por ejemplo, una Corporación Local o una agrupación de Corporaciones Locales) y la Administración del Estado (un Departamento o varios Departamentos ministeriales, a través de sus delegaciones periféricas), la consecución, para esa demarcación territorial, de unas rebajas en los niveles de contaminación o una mejora determinada en el estándar de calidad de vida de esa demarcación. Y en segundo lugar, constituye también contenido ordinario de las normas paccionadas, la fijación para un sector industrial, que actúa por los representantes empresariales de dicho sector, de unos niveles de exigencia en materia de contaminación convenidos con las Administraciones Públicas (la Administración del

(5) La participación de los administrados en la elaboración de normas que directamente les afectan se ha articulado de un modo muy deficiente en nuestro Derecho administrativo tradicional. El medio ambiente debe tener, entre otros efectos, la virtud de ser una cuestión que arrastre por su naturaleza transformaciones en el sistema ordinario de formulación de normas administrativas en nuestro país. En este sentido la propia Constitución ampara en el artículo 105, a), «la audiencia de los ciudadanos directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley en el procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas que les afecten». Véase sobre esta cuestión M. SÁNCHEZ MORÓN: *La participación del ciudadano en la protección y gestión del medio ambiente*, en «Derecho y Medio Ambiente», CEOTMA, Madrid, 1981.

Estado casi en exclusiva, o subsidiariamente la Administración de la Comunidad Autónoma) que puedan, efectivamente, ponerse en vigor para todas las empresas de ese sector en un plazo igualmente concertado.

Evidentemente las normas paccionadas encubren normalmente mecanismos de compensación económica para las partes que intervienen como sujetos pasivos en la consecución del acuerdo. No obstante lo cual, permiten niveles de eficacia normativa muy efectivos, sobre todo en áreas geográficas o en sectores industriales con graves problemas de contaminación.

La falta de vigencia real de las normas tiene en la legislación ambiental unos ejemplos cotidianos que tienden a ser evitados por la fórmula de la legislación compartida.

En España, cuantitativamente hablando, el mayor desarrollo normativo se concreta en las disposiciones generales establecidas unilateralmente por iniciativa de la propia Administración, pero la mayor eficacia se está obteniendo en la práctica en los acuerdos sectoriales o Planes de Acción concertados entre la Administración y los particulares.

No obstante la política de regulación por concierto o plan apenas si alcanza en España un débil desarrollo, actuando masivamente la Administración por el criterio de norma unilateral impuesta, con índices de eficacia más que dudosos. El desarrollo efectivo de la legislación de contaminación atmosférica corrobora estas afirmaciones.

La reglamentación previa concertación constituye uno de los instrumentos fundamentales para la eficacia de las políticas ambientales y, como tales instrumentos, han sido ya utilizados en las experiencias administrativas del derecho comparado, especialmente en los Estados Unidos y en Francia (6).

En el área de las disposiciones unilaterales de las Administraciones Públicas cabría hacer referencia, por sus contenidos, a dos tipos de normas típicas de la reglamentación ambiental. De una parte, las normas para las situaciones ordinarias, y de otra, las normas de situaciones excepcionales.

(6) LAMARQUE: «Aides publiques et environnement: La situation en France», en *Environmental Policy and Law*, vol. 1, núm. 1, junio 1975, según cita de R. MARTÍN MATEO: «Derecho Ambiental», IEAL, Madrid, 1978.

La previsión, en la regulación administrativa, de la normalidad y la excepcionalidad referidas, tanto al tiempo como al espacio, suele ser mecanismo de frecuente uso en la intervención normativa de las Administraciones Públicas en medio ambiente.

La regulación administrativa de la contaminación de una área territorial o un sector económico determinado puede establecerse con carácter ordinario o fijarse para situaciones límites, adquiriendo en este segundo caso el carácter de planes o programas de aplicación excepcional en el tiempo o en el espacio. En España, lamentablemente, se está ampliando la normativa sobre supuestos excepcionales o áreas de gran contaminación, tanto por iniciativa estatal (caso de los planes acordados, por ejemplo, para el polo industrial de Huelva) cuanto por actividad de las Corporaciones Locales afectadas (caso del Plan de Saneamiento Atmosférico del Ayuntamiento de Madrid).

La función normativa se ejerce tanto por la formulación de reglas de obligatorio cumplimiento para los particulares—impuestas o pactadas—, como por el establecimiento de criterios orientativos por la propia Administración. En forma de recomendaciones, directrices, instrucciones técnicas, etc., la Administración Pública orienta el comportamiento social, sobre todo en aquellos sectores donde los costes, las dificultades técnicas o la falta de seguridad sobre los instrumentos o los medios tecnológicos hacen difícil la imposición de obligaciones generales. Tal es el ejemplo de ciertas normas en materia de aguas continentales, costas, recursos naturales, etc. No obstante, al igual que ocurre con las normas concertadas, las instrucciones y recomendaciones en nuestro país son notablemente escasas.

Las normas de carácter indicativo pueden resumirse tomando como base de partida las experiencias españolas en estos últimos años en tres grupos: las normas indicativas en el campo tecnológico, las normas indicativas en el campo urbanístico y las medidas indicativas indirectas vinculadas a la reglamentación sobre ayudas o incentivos económicos.

Las normas indicativas tecnológicas se han concretado, tanto en la adopción de las denominadas «Instrucciones Técnicas» (por ejemplo, la Instrucción Técnica para la construcción de emisarios submarinos), cuanto en la adopción de las llamadas «Normas

Tecnológicas de Construcción o Fabricación» y en los mecanismos técnicos de «Normalización y Homologación», que tienen una trascendencia especial en el campo de las tecnologías anticon-taminación aplicables a las áreas urbana e industrial.

Las normas indicativas en el sector urbanístico constituyen técnicas consolidadas ya en el ámbito de la gestión urbanística de nuestro país, y son de sobra conocidas, por lo que no estimo de interés desarrollarlas ahora.

Por último, la actividad orientativa que las regulaciones de las incentivaciones económicas o fiscales han llevado implícita en nuestro país permiten definir como una tercera área de acción orientadora de la Administración Pública la utilización de dichas medidas, especialmente en lo relativo a usos indicativos del suelo.

La función reglamentaria, que prácticamente se monopoliza hasta ahora a nivel estatal (reglamentos administrativos estatales), se va a ejercer en el futuro Estado de las autonomías desde tres ámbitos territoriales diferentes, lo que puede generar disfunciones notables si este triple ejercicio no se coordina.

Las normas ambientales en el esquema administrativo tradicional son producto de la iniciativa estatal en casi todo los sectores, iniciativa que se ha complementado con la actividad de ciertos municipios por la fórmula de las Ordenanzas de aplicación en el término municipal (7).

El reparto de la actividad normativa, en lo que a medio ambiente se refiere, se ha desarrollado fundamentalmente bajo el principio del protagonismo estatal, complementado en algunos casos por reglas de adaptación de carácter municipal.

Frente a este esquema, la Constitución española de 1978 y los primeros Estatutos de Autonomía presentan un triple cuadro: formulación a nivel de Estado de las normas básicas, transferencia a las Comunidades Autónomas de la gestión ambiental y de la facultad de dictar normas adicionales de protección; por último, mantenimiento en el ámbito local de las facultades norma-

(7) Sobre el papel de las Comunidades autónomas en el medio ambiente no existe todavía un adecuado desarrollo doctrinal en nuestro país. Por lo que se refiere a la actividad de las Corporaciones locales existe, por el contrario, una extensa literatura relativa a las diferentes competencias que ejercen las entidades locales en el medio ambiente. Como análisis de conjunto, véase CARCELLER FERNÁNDEZ: «La Ley de Protección del Ambiente Atmosférico y las Corporaciones locales», *REVL*, 178, Madrid, 1973, y MARTÍNEZ MARTÍN: «Corporaciones locales y medio ambiente», en *Derecho y medio ambiente*, CEOTMA, Madrid, 1981.

tivas propias de las instituciones locales que conservan toda su autonomía frente a las Comunidades en las que se integran.

Estado, Comunidad Autónoma, Ente Local, aparecen de este modo como los tres sujetos normativos en el campo ambiental, reservándose, respectivamente, las normas básicas (el Estado), las normas adicionales de protección (las Comunidades Autónomas) y las normas de aplicación a cada término municipal (el Municipio). La capacidad de coordinación de estos tres entes, especialmente del Estado y de las Comunidades Autónomas, señalará la posibilidad o no de una política ambiental general.

El reparto de las funciones normativas que se recogen en la Constitución plantea algunas cuestiones importantes en el esquema futuro de la actividad de las Administraciones Públicas. La más importante de estas cuestiones, la relativa a si quedan en el ámbito de la Administración del Estado facultades reglamentarias que puedan entenderse subsumibles en el ámbito de la «Legislación básica», competencia exclusiva del Estado en el desarrollo autonómico máximo.

Una interpretación literal del texto de la Constitución, en relación con los textos de los Estatutos de Autonomía en vigor, daría como resultado el entendimiento de que no queda, tras la aplicación de dichos mandatos legales, actividad reglamentaria alguna en manos de la Administración del Estado. No obstante, una interpretación tan absoluta no sería posible ni aun con la aplicación de un esquema federal rígido. El ejemplo de países fuertemente federalizados nos adelanta la experiencia de que la función reglamentaria en materias de medio ambiente habrá de coordinarse entre la Administración del Estado, la Administración de las Comunidades Autónomas y la Administración Local.

Es impensable la no intervención en el campo reglamentario de la Administración del Estado, ya que la gestión ambiental exige criterios de cooperación que superan los ámbitos de las Comunidades Autónomas, e incluso los ámbitos territoriales de los propios Estados. En tal sentido se hace preciso que la función normativa se coordine a nivel estatal y regional por la vía de que, la legislación básica, a que hace referencia la Constitución, se entienda formada, de una parte, por las disposiciones parlamentarias, y de otra, por las normas reglamentarias estatales

que fijen unos límites máximos y mínimos (en forma de estándares ambientales) a los niveles de exigencia aplicables a todo el territorio nacional (8).

Como frecuentemente se señala en los organismos internacionales, el marco operativo de las acciones en el medio ambiente no se suele corresponder en los diversos sectores con marcos administrativos o políticos. Las cuencas de los grandes ríos constituyen unidades de acción que exceden del marco de las autoridades regionales, e incluso que a nivel europeo, por ejemplo, exceden del marco de las soberanías nacionales. Como consecuencia hay que pensar que deberá quedar una amplia gama de funciones reglamentarias en la actividad de un Estado regionalizado del tipo al que tendemos en la Constitución española.

En la práctica hay que advertir que la presencia autonómica en el medio ambiente carece aún de virtualidad, aunque hayan comenzado a surgir algunas interesantes iniciativas de las Comunidades Autónomas y de los Entes Preautonómicos en defensa del medio ambiente y de la calidad de vida.

El ejercicio de las funciones reglamentarias de las Administraciones Públicas en el medio ambiente ha generado en los últimos años un cuadro de disposiciones administrativas extraordinariamente complejo (9). Hay que pensar que cada uno de los grandes textos legales que regulan sectorialmente las áreas de medio ambiente están siendo desarrollados por una multiplicidad de disposiciones administrativas, de diverso nivel, que articulan a veces de modo conjunto y a veces en cuestiones de detalle, los diversos mandatos de las Leyes. Así, por ejemplo, y refiriéndonos a un sector concreto, la contaminación atmosférica, nos encontramos con un múltiple desarrollo de las funciones normativas de la Administración, que supone, de un lado, la adopción de normas de desarrollo de la Ley de 1972, así el Decreto de Reglamen-

(8) MUÑOZ MACHADO: «La distribución de competencias entre el Estado, las Comunidades Autónomas y las Corporaciones locales en materia de medio ambiente». Ponencia 8, Congreso de Legislación Ambiental, MOPU, Madrid, 1981.

(9) Hasta el presente se han efectuado varios intentos de recopilación de la legislación ambiental, tanto a nivel de leyes como de disposiciones administrativas. Citemos como más completos los de ARROYO GÓMEZ: *Recopilación de las disposiciones adoptadas sobre medio ambiente*, INAP, Madrid, 1972; la del INFORME GENERAL: *Capítulo 15, segunda edición*, MOPU, Madrid, 1978, y RODRÍGUEZ RAMOS: *Legislación del Medio Ambiente Natural*, Civitas, Madrid, 1979, y del mismo autor: *Legislación del Patrimonio Histórico-Artístico*, de la misma editorial y año.

tación General (Decreto 833/1975, que reglamenta la Ley) o de desarrollo parcial (Decreto 2512/1978, que regula la aplicación del artículo 11 de la Ley, relativo a las medidas de fomento económico, subvenciones y desgravaciones) o de establecimiento de normas complementarias (Decreto 2204/1975 sobre características, calidades y condiciones de empleo de carburantes y combustibles a efectos de prevenir la contaminación atmosférica).

Junto a estos tres tipos de desarrollo administrativo de la Ley de Protección de Ambiente Atmosférico, de 1972, que se caracterizan por ser normas de aplicación general, habría que colocar, asimismo, el conjunto de disposiciones administrativas de aplicación limitada a un período de tiempo o de aplicación limitada a un territorio y un período de tiempo. En tal sentido suponen también desarrollo normativo de la Ley de Protección del Ambiente Atmosférico, de 1972, los Decretos de establecimientos de las zonas de atmósfera contaminada (Madrid, Cartagena, Huelva, Avilés, etc.), así como los Decretos de articulación de medidas de urgente aplicación (Plan Huelva, Plan Bilbao, Plan Avilés, etcétera) a una zona urbana o industrial determinada del territorio nacional.

Dado el desarrollo que cada texto legal arrastra, que es muy extenso, renunciamos a enumerar la serie de disposiciones reglamentarias de cada sector. En relación con ellas, no obstante, hacemos constar algunas notas destacadas a fin de formar una idea exacta del conjunto.

En primer lugar habría que señalar que el desarrollo de la actividad reglamentaria de la Administración en el medio ambiente se caracteriza, fundamentalmente, por las diferencias de ritmo entre unos sectores y otros. Con carácter general y aunque existan leyes fundamentales por sector, la eficacia de esta legislación está atenuada por una reglamentación administrativa, que se está produciendo con notable retraso cronológico en relación con las fechas de adopción de las leyes por el Parlamento. En el ejemplo sectorial que hemos usado antes, la legislación de contaminación atmosférica es destacable que la Ley es aprobada por las Cortes en 1972 y su reglamentación general no llegará hasta 1975, y en lo relativo a ayudas económicas hasta 1978. En un caso con tres años de diferencia, en el otro con seis. Este es

un dato general aplicable a todo el desarrollo reglamentario en el medio ambiente.

Junto a este dato general de lentitud en la respuesta normativa de la Administración, hay que colocar, además, como característica definidora, esa diferencia de ritmo a que hemos hecho referencia anteriormente. Se trataría, por supuesto, de diferencias de lentitudes, dado que la demora en la iniciativa normativa de la Administración es el principio universal aplicable.

En tal sentido, existen sectores de una mayor consolidación general de las nuevas reglas (tal sería el ejemplo de la contaminación atmosférica) frente a sectores de una auténtica paralización administrativa (tal como sería muy claramente la reglamentación en materia de residuos sólidos urbanos).

La Reglamentación ambiental es, como hemos visto resumidamente, la primera forma de «intervención» de la Administración Pública en el sector. Algunas de las principales cuestiones derivadas del ejercicio de esta actividad reglamentaria han sido recogidas en los párrafos anteriores, otras por el carácter esquemático de la exposición quedan fuera (10).

El ejercicio de la función reglamentaria es coyunturalmente muy importante por cuanto —como decíamos al principio— estamos en un momento constitutivo de la normativa ambiental. Asistimos en nuestro país a un proceso de formación del ordenamiento ambiental; ordenamiento cuyo eje fundamental de desarrollo serán normas administrativas.

El derecho ambiental o ecológico, como se prefiera denominarlo, va a ser necesariamente un derecho administrativizado, porque tendrá carácter administrativo por su naturaleza la gran mayoría de las normas que lo integren (11).

Habría que recordar a estos efectos que históricamente los marcos normativos de los temas de salubridad e higiene públicas, precedentes principales de los hoy llamados temas de medio ambiente, han sido normas reglamentarias de la Administración. Asimismo habría que recordar que la primera legislación general de lucha contra la contaminación lo ha sido el Reglamento de

(10) L. MORELL OCAÑA: «La legislación del medio ambiente en España». Ponencia 3, Congreso de Legislación Ambiental, MOPU, Madrid, 1981.

(11) R. MARTÍN MATEO: «El ambiente como objeto del Derecho», en *Derecho y medio ambiente*, CEOTMA, Madrid, 1981.

Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas, y sus disposiciones complementarias, que representan una manifestación clara de la importancia, e incluso autonomía, de la actividad de regulación administrativa en el medio ambiente (12).

La actividad normativa en el medio ambiente no es propiamente una forma de intervención administrativa, no obstante lo cual hemos querido recogerla aquí en esta colaboración como una función administrativa fundamental, que puede ser sistematizada junto con otros títulos tradicionales de intervención de la Administración, como la policía, el fomento, el servicio público y la actividad planificadora, que desarrollamos en los tres epígrafes siguientes.

Tutela ecológica (13)

La función de policía o control es la otra actividad básica de la Administración Pública. Si la función normativa se limita a la fijación de una reglas de juego para la actividad privada potencialmente contaminadora, la tutela ecológica se resuelve en el arbitraje de estas actividades con dos fines: prevenir y disuadir con carácter general la posibilidad de agresiones al medio ambiente y sancionar y reprimir cuando estas agresiones se produzcan.

La función de tutela del medio ambiente recoge todas las iniciativas administrativas en que se desarrolla la actividad de policía. El orden público ecológico es el objeto principal de la actividad administrativa en el medio ambiente; el mantenimiento de ese orden público es, a su vez, el contenido específico de la actividad de tutela.

Si en términos formales la función reglamentaria puede estimarse, históricamente, como la primera actividad administrativa en el sector, la función de policía es, por su parte, el principal objeto de toda la actividad de los poderes públicos en la materia (14).

(12) Véase a este respecto, entre otros estudios, el artículo de LUIS DE LA MORENA: «Las actividades clasificadas y el medio ambiente», *RAP*, núm. 94, Madrid, 1981.

(13) Hacemos referencia, evidentemente, a la administración de policía.

(14) Para M. SÁNCHEZ MORÓN, el excesivo peso de la acción de policía en el medio ambiente es una expresión del estado poco tecnificado de la intervención administra-

La propia Constitución define como función pública principal la actividad preventiva, cuando señala (art. 45):

«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 *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.»

En ningún sector como en éste la acción administrativa se centra tan extensamente en el ejercicio de la función policial y ello por la naturaleza del bien público que es objeto de la protección administrativa.

Los mecanismos constitucionales y jurídicos operan, en los ámbitos de actividad ecológica, como instrumentos de prevención, control y represión, partiendo de la base social de que el fin de la acción pública es la defensa de un bien colectivo —el medio ambiente— en estado latente o presente de degradación o amenaza de degradación.

La actividad de policía ambiental se manifiesta fundamentalmente a través de dos líneas de actividad administrativa: la previsión y la represión. La prevención se instrumenta básicamente con medidas de control, mientras que la represión se apoya en la capacidad de coacción pública (coacción económica o no económica), a través de la potestad de sanción (15).

La actividad preventiva en medio ambiente se desarrolla desde muy diversos campos. Toda la acción en materia de programación ambiental de uso y consumo de bienes y servicios ambientales es una manifestación —in extenso— de una acción preventiva. No obstante lo cual nos limitamos, aquí y ahora, a

tiva en esta cuestión. La actitud administrativa meramente protectora responde, según este autor, a un esquema administrativo en el que, por un lado, corresponde a las autoridades públicas establecer una normativa protectora, y de otro, hacer respetar a los particulares el mantenimiento bajo el control de esta normativa. La crítica a esta situación puede consultarse en la colaboración del autor antes citado: *La participación del ciudadano en la protección y gestión del medio ambiente*, a la que se hace referencia en otras llamadas de este artículo.

(15) Véase L. RODRÍGUEZ RAMOS: «Instrumentos jurídicos preventivos y represivos. en la protección del medio ambiente». Ponencia 6, Congreso de Legislación Ambiental, MOPU, 1981.

considerar actividad preventiva tan sólo a aquellas iniciativas en desarrollo estricto de la función de policía, y que son básicamente, como hemos adelantado, las que se concentran en la actividad de control y sanción.

Control

Vamos a analizar con más detalle ahora lo relativo al control donde se producen las más variadas técnicas de intervención administrativa.

Frente a la función normativa, que se instrumenta por cauces relativamente homogéneos en todos los sectores ambientales, la función de control alcanza una variedad extraordinaria de manifestaciones de nuestra Administración. Resumiendo estas técnicas de control y agrupándolas por sus caracteres podríamos señalar algunos grupos.

De un lado podemos contemplar las técnicas de control permanente y de otro, por contraposición, las de control no permanente. Como controles permanentes podemos entender las redes de prevención y control de contaminación, tales como la de contaminación atmosférica, la del estado cualitativo de los cursos de agua, la red costera, etc. Estos controles tienen las características complementarias de la permanencia y de la automatización. El desarrollo de este tipo de redes automáticas o automatizables no es destacado en nuestro país, pero representan la vía futura más inmediata para un reflejo de conjunto de la contaminación en las diferentes áreas geográficas (términos municipales, áreas metropolitanas, comarcas, regiones, zonas de litoral, cuencas, etc.) (16).

Las redes representan los instrumentos administrativos de control permanente del estado de contaminación en un medio (agua, aire, litoral, cuenca) potencialmente contaminable. Tiene

(16) La existencia y desarrollo de las redes de control del medio ambiente (redes automáticas de control de los niveles de inmisión) no suele ser entendido como un instrumento jurídico de control del medio ambiente, ya que las consecuencias derivadas de la existencia de estas redes, así como de sus informes y evaluaciones, carecen de trascendencia cara a contaminadores individuales. La falta de una relación intersubjetiva en esta actividad de control hace que sus implicaciones jurídicas sean muy escasas y, por tanto, no se les considere de modo ordinario entre las medidas de control jurídico en manos de la Administración.

la virtud, como tal instrumento de control del medio, que permite la acción preventiva no sólo sobre la base de la información de los agentes contaminantes (número de instalaciones industriales establecidas, número de vehículos en tránsito, etc.), sino sobre datos que ordinariamente no operan en la información administrativa de base (factores climáticos y bioclimáticos, evolución natural, factores estacionales, etc.).

Junto a las redes o estaciones de control y previsión, las Administraciones Públicas ejercitan otras variedades de controles permanentes, las más importantes de las cuales quizá sean las derivadas de la acción inspectora de la Administración, concretamente de las inspecciones periódicas permanentes (así, por ejemplo, las previstas en las autorizaciones de industrias o actividades potencialmente contaminadoras de la atmósfera, las previstas en el régimen de los establecimientos incómodos, insalubres, nocivos y peligrosos, etc.).

No obstante la importancia reconocida a los sistemas de control permanente, su desarrollo en España es raquítico, canalizándose mayoritariamente la actividad preventiva por la vía, notablemente imperfecta, de los controles iniciales.

Los controles iniciales representan el sistema preferente en nuestra Administración de control no permanente.

Las fórmulas más usuales de este tipo de control inicial son: las autorizaciones o licencias en toda la amplia gama de usos e instalaciones de todo tipo (industriales, urbanísticas, agrícolas, etcétera), las concesiones de uso y consumo de bienes ambientales (aguas continentales, mar territorial, montes públicos, etcétera), las homologaciones o certificaciones particulares sobre elementos tecnológicos, la fijación de estándares de calidad por actividad, etc.

En estos tipos se engloban una serie de extensísimos supuestos de control administrativo inicial que, repito, constituyen el sistema preferente de control en nuestro país.

La crítica a esta situación de preeminencia de los controles iniciales aparece clara, constituyendo este tema el primer punto de reforma urgente, que sería preciso emprender para la puesta en marcha de cualquier política ambiental seria. ¿Cómo puede garantizarse una acción preventiva de la Administración cono-

¿ciendo tan sólo la situación de muchas actividades potencialmente contaminadoras al autorizarlas u homologarlas para su primer funcionamiento?

No obstante el control inicial (licencia o autorización), permite en el actual cuadro normativo e institucional una cierta flexibilización de la tutela del medio ambiente gracias a una interpretación más ágil de la posición de la Administración; posición que es defendida por algunos tratadistas en nuestro país. Baste para confirmar esta mayor flexibilidad la cita que, a título de ejemplo, se recoge a continuación sobre las licencias municipales de apertura y funcionamiento de las actividades contaminantes denominadas «molestas, insalubres, nocivas y peligrosas». La cita del profesor Tomás Ramón Fernández señala:

«El Reglamento de 1961 no se cuida de precisar la naturaleza de las licencias de apertura y funcionamiento, cuestión absolutamente capital, que, por otra parte, está asediada por tópicos y equívocos múltiples que es necesario clarificar.»

Procediendo con orden, hay que comenzar afirmando que las licencias de apertura y funcionamiento de establecimientos con riesgos para el medio ambiente son radicalmente diferentes de las licencias de obras. Estas sí responden a un esquema. Una obra es algo que hay que hacer, que tiene un plazo determinado de construcción y que, una vez realizada, no hay que tocar. La licencia de obras controla la construcción misma de la obra, puesto que ése es su único contenido. Un cambio en las exigencias legales posteriores incide, pues, no ya sobre una actuación en curso, sino sólo sobre un hecho pasado que ya «estaba» y que «estaba» legítimamente, porque se hizo de pleno acuerdo con la norma anterior vigente en el momento de la obra.

Las cosas deben suceder de forma bastante diferente en lo que se refiere a las licencias de apertura y funcionamiento de establecimientos con riesgos para el medio ambiente.

El contenido de éstas no se resume en la construcción de una obra o unas instalaciones determinadas. La licencia de apertura no se agota, pues, con la simple construcción de las instalaciones. No nace sólo para eso, no nace para disciplinar el funcionamiento hacia el futuro de las instalaciones en cuestión y tiene para ello una vigencia indefinida. Se trata, en suma, no de un control inicial, sino de un control continuo.

La norma posterior que incide sobre la actividad autorizada no afecta a algo que ya «estaba», sino sobre algo que «está» siendo y que deben seguir siendo conforme en todo momento al interés general. El esquema reglado y el papel de los derechos adquiridos no pueden ser entonces los mismos. En un caso se trata de derechos ya devengados, en el otro de situaciones en curso, de situaciones hacia el futuro, simples expectativas de continuidad esencialmente condicionadas a la permanencia de su compatibilidad con el interés general.

Esto es bastante elemental, pero es habitual desconocerlo o, por lo menos, resistirse a extraer de ello sus últimas consecuencias, hasta el punto extremo de la revocación de las licencias por incompatibilidad sobrevinida y, por supuesto, es habitual no admitir algo más sencillo, como es la posibilidad por parte de la Administración de la modificación de las licencias inicialmente otorgadas (17).

En el ámbito de los controles iniciales y como técnica complementaria a la actividad administrativa de autorización o licencia hay que mencionar necesariamente a la implantación obligatoria de los estudios de impacto ambiental que vienen a revolucionar la idea misma de control inicial que ha existido hasta la década de los setenta en España.

Las evaluaciones de impacto ambiental o análisis de impacto son los estudios y trabajos encaminados a identificar, predecir, interpretar y, sobre todo, prevenir las consecuencias o efectos que determinadas acciones o proyectos pueden causar sobre el medio ambiente natural o social (18).

El estudio de impacto, exigido obligatoriamente para la instalación, ampliación o traslado de actividades potencialmente contaminadoras de la atmósfera, introduce en 1975, en España, una fórmula de raíz norteamericana y que supone una idea nueva en el antiguo mecanismo de las autorizaciones administrativas. No me voy a referir al significado y contenido de estos estudios, ya muy conocidos en los ambientes técnicos, económicos y administrativos, sencillamente apuntamos aquí que su introducción en nuestro país es aún escasa, y se ha desarrollado

(17) T. R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ: «El medio ambiente urbano y las vecindades industriales». IEAL, Madrid, 1973.

(18) MURUAIS y otros: «Los EIA, procedimientos administrativos sobre evaluaciones del impacto ambiental en USA, Canadá y R. F. Alemana», BIMA, 19, 1981.

por la vía exclusiva de entenderlos como estudios técnicos complementarios a la formulación del proyecto de obra; estudios complementarios que realiza unilateralmente la sociedad titular de la actividad, generalmente a través de la empresa contratista de las obras. No se entienden aún como instrumentos administrativos de acción preventiva sobre la actividad o instalación que se pretende poner en marcha.

Como hemos señalado, los estudios de impacto sólo son exigibles en las instalaciones potencialmente contaminadoras de la atmósfera, de acuerdo con la legislación que desarrolla la Ley de 1972.

No obstante la técnica del estudio de impacto, se está extendiendo como estudio complementario a los proyectos de instalaciones en otras áreas; así empieza a ser exigido como parte de la documentación administrativa previa en las actividades relacionadas con la energía nuclear, los proyectos sobre tratamiento o depósito de residuos sólidos, las grandes obras públicas (tal es el caso de las concesiones de ciertos tramos de autopistas) y los grandes complejos industriales (especialmente en el sector energético) (19).

La extensión de esta técnica de control previo como requisito de la autorización supone claramente una evolución en la actividad de la Administración en este campo, donde previsiblemente van a desarrollarse modificaciones de los procedimientos administrativos de trascendencia para el futuro.

Un incremento de la eficacia de los controles iniciales puede producirse, además de por esa fórmula de estudios de impacto, por un cambio radical en los trámites administrativos de la información pública previstos en nuestra legislación para múltiples supuestos de autorizaciones y concesiones administrativas relacionadas con el medio ambiente.

Se trata de modificar la tramitación administrativa introduciendo, por la información pública, la participación ciudadana en la toma de decisiones públicas.

La renovación de la fórmula de la información pública introduce en el control inicial administrativo un auténtico control

(19) BALDWIN: «Environmental Impact Statements: New Legal Technique for Environmental Protection», en *Earth Law Journal*, vol. I, febrero 1975.

social, que puede ser de extraordinaria eficacia en las actividades potencialmente contaminadoras, para las que se haya desarrollado cierto grado de conciencia popular.

En este epígrafe no nos cabe ahondar en estas fórmulas y sus posibilidades, nos limitamos a apuntarlas como posible vía de desarrollo futuro.

La renovación de la información pública va directamente vinculada a un fenómeno más amplio que se abre con nuestra Constitución en 1978 y la democratización política, fenómeno que no es otro que la participación en las decisiones administrativas (art. 109). El tema se escapa de los límites de nuestros propósitos en esta colaboración, pero es necesario apuntarlo como vía de incremento del control público en el medio ambiente.

La calidad de vida y la mejora de las condiciones ambientales tienen que verse necesariamente favorecidas por el impulso que puede suponer la apertura de las decisiones administrativas a las inquietudes populares. Aunque una «Administración de cristal» sea una utopía política para nuestro país, a medio e incluso largo plazo, no cabe la menor duda de que todas las iniciativas de acceso popular a las decisiones administrativas redundarán en primer lugar en los temas de mayor demanda ciudadana, uno de los cuales es, felizmente, la mejora del medio ambiente.

Sanción

La tutela ecológica cuenta como arma de coacción con la potestad sancionadora de la Administración; potestad sancionadora que puede ejercitarse por el sistema de sanciones económicas o por las obligaciones de restauración ambiental o reparación del daño causado. Evidentemente la sanción a emplear en supuestos de atentado contra el medio ambiente puede ser, además de administrativa, penal, tal como se establece en el artículo 45 de la Constitución. Sin embargo, en este análisis de las funciones de la Administración ambiental nos interesa exclusivamente el campo de sanción administrativa como fun-

ción autónoma de la sanción penal, que se aplica por otros cauces (20).

El desarrollo de las sanciones administrativas en el medio ambiente es manifiestamente corto en España. No obstante producirse graves incidentes de contaminación, la acción punitiva de la Administración se ha presentado en pocas ocasiones. Esta acción punitiva puede ejercitarse por tres vías fundamentales en nuestro país: la multa, la suspensión y, en caso extremo, el cierre de actividades y la destrucción, comiso o requisa de instrumentos, instalaciones o productos.

El profesor Luis Rodríguez Ramos ha esquematizado en un trabajo reciente el sistema de multas administrativas que, en defensa del medio ambiente, se establecen en el Derecho español. Por el valor del trabajo del citado profesor, recogemos a continuación una extensa cita con la referencia a todos los sectores en que la sanción pecuniaria actúa (21).

«Si se consideran primero las disposiciones más generales, hay que aludir al Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas (Decreto 2414/1961, de 30 de noviembre, ya antes comentado) y a la instrucción para su aplicación (Orden de 15 de marzo de 1963), siendo en el artículo 15 de esta última disposición en la que se declaran aplicables las sanciones previstas en el artículo 111 de la Ley de Régimen Local y en determinados supuestos las de la Ley de Orden Público, que, en cuanto a las pecuniarias, oscila desde cantidades mínimas hasta los cinco millones de pesetas.

Descendiendo a sectores más particulares, la Ley 38/1972, de 22 de diciembre, protectora del medio ambiente atmosférico, prevé en sus artículos 12 y 13 sanciones económicas desde 5.000 hasta 500.000 pesetas, límites cuantitativos que «quedarán ampliados al duplo o triplo, respectivamente, en los territorios declarados zonas de atmósfera contaminada o en situación de emergencia», el Decreto 833/1975, de 6 de febrero, que desarrolla la citada Ley, considera este aspecto en los artículos 83 y siguientes. Y en relación con este mismo sector ambiental, pero en lo que respecta a infracciones de la regla-

(20) J. L. DEL VAL CID: «El delito ecológico». Congreso de Legislación Ambiental (Comunicaciones), MOPU, Madrid, 1981.

(21) L. RODRÍGUEZ RAMOS: «Instrumentos jurídicos preventivos y represivos en la protección del medio ambiente». Ponencia 6, Congreso de Legislación Ambiental, MOPU, Madrid, 1981.

mentación de carburantes y combustibles realizada en el Decreto 2204/1975, de 23 de agosto; el Decreto-ley 12/1975, de 2 de octubre, prevé multas de hasta 500.000 pesetas en caso de reincidencia,

En cuanto a las aguas continentales, las sanciones pecuniarias aparecen en el Reglamento de Policía de Aguas (Decreto de 14 de noviembre de 1958, modificado en este aspecto por el 1375/1972, de 25 de mayo), artículos 30 y siguientes, en cuantía de hasta 20.000 pesetas, sanciones que en relación con la especial reglamentación de los ríos guipuzcoanos (Decreto 2239/1971, de 23 de diciembre) puede llegar hasta 100.000 pesetas. En relación con las aguas marinas, el artículo 3.º de la Ley sobre protección de costas españolas (7/1980, de 10 de marzo) prevé sanciones pecuniarias que, en el caso más grave, pueden alcanzar hasta 20.000.000 de pesetas. Y, en fin, sin ánimo de agotar tan amplio tema, también se puede aludir a la vieja Ley de 31 de diciembre de 1946 para la represión de la pesca marítima con explosivos o sustancias venenosas corrosivas, cuyas sanciones administrativas pecuniarias llegan hasta 50.000 pesetas.

Respecto a los residuos sólidos, y sin entrar en las Ordenanzas municipales, la citada Ley 42/1975, en sus artículos 12 y siguientes, concreta multas de hasta 1.000.000 de pesetas como sanción. En relación con la energía nuclear, la mencionada Ley 25/1964 prevé en su artículo 92 la multa de hasta 5.000.000 de pesetas. La infracción del Reglamento sobre perturbaciones parásitas del Decreto 2000/1966, de 14 de julio, se castiga, en su artículo 19, con multa de hasta 100.000 pesetas. Y ya en el ámbito de los plaguicidas existen multas de hasta 25.000 pesetas en el artículo 14 de la Orden de 16 de diciembre de 1942 sobre el Registro oficial de productos y material fitosanitario, y hasta de 150.000 pesetas, cuando no se cuantifica por módulos relativos, en el Decreto 2177/1973, del 12 de junio, sobre industrias y explotaciones agrarias.

Si se considera el tema de los espacios naturales protegidos, la Ley básica de aplicación 15/1975, de 2 de mayo, en su artículo 16, y el artículo 25 de su Reglamento (Decreto 2676/1977, de 4 de marzo), remiten para la explicación de sanciones a las Leyes de Montes (de 8 de junio de 1957), artículos 81 y siguientes, así como el 410 y siguientes de su Reglamento promulgado por Decreto 485/1962, de 22 de febrero, Caza (1/1970, de 4 de abril, artículo 46 y siguientes de su Reglamento por

Decreto 506/1971, de 25 de marzo), Pesca Fluvial (de 20 de febrero de 1942, artículos 59 y 111 y siguientes del Reglamento de 6 de abril de 1943), del Suelo (texto refundido por Decreto 1346/1976, de 9 de abril, artículo 228 y Reglamento de disciplina urbanística por Decreto 2187/1978, de 23 de junio), y de Incendios forestales (81/1968, de 5 de diciembre, artículos 30 y siguientes, y 131 y siguientes del Reglamento por Decreto 3769/1972, de 23 de diciembre); pues bien, estas disposiciones prevén sanciones pecuniarias fijadas tanto en función del daño causado o de otro módulo relativo, como con topes máximos de hasta 500.000 pesetas. En el subcapítulo de los espacios naturales relativo a la protección de la geo, la Ley de Minas 22/1973, de 21 de julio, en su artículo 121 incluye como posibles sanciones las pecuniarias de hasta 1.000.000 de pesetas. En cuanto a la protección de la flora y de la fauna, ya se han citado en este mismo párrafo, y al tratar antes de los plaguicidas las referencias pertinentes.

En cuanto a la circulación y el transporte terrestre, en su relación con el medio ambiente, hay que referir la presencia de sanciones pecuniarias en el Código de la Circulación, en el Decreto 3025/1974, de 9 de agosto, sobre la limitación de la contaminación atmosférica producida por vehículos automóviles (artículo 11, con multas de hasta 15.000 pesetas en los supuestos más graves de infracción en zonas de situación de emergencia), y el artículo 314 del Reglamento de Explosivos por Decreto 2114/1978, de 2 de marzo, que remite a las multas de la Ley de Orden Público.

Y, en fin, por lo que atañe a los aspectos sanitarios de los alimentos, que pueden resultar también contaminados de una u otra forma, el Decreto 797/1975, de 21 de marzo, modificado a estos efectos por el 3595/1977, de 30 de diciembre, contiene como sanciones multas de hasta 5.000.000 de pesetas.

Como conclusión parcial relativa a estas sanciones pecuniarias hay que destacar: primero, su gradual pluralidad; en segundo término, su heterogeneidad cualitativa; en tercer lugar, su diversidad cuantitativa y, en fin, la ausencia de una normativa integradora o coordinadora sobre las sanciones pecuniarias administrativas en general y, particularmente, de las aplicables a infracciones medioambientales. Por otra parte, la multa tiene el inconveniente, en parte obviado por los cri-

terios que algunas normas sancionadoras ofrecen como orientación a la discrecionalidad del órgano decisor, de incurrir en injusticia por agravio comparativo ante la diversidad de patrimonio de las personas o entidades multadas, que, por otra parte convierte en ocasiones la sanción pecuniaria en un gasto más de producción.

Las sanciones no pecuniarias son, fundamentalmente, las medidas administrativas de supresión de actividades y las de destrucción, comiso o requisa de instalaciones o productos.

Las primeras se ejercen bien mediante la retirada temporal o definitiva de la correspondiente licencia (Reglamento de Actividades Molestas, Ley 25/1964, Ley 1970, Ley de 20 de febrero de 1942, Código de la Circulación), bien precintando generadores o vehículos, o directamente suspendiendo o clausurando las actividades (Ley 38/1972, Decreto-ley 12/1975, Reglamento de Policía de Aguas, Decreto 2000/1966, Decreto 3025/1974), y en los supuestos de suspensión temporal unas veces se prevén plazos determinados, mientras que otras se condiciona tal plazo a que se realicen las oportunas maniobras correctivas.

Una manifestación última (directa o indirecta) de la actividad sancionadora de la Administración puede llegar a ser la aplicación efectiva del principio «quien contamina paga», establecido como un criterio fundamental de imputación de costes en otros países, y aceptado formalmente en España como recomendación de la OCDE.

El principio «quien contamina paga» es algo más, o mucho más, que un principio sancionador. Es la expresión de una filosofía de imputación de costos ambientales que tiene un reflejo directo o indirecto en la actividad policial de la Administración. Respecto a las funciones sancionadoras, representa una fórmula de interpretación de las responsabilidades.

El principio «quien contamina paga» se puede instrumentar como mecanismo de sanción por las vías sancionatorias que ya hemos analizado anteriormente, por lo que no nos extenderemos ahora en la aplicación policial de este principio (22).

Hemos visto hasta ahora el ejercicio de la función de policía

(22) P. MIGUEL GARCÍA: «El principio "quien contamina paga"», *BIMA*, núm. 4, Madrid, 1978.

ambiental, actividad donde se concentran las facultades de protección administrativa del medio ambiente.

Hemos expuesto en el epígrafe una sistemática sencilla que nos ha permitido enumerar con rapidez las principales manifestaciones del poder de policía en este sector.

Además de la sistemática ensayada por nosotros, caben otros intentos. A título de ejemplo y como final hay que recoger el esquema de lo que se denominan instrumentos jurídicos, que expone Trenzado Ruiz y que divide en los siguientes grupos (23):

- Técnicas prohibitivas:
Prohibiciones.
- Técnicas preventivas:
Autorizaciones.
Concesiones.
- Técnicas disuasorias:
Inspecciones.
Ejecución forzosa.
Expropiaciones.
- Técnicas represivas:
Sanciones.
Suspensiones.

Actividad de programación

La tarea de programación o planificación ambiental comporta también el ejercicio de funciones de control administrativo, aunque mediante actividades cualitativamente diferentes de la tutela ecológica. Si éstas se resumen en mantener la conducta social frente al medio ambiente en los términos de respeto a las reglas de juego fijadas en el cuadro normativo, la acción de programación comporta la utilización de los resortes del poder público para diseñar un modelo general de comportamiento por la vía de la pura imposición (planes de exigencia obligatoria) o por la vía de la disuasión, el estímulo o la incentivación.

(23) M. TRENZADO RUIZ: «Medio ambiente: Técnicas e instrumentos tradicionales y nuevos», en *Derecho y medio ambiente*, Facultad de Derecho, CEOTMA, Madrid, 1981,

El medio ambiente, aunque con dificultades específicas, se adapta a las técnicas tradicionales de planificación y programación, ya sea por la fórmula de los planes generales o por los planes sectoriales, por tipos de actividades.

Dentro de los planes sectoriales se han desarrollado desde antiguo en España programas públicos de acción, que dirigen para períodos largos de tiempo la acción pública y privada en algunos sectores de trascendencia ambiental. Como ejemplo basta la cita, en lo que afecta a aguas continentales, del Plan Nacional de Abastecimiento y Saneamiento, truncado en su ejecución con el abandono del IV Plan de Desarrollo. Asimismo, como muestras históricas y recientes de la actividad de programación, podemos citar también los planes de repoblación piscícolas o cinegéticas, los planes de repoblación forestal, planes de recursos mineros, etc. (24).

La programación administrativa sectorial cuenta con notables ejemplos de nuestra historia administrativa y aparece, en previsiones a corto plazo, como el mecanismo más operativo de intervención administrativa (25).

Frente a la programación sectorial, la planificación general comporta notables ventajas de cara a la lucha ambiental, al aportar unas acciones de coordinación intersectorial capaces de permitir un avance de conjunto en los niveles de calidad de vida en general (26).

La programación o planificación general apenas se ha desarrollado entre nosotros, salvo en las experiencias de los Planes de Desarrollo III y IV, con unos resultados, en cuanto a coordinación, desastrosos. El III Plan agrupó las inversiones en aguas continentales, en forma de programa ambiental (al hilo del Plan Nacional de Abastecimiento y Saneamiento), junto con los costes relativos a las investigaciones en la contaminación atmosférica, aguas, ruidos, la repoblación forestal y la lucha por la prevención de la contaminación de los cursos de aguas, en

(24) M. BASSOLS COMA: «Ordenación del territorio y medio ambiente», en *Derecho y medio ambiente*, CEOTMA, Madrid, 1981.

(25) ABREU Y PIDAL: «El medio natural en la planificación del desarrollo». ICONA, Monografías, Madrid, 1977.

(26) M. BASSOLS COMA: «Ordenación del territorio y medio ambiente», en *Derecho y medio ambiente*, Facultad de Derecho, CEOTMA, Madrid, 1981.

forma de un programa de acción con una inversión pública de 42.354 millones de pesetas (27).

La eficacia de este programa fue más que relativa, ya que se trataba de una agrupación formal de objetivos que escondía una serie de inversiones sectoriales independientes. La eficacia se truncó, además, por la falta de continuidad de las inversiones, al revisarse de cara al IV Plan el esquema de inversiones en este sector.

El IV Plan supone la formulación, por vez primera, de programas ambientales intersectoriales. No obstante este acierto, la suerte de este Plan, que no llegó a ser aprobado, echó al traste la eficacia de estos primeros programas (28).

Los primeros programas de inversión directa en medio ambiente se incluyeron en el Programa de Inversión Pública (PIP) anexo al IV Plan, que debería tener vigencia entre 1976 y 1979. Este PIP, que se aprobó en su momento, pese a la paralización del Plan propiamente dicho, incluía tres programas en medio ambiente:

- Conservación y defensa, el más importante, que atendería a cuatro objetivos: contaminación atmosférica, contaminación de las aguas superficiales, ruido y conservación de la naturaleza, y que preveía como dotación 4.575 millones de pesetas.
- Estudios para mejorar la información básica, con una dotación de 170 millones; y
- Cooperación internacional para crear y sostener el Centro Internacional de Ciencias Ambientales (CIFCA), de Madrid, con 125 millones de pesetas.

De estas cifras y estos objetivos prácticamente sólo se ha cumplido las subvenciones al CIFCA; y del programa principal (conservación y defensa) puede afirmarse que se ha presupuestado en el cuatrienio no más del 50 por 100 de los 4.575 millones previstos, y hasta el 31 de diciembre de 1979 no se había invertido realmente ni un 10 por 100 del programa. Un repaso a las

(27) y (28) Véase a este respecto PRESIDENCIA DEL GOBIERNO: *III Plan de Desarrollo: Monografía de estructura y servicios urbanos*, Madrid, 1969, y *Medio ambiente: Monografía del IV Plan de Desarrollo*, Madrid, 1976.

memorias de ejecución de los planes de inversión pública y de los presupuestos nos ponen de manifiesto esta falta de nuestra política ambiental durante la planificación económica (29).

Intentos posteriores a los Planes de Desarrollo de programación ambiental han existido, pero no han llegado a alcanzar el más mínimo desarrollo. Así, por ejemplo, cabe recordar la redacción de unas directrices de política ambiental, con un programa de acción anexo, asumido por la Comisión Interministerial del Medio Ambiente (la CIMA), pero sin ninguna trascendencia exterior (30).

Frente a la programación ambiental general por la vía económica, que tan mal ejemplo ha tenido, es preciso destacar aquí otra fórmula de planificación en manos de nuestra Administración, de la que apenas se ha hecho uso hasta el presente, pero que significa, quizá, la fórmula con mayor eficacia; me refiero a la planificación ambiental por la vía de la ordenación del territorio (31).

Recojo aquí, como elementos explicativos de estas fórmulas, las palabras de Ramón Martín Mateo en su conocido libro sobre Derecho ambiental:

«A nivel de adopción de principios parece existir un *consensus* general sobre la necesidad y conveniencia de aplicar al control de los sistemas ambientales las técnicas de planificación. Estas proposiciones son, efectivamente, poco discutibles en cuanto que de una mejor ordenación del espacio pueden deducirse indudables ventajas para una mejor utilización de los elementos. La radicación territorial de los focos contaminantes es un factor importante en cuanto a la asimilación por los sistemas naturales de los subproductos en ellos situados. La concentración de vertidos ocasiona obviamente cargas que rebasan la capacidad espontánea de autorregeneración de los sistemas. En cuanto a las condiciones geográficas y meteorológicas, que fueron objeto,

(29) E. VELOSO PUIG: «El medio ambiente, fundamento racional de la planificación territorial», en *Documentación Administrativa*, núms. 184-185, Madrid, 1979.

(30) «Directrices para la formulación de una política ambiental». Comisión Ministerial de Medio Ambiente. Documento de trabajo. Madrid, junio 1979.

(31) Sobre las relaciones de la ordenación del territorio y el medio ambiente existe ya en la actualidad una profusa literatura científica. En las llamadas a pie de página de este artículo hacemos referencia a alguna de las aportaciones más interesantes de la doctrina a este respecto. Como visión de conjunto, véase el artículo de M. BASSOLS COMA, que hemos citado reiteradamente.

como vimos, de prudente consideración por los urbanistas de la antigüedad, son factores nada desdeñables para la buena gestión ambiental.

Se ha hecho hincapié en las posibilidades disciplinarias insertas en la ordenación urbanística para evitar así la dedicación de ciertos espacios para fines incongruentes con su adecuado destino natural, obviándose la confluencia de usos perjudiciales entre sí, en perjuicio normalmente de los intereses más débiles.

Estos enfoques fueron asimilados incluso por los organismos internacionales, y así en la Conferencia de Estocolmo de 1972 se afirmó que:

"La planificación racional constituye un instrumento indispensable para conciliar las diferencias que puedan surgir entre las exigencias del desarrollo y la necesidad de proteger y mejorar el medio."

Otras organizaciones se han pronunciado explícitamente también sobre el tema, reconociendo, por ejemplo, la importancia de la planificación regional para el control de la concentración excesiva de contaminantes en la atmósfera, lo que trasciende tanto a la disciplina intranacional de este tipo de contaminación como a sus consecuencias transnacionales.

Efectivamente, el control de la contaminación exige la adopción de medidas que inciden en la utilización del espacio, y como ha puesto de relieve una de las agencias más avanzadas en la disciplina ambiental, la EPA norteamericana, haciendo constar la laguna existente en el ordenamiento en aquel país, un amplio número de problemas del medio no pueden ser tratados efectivamente, en ausencia de controles de uso del suelo y de una eficaz planificación ambiental, sino lo que considera imposible hacer frente a sus responsabilidades.

La ordenación del territorio con fines ambientales es importante para enfrentar la contaminación de las aguas en lo que respecta a la autorización de ciertas actividades generadoras de contaminación y de la política en general de la utilización del espacio con vistas a preservar la calidad de este medio. Así las concentraciones industriales en cuencas, el uso del litoral, los trasvases, se reconducen a la postre a la ordenación del territorio, instrumento de tutela ambiental. Más aún, el propio dis-

positivo anticontaminante exige una adecuada meditación sobre la utilización del espacio, teniendo en cuenta la dinámica de la población y empleo y realizando las reservas oportunas para la implantación de las instalaciones de tratamiento, cuyo emplazamiento no habrá, además, de perturbar otros usos.

Análogas reflexiones pueden realizarse en relación con la contaminación atmosférica. Es obvio, por ejemplo, que la política de localizaciones industriales debe estar sensibilizada a las preocupaciones ambientales, aconsejando la radicación de las plantas en función de las circunstancias meteorológicas y geográficas y desaconsejando concentraciones excesivas en las proximidades de los núcleos habitacionales, aun cuando se exijan adecuados elementos correctores, dada la ampliación de los riesgos de accidentes o simplemente por los efectos acumuladores de vertidos, aisladamente quizá inocuos. Esta comprensión del problema ha salido del reducido círculo de la especulación teórica, calando en la conciencia ciudadana de las grandes metrópolis industriales, en algunas de las cuales se vienen registrando movimientos populares de protesta frente a proyectos de instalación de nuevas industrias en radicaciones inadecuadas.

Otros tipos de uso del suelo producen consecuencias ambientales polivalentes que exigen su reconsideración, igualmente, desde la óptica de la ordenación territorial. Así sucede con el trazado de autopistas en cuanto a los ruidos y emanaciones de los vehículos, con la localización de aeropuertos por las mismas consideraciones, con la eliminación de residuos sólidos, cuya ubicación puede ocasionar contaminación de las aguas o del aire, según el dispositivo empleado, y, sobre todo, con las plantas nucleares.

Aunque algunas de estas decisiones pueden ser adoptadas a escala de planes municipales ordinarios, la mayoría de ellas exigen operar sobre un territorio mucho más extenso, dentro del cual habrán de conjugarse las correspondientes opciones. Como mínimo será el espacio regional el ámbito significativo para los pronunciamientos territoriales ambientales básicos, pero en muchos otros casos se requerirá tener en cuenta todo el espacio nacional e incluso aparecerán implicaciones supranacionales» (32).

(32) R. MARTÍN MATEO: «Derecho ambiental», IEAL, Madrid, 1977.

En España algunos tratadistas de Derecho público han sugerido las formas de esta ordenación territorial mediante el fácil mecanismo del uso del planeamiento urbanístico actualmente en vigor por nuestra Ley del Suelo de 1956, reformada en 1975. Nos hacemos aquí eco de las proposiciones en este sentido que clarificadoramente ha expresado Tomás Ramón Fernández.

A la vista de las técnicas jurídicas que hoy dispone la Administración Pública para una acción ambiental coherente, Tomás Ramón Fernández señala que el futuro ha de centrarse en el planeamiento territorial, y ello «porque el plan es, precisamente, una técnica de sistemas cuya virtualidad específica radica en la capacidad de comprender, integrar, coordinar y funcionalizar todas las demás» (33).

En España, durante la década de los setenta y ante los problemas crecientes de sensibilidad popular, las respuestas administrativas se han limitado a la creación de nuevas unidades administrativas de eficacia real muy reducida.

Señala, acertadamente, Tomás Ramón Fernández Rodríguez que «durante el pasado decenio una especie de fiebre prendió sin excepción en todas las dependencias de nuestra Administración Pública y, como si alguien hubiera dado la salida para una carrera por las competencias que ningún Departamento ministerial quería perder, todos ellos se apresuraron a reformar sus estructuras y a incluir en ellas, a un nivel u otro, un nuevo órgano presuntamente especializado en la materia. Al poco tiempo, a los problemas precedentes vino a añadirse uno nuevo: el de la complejidad orgánica resultante de esta loca carrera, de esta lucha por las competencias siempre latente en cualquier Administración. El problema de la coordinación de todo ese complejo pasó desde entonces a primer plano y quiso resolverse del modo más tópico imaginable, esto es, por la vía de la creación de nuevos órganos destinados a coordinar la acción de los ya existentes: la Comisión Delegada del Gobierno para el Medio Ambiente y el Comité Interministerial del Medio Ambiente» (33).

No es propósito, señala el profesor Fernández Rodríguez, juzgar la labor de estos órganos, de los cuales sólo el segundo ha demostrado alguna operatividad, pero no es ningún secreto que

(33) T. R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ: «Derecho, medio ambiente y desarrollo», REDA, Civitas, núm. 24, Madrid, 1980.

su incidencia real en la situación ha sido y es muy reducida. Dificilmente podría ser de otro modo, y ello porque es archisabido que la coordinación interorgánica es una técnica de por sí muy limitada, útil sólo para vetar, impedir o dificultar determinadas iniciativas aisladas que la mayoría de los representantes de los órganos que quieren coordinarse estiman indeseables, pero absolutamente incapaz de integrar en un conjunto coherente y sistemático la pluralidad de acciones y de medios que es preciso poner en juego en un tema como éste, que es susceptible de ser enfocado desde muy diversas perspectivas.

El fracaso de esta experiencia obliga a poner la vista en técnicas de coordinación funcional porque, como es lógico, lo que no se puede evitar es que exista una pluralidad de enfoques y, consecuentemente, de competencias y de títulos de intervención, ni negar tampoco a quienes ostentan éstos y la responsabilidad consiguiente a la titularidad de los mismos la participación que les corresponde.

Es aquí justamente donde entra en juego el planeamiento físico o territorial, que es la técnica de coordinación funcional por excelencia en cuanto que su función propia no es otra que la de integrar, primero, y ordenar y sistematizar, después, todo cuanto se refiere a las relaciones del hombre con el medio en que se mueve sobre la base de un concreto territorio, que es el elemento aglutinante.

En este sentido hay que afirmar una vez más que todas las normativas sectoriales están llamadas a integrarse en los planes territoriales como un contenido necesario de los mismos.

El planeamiento sectorial, que supone, ciertamente, un avance sobre las acciones sectoriales asistemáticas, sigue primando sobre el planeamiento territorial, un poco por inercia, un mucho por la tradición arraigada de las tarifas ministeriales y de la lucha por las competencias, y también, justo es decirlo, por la falta de utilización decidida de la planificación territorial por parte de quienes deberían promoverla.

Un cambio de mentalidad en la dirección propuesta parece, sin embargo, condición *sine qua non* de la eficacia de cualquier política ambiental (34).

(34) T. R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ: «Derecho, medio ambiente y desarrollo», REDA, Cívitas, núm. 24, Madrid, 1980.

El profesor Fernández Rodríguez señala como instrumento básico de ordenación ambiental «los Planes Directores Territoriales de Coordinación, a los que el artículo 8.º de la Ley del Suelo asigna la función de establecer, de conformidad con los principios del Plan Nacional de Ordenación de la Planificación Económica Social y las exigencias del desarrollo regional, las directrices para la ordenación del territorio, el marco físico en que han de desarrollarse las previsiones del Plan y el modelo territorial en que han de coordinarse los planes y normas a que afecte» (35).

«El tenor literal del texto legal es suficientemente descriptivo. No voy por eso a insistir en ello, sino solamente a subrayar que es ésta, sin duda alguna, la pieza clave de la que depende cualquier política ambiental seria, pues —no hay que engañarse— una política de este tipo pasa necesariamente por la definición de un modelo territorial en el que estén debidamente conjugados y correctamente distribuidos, desde el punto de vista geográfico, los distintos usos de los que el suelo sea susceptible y en el que «el señalamiento y localización de las infraestructuras básicas» sobre las que han de incidir las acciones concretas de todas y cada una de las Administraciones Públicas que operan sobre un territorio determinado encuentren la debida armonización con «las medidas de protección a adoptar en orden a la conservación del suelo, de los demás recursos naturales y a la defensa, mejora, desarrollo o renovación del medio ambiente natural y del patrimonio histórico-artístico.

Al legislador ya no se le puede pedir más. Sólo es cuestión de ponerse a trabajar y utilizar cuanto antes, y a fondo, el instrumento creado por él. ¿Será la Administración capaz de hacerlo? No es nuestra misión hacer profecías. Nos limitamos, pues, a recordar que la «ordenación del territorio, urbanismo y vivienda» y «la gestión en materia de protección del medio ambiente» son competencias de las Comunidades Autónomas, según dispone el artículo 148, 1, 1.º y 9.º, de la Constitución, y que incluso ya desde ahora mismo, al menos por lo que respecta a Cataluña y al País Vasco, la competencia y la responsabilidad

(35) T. R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ: «Derecho, medio ambiente y desarrollo», REDA, Civitas, Madrid, 1980.

en orden a la formulación de los planes directores corresponde de derecho a los órganos preautonómicos correspondientes (artículos 2.º, b), y 30, b), de los Reales Decretos 1385/1978, de 23 de junio, y 1981/1978, de 15 de julio, respectivamente» (36).

Estas interesantes reflexiones del profesor Fernández Rodríguez terminan con un planteamiento de fondo sobre la fórmula del planeamiento, que estimo es la clave fundamental del acierto de su posición.

El planeamiento como instrumento jurídico operativo de la política ambiental plantea otro grave tema de la máxima importancia: el de su legitimación pública, afirma el profesor Fernández Rodríguez.

«No hace falta insistir, porque es obvio, en la gran sensibilización colectiva existente en relación a los problemas ambientales. Tampoco hay por qué repetir aquí que se trata de un tema esencialmente político que han hecho suyo, sobre todo, las organizaciones cívicas, profesionales y políticas voluntariamente marginadas de la política convencional. Todo ello contribuye a hacer mucho más delicado todavía el tratamiento de una problemática que ya de por sí lo es en grado sumo.

Con todo ello quiero llamar la atención sobre la radical insuficiencia de los planteamientos estrictamente técnicos. La polémica nuclear, el problema de si debe o no utilizarse esta clase de energía y, muy especialmente, el de quién o quiénes deben soportar de modo más directo e inmediato sus eventuales riesgos, así como todas las demás cuestiones candentes que comporta la política ambiental, en cuyo centro se encuentra siempre un problema de localización de riesgos y molestias (industriales básicamente) o de ventajas (parques, zonas de protección especial) que, de un modo u otro, prejuzga siempre el desenvolvimiento socioeconómico de unas comunidades determinadas, son conflictos que no se pueden resolver en el silencio de un despacho con la sola ayuda de la razón y de la técnica.»

El profesor Fernández Rodríguez insiste en el carácter político de las cuestiones medioambientales y pone especial énfasis en la necesidad de la participación popular en los procesos de

(36) T. R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ: «Derecho, medio ambiente y desarrollo», REDA, Cívitas, Madrid, 1980.



toma de decisiones públicas en medio ambiente. En tal sentido insiste, en el artículo que glosamos, en que «hay que pensar en la participación ciudadana como instrumento de profundización de la democracia y de superación de los angostos y ya poco atractivos cauces de la democracia parlamentaria convencional, que sólo cuenta con los ciudadanos para pedirles su voto, es decir, su fe incondicional en las personas o grupos políticos que elijan, cada cuatro años. Me limito a recordar que la Constitución que el pueblo español acaba de refrendar configura el Estado español no sólo como un Estado de Derecho, sino también como un Estado social y, especialmente, como un Estado democrático (artículo 1.º: «España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho»), es decir, como un Estado que a partir de la constatación de la dependencia en que el ciudadano se encuentra en su vida cotidiana de todas y cada una de las instituciones sociales propugna la participación del mismo en el funcionamiento de todas ellas mediante una extensión al corazón de las mismas del principio democrático. El artículo 9.2 del texto constitucional es absolutamente concluyente en este sentido al atribuir de modo expreso a los poderes públicos la misión de «promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social.

Adelantándose a estos planteamientos constitucionales, la vigente Ley del Suelo, de 9 de abril de 1976, introdujo ya la idea de participación en su artículo 4.º, 2. El texto del precepto citado configura como obligación específica de los órganos competentes: (deberán) «asegurar la mayor participación de los interesados y en particular los derechos de iniciativa a información por parte de corporaciones, asociaciones y particulares»... «en la formación, tramitación y gestión del planeamiento urbanístico».

A la retórica e inefectiva participación del ya tradicional trámite de información pública, que operaba *ex post facto* sobre la base de una alternativa ya adoptada por la Administración y aprobada inicialmente por ella, que por esa razón no variaba nunca en su esencia, han venido a anteponerse mecanismos efec-

tivos de participación que permiten a todos los ciudadanos, individual o asociativamente, en los términos de los artículos 104 y siguientes del Reglamento de Planeamiento de 23 de julio de 1978, intervenir de modo activo desde sus inicios en el proceso mismo de elaboración de la decisión, formulando primero sus sugerencias y observaciones sobre la necesidad, conveniencia y oportunidad de la ordenación y de la figura de planeamiento a utilizar al efecto, presentar y defender otras alternativas diferentes cuando los trabajos elaborados por los servicios técnicos de la Administración hayan alcanzado el suficiente grado de desarrollo que permita formular criterios, objetivos y soluciones generales susceptibles de público debate, y discutir finalmente, mediante un nuevo período de información pública, la alternativa en cada caso elegida y su concreta instrumentación (37).

Esta participación ciudadana desde el principio hasta el final del proceso de planeamiento, unida a la representatividad de los gestores de la cosa pública que tienen que aprobarlo finalmente, asegura a partir de ahora a los planes la legitimación democrática de la que venían careciendo y garantiza de ese modo su arraigo en la colectividad, proporcionando una base firme de partida a la política de gestión del medio ambiente.

La obra, pues, ya está escrita y está, además, bien escrita. Su éxito final depende sólo de la forma en que sea representada.»

Frente a estas interesantes reflexiones en cuanto al mecanismo de la planificación sólo cabe recoger algunas de las objeciones que a la planificación territorial opone el profesor Martín Mateo, del que ya hemos recogido una extensa cita con anterioridad. Señala este autor que:

«La ordenación del territorio supone sólo un aspecto parcial del problema, por lo que no conviene desobirtar su manejo. La planificación ambiental por sí sola no puede ni remotamente resolver no ya el tema del ambiente, sino ni siquiera incluso un sector concreto, como el de la contaminación industrial. La planificación ambiental no sustituye la utilización de otras medidas, como la introducción de dispositivos anticon-taminantes o el empleo de materias primas ambientalmente limpias. Llevada a sus últimos extremos, desarticularía inorgá-

(37) Sobre la participación ciudadana, véase M. SÁNCHEZ MORÓN: «La participación del ciudadano en la protección y gestión del medio ambiente», ya citado.

nicamente el territorio, aumentando fabulosamente los costos sociales, porque lo que debe pretenderse no es la separación radical entre los diversos usos industriales y habitacionales, por ejemplo, sino su compatibilización hasta donde sea posible, introduciendo para ello las medidas correctoras adecuadas.

Tampoco se consigue por estas vías el principal objetivo de la lucha contra la contaminación: evitar que se recarguen los sistemas básicos naturales; en muchos casos se trasladará simplemente el problema y sólo en las mejores circunstancias se favorecerá simplemente la autodepuración de los elementos. Un énfasis excesivo en las técnicas del urbanismo y de la planificación puede ser incluso perjudicial al posibilitarse utilidades del espacio y de los elementos que en ningún lugar deberían ser autorizadas en cuanto que las consecuencias a la larga serían sufridas en otras zonas (38) (39).»

Gestión de bienes y servicios ambientales (40)

La Administración asume también las funciones de gestión general del medio ambiente, actuando como regulador, usuario y consumidor del medio. Estas funciones gestoras, a las que ya hemos aludido, representan, si no las funciones políticas más importantes, sí actividades públicas muy destacadas en el terreno tecnológico y económico.

El Estado es el primer protagonista de la actividad social en medio ambiente, y no se limita a fijar reglas de juego y a controlar su cumplimiento, sino que interviene asimismo como un factor más de ese juego social, como el factor, quizá, más destacado del juego. El Estado, por ejemplo, es el primer propietario de montes y áreas silvestres, el titular de los caudales de agua continentales, de la atmósfera, de la línea de costa y del mar territorial, entre otros elementos ambientales, y no ejerce su titularidad tan sólo de cara a actividades de los ciudadanos, sino

(38) R. MARTÍN MATEO: «Derecho ambiental». IEAL, Madrid, 1977.

(39) Sobre esta misma cuestión, véase C. CONDE DUQUE: «El papel de la ordenación territorial y la planificación urbana en la defensa del medio ambiente». *Ciudad y Territorio*, núm. 4, Madrid, 1976.

(40) Dada la extensión de las áreas de gestión ambiental, haremos referencia en este epígrafe, resumidamente, a los problemas más importantes.

que por sí mismo, y para la prestación de servicios, gestiona, usa y consume masivamente elementos ambientales.

En el campo de la gestión ambiental las funciones de la Administración pública puede resumirse en cuatro acciones: la coordinación, las actividades de fomento o encauzamiento de la iniciativa privada—básicamente por las fórmulas del fomento económico—, la previsión ambiental en las obras públicas y la prestación de servicios ambientales y recreacionales.

Sobre las actividades de coordinación no vamos a extendernos en este epígrafe, dado que es materia propia de estructura administrativa que excede de una colaboración sobre aspectos estrictamente funcionales, como es este trabajo (41).

El fomento administrativo constituye una modalidad de acción que ha tenido, comparativamente con otras fórmulas, una gran acogida en la política ambiental. Este fomento se ha utilizado a través de mecanismos económicos de apoyo a la transformación de actividades potencialmente contaminadoras, tales como las subvenciones y las desgravaciones fiscales por inversiones privadas.

El grueso de las atenciones públicas en algunos sectores ambientales se ha canalizado por estas vías del fomento económico.

Aspecto muy destacado del fomento lo representan las medidas fiscales activas o pasivas, medidas de desgravación fiscal o de imposición de tasas o contribuciones especiales por uso o consumo de bienes ambientales.

Las desgravaciones fiscales han sido utilizadas en España preferentemente a nivel estatal, mientras que las medidas de carácter impositivo tienen un uso preferente en el ámbito de los impuestos locales, mediante el uso de las fórmulas ordinarias de la tributación municipal e incluso mediante el uso, más excepcional, de los arbitrios municipales con fines no fiscales, previstos en nuestra legislación de régimen local (42).

(41) P. MIGUEL GARCÍA: «El medio ambiente y la Administración del Estado: aspectos estructurales», en *Derecho y medio ambiente*, Facultad de Derecho, CEOTMA, Madrid, 1981.

(42) Véase a este respecto CORELLA MONEDERO: «Los arbitrios no fiscales: arbitrio sobre actividades e industrias molestas, insalubres, nocivas y peligrosas». *Boletín Colegio Secretarios, Interventores, Depositarios de Administración Local*, 1988, números 280-281.

Junto a la actividad de fomento, ocupa un lugar destacado en la gestión ambiental el control de las obras públicas.

Las técnicas interventoras de la Administración están pensadas para acomodar las conductas de los particulares a los intereses públicos definidos en las normas. Quiere ser, por tanto, la Administración la que desempeñe el papel tutelar, controlando y reprimiendo la actividad de los ciudadanos. Sucede, sin embargo, que en el campo de la defensa del medio ambiente la Administración puede aparecer como agresora del equilibrio ecológico con la construcción y puesta en marcha de las grandes obras de infraestructura pública. Curiosamente, en nuestro país no existe la obligación jurídica de estudios de impacto en las obras públicas, no obstante lo cual se han desarrollado en los últimos años análisis de adecuación al paisaje en algunas de las más importantes realizaciones públicas acometidas por el Estado (obras de grandes infraestructuras).

El campo más destacado de la gestión ambiental lo constituye sin duda el tercer apartado que enunciamos al principio: la prestación de servicios ambientales y recreacionales. El hecho de que el Estado absorba la titularidad de bienes ambientales importantísimos (aguas continentales, mar territorial, costas, montes, etc.) implica que recae sobre la Administración pública su gestión, correspondiendo a ésta fijar los mecanismos de uso y consumo de esos bienes (43).

Las funciones administrativas de prestación de servicios tiene especial relevancia en los temas de aguas continentales, costas, espacios naturales de usos recreativos, sanidad ambiental, residuos sólidos urbanos, energía nuclear y protección civil, en sus aspectos ambientales.

No vamos a proceder a un análisis en detalle de las fórmulas de prestación de servicios en estos campos.

Dejando aquí apuntados los campos de prestación de estos servicios, indicamos, con carácter general, algunas notas relativas a esta función.

En primer lugar destacamos que la prestación de servicios ambientales, como la prestación de cualquier clase de servicio

(43) GIANNINI: «Ambiente, saggio sui diversi aspetti giuridici». *Revista Trimestrale di Diritto Pubblico*, núm. 1, 1973.

público, no es monopolizada por las Administraciones Públicas, sino que, muy al contrario, son frecuentes las fórmulas de concesión a entidades no administrativas de la prestación de los servicios con la atribución a los concesionarios, consiguientemente, de las tasas que corresponden a los mismos.

En segundo lugar hay que señalar que la prestación de estos servicios ambientales constituye uno de los campos por donde se viene a establecer mecanismos de ingresos públicos directamente afectados a la prestación del servicio (tasa o canon de prestación), con lo que se establece en este sector una relación directa «coste del uso o consumo ambiental-calidad de uso o consumo», de importancia fundamental en la determinación del tipo de políticas ambientales posibles. El desarrollo de la prestación pública de los servicios de abastecimiento y saneamiento nos muestra claramente la importancia que la relación «precio del servicio-nivel o calidad del servicio» puede alcanzar en un sector típicamente ambiental (44).

La fórmula de la afectación de ingresos por prestación de servicios individualizables y económicamente evaluable está extendiéndose con una quizá peligrosa profusión entre las autoridades ambientales de nuestro país.

El intento en varios campos ambientales de constituirlos como actividades de servicio público, financiadas preferentemente con la fórmula de un canon, cuota proporcionada, tasa o mecanismos equivalentes de reparto de costes a los usuarios—costes detraídos imperativamente por la vía tributaria—, puede suponer un abuso de las fórmulas de servicio público y una trampa administrativa para frenar las demandas de calidad de vida de amplios sectores de la población.

No nos es posible aquí analizar las implicaciones financieras de la prestación de servicios públicos de carácter ambiental; quede, pues, apuntada la idea en este esquema general que estamos trazando.

En tercer lugar, la prestación de servicios, aunque sea una función prototípicamente administrativa, constituye un campo

(44) J. L. LAMPREAVE: «La Hacienda pública y el medio ambiente», en *Derecho y medio ambiente*, CEOTMA, Madrid, 1981.

extraordinario de participación social donde las fórmulas asociativas de prestación, financiación o administración predominen mayoritariamente sobre las medidas unilaterales administrativas. En esto la prestación de servicios viene siendo un campo de experimentación de fórmulas de gestión ambiental que se aplicarán posteriormente a otras funciones administrativas (45).

Por último habría que finalizar apuntando que la prestación de servicios permite la introducción de las fórmulas más avanzadas de gestión ambiental, que son las de integración bajo los mismos mecanismos de los elementos básicos de un sector. Así, en el tema de las aguas continentales, el desarrollo de los servicios públicos, presionados por las demandas de abastecimiento, está promoviendo la integración de la gestión de la cuenca en su conjunto y, de otra parte, está exigiendo la gestión unificada de los aspectos cuantitativos y cualitativos, integrando en el mismo servicio lo relativo a abastecimiento y saneamiento.

(45) GOUSSET: «La lutte contre les pollutions et les nuisances». *La Revue Administrative*, núm. 164, París, 1975.

