

# **MEDIO AMBIENTE Y COSTES DE CONTAMINACION**

Por VALENTIN R. VAZQUEZ DE PRADA

*Sumario:* El medio ambiente, desde una perspectiva jurídica.—Manifestaciones normativas en defensa del medio ambiente.—Los costes sociales y las responsabilidades por las alteraciones del medio ambiente.—Primeras respuestas jurisprudenciales frente a las alteraciones del medio ambiente.

## **El medio ambiente, desde una perspectiva jurídica**

La universalización temática del «medio ambiente» está alcanzando una creciente juridificación, de forma que los enfoques hasta hace poco vigentes en torno al mismo, hechos desde un prisma eminentemente sociológico e incluso llamativo, aireando frente al público determinadas cuestiones sobre las que se pide cierto compromiso público, sobre todo en España, se han estado moviendo sobre grandes generalidades que exclusivamente han girado en torno a una idea sumamente vaga de lo que es y representa el medio ambiente; sólo en estos últimos tiempos (hace muy pocos años), el medio ambiente ha penetrado en el ámbito jurídico, alcanzando sus primeros contornos normati-

vos, lo que ha venido acompañándose de una abundante literatura que por vez primera ha visto la luz al castellano.

Pero junto a este proceso de juridificación se observa una extensión temática o influyente del medio ambiente, de tal modo que el juego de identidad practicado casi unánimemente identificando el medio ambiente con el entorno puramente físico, externo y atmosférico, para convertirse en algo sumamente amplio, que a todo alcanza, llega hasta el extremo de que la hipotética precisión que el concepto podía tener, dentro de su relativa vaguedad, está desapareciendo, pudiendo preguntarnos qué parcela de nuestro mundo va a quedar marginada de la problemática medioambiental, dentro de un auténtico *boom* en el que por ahora no es posible deslindar lo que en él corresponde a un riguroso planteamiento científico de lo que es sólo pura hojarasca, que inevitablemente acompaña.

Una de las razones del *boom* puede residir en la manipulación del tema, demostrándose una vez más la inteligencia del sistema o, si se quiere, los múltiples recursos que el capitalismo tiene para emprender nuevos caminos; bastante literatura dedicada al tema presenta aspectos dramáticos, resaltando el creciente deterioro de la naturaleza, como si éste hubiera sido espontáneo e interno al mismo proceso natural, cuando es obra precisamente de ese mismo sistema que levanta sus aires jere-miácos. La confusión es tan grande que, aun aquellos que por ideas y filiación no militan en el citado sistema, prestan su mejor voz a levantar el tono de los citados aires y, en suma, el coro de lamentaciones que se ha ido formando sobre el tema.

La confusión tiene la misma apariencia en el ámbito jurídico, ya que la repentina demanda de ordenación que se le dirige desde cualquier otro ámbito ha cogido a los profesionales del Derecho, si no desprevenidos, sí, al menos, desorientados, y en cierta medida, desinteresados de un tema visto sobre todo desde la perspectiva llamativa de la denuncia social y humana. Pocos expertos jurídicos han lanzado su pica sobre el blanco medio-ambiental como si cada uno tuviere dudas sobre la especialidad jurídica de su problemática, y sobre su mismo carácter jurídico, ya que son dos cosas distintas: una, si el medio ambiente es

o no un tema jurídico o susceptible, en su caso, de serlo, y otra, si tal juridicidad es imputable a uno u otro cuerpo del Derecho (zona concreta a que debe adscribirse: Derecho administrativo, Derecho industrial, Derecho urbanístico, etc.).

De ahí que nos parezcan excesivas las palabras recientemente leídas de que «en la actualidad, los aspectos derivados de la contaminación atmosférica se regulan casi exclusivamente en el seno del Derecho administrativo...» (1), a no ser que los cultivadores de tal rama jurídica ignoren la situación descrita. Lo que no puede hacerse es dar por sentada la anterior afirmación para pasar inmediatamente después a la defensa del punto de vista penal, como si el generalizado uso de las técnicas jurídico-administrativas hubiese probado la insuficiencia y se reclame el empleo de técnicas más duras como las ancladas en el Derecho penal, procedimiento que ha sido y es ya muy habitual en nuestra historia legislativa para que no nos sirva de escarmiento. Recordemos cómo cosa similar se ha postulado en el ámbito fiscal, en donde una normativa apenas aplicada en su aspecto sancionador ha demandado, por los extremistas de turno, la aplicación de unas sanciones penales, como si con éstas se quisiese corregir la falta que únicamente radica en la verdadera inaplicación de un ordenamiento que cuando se le «redescubre» se intenta hacer pasar por superado y obsoleto, cuando durante tanto tiempo ha estado «ahí» sin que nadie—ni aun los expertos—se enterasen.

Incluso diríamos que tal planteamiento es equívoco y artificialmente alternativo, cuando todo inclina a verlo como «complementario», pues el abundamiento o insistencia en el tratamiento jurídico-administrativo del tema no impide su refuerzo desde el ángulo penal, ya que son dos tratamientos o enfoques

---

(1) FÉLIX GALLARDO: «Aspectos jurídicos del problema de la contaminación», revista CYP núm. 11, p. 19. William Ruckelhauss, primer administrador de la Oficina de Protección Ambiental de los Estados Unidos, formula un concepto del «medio ambiente» sumamente amplio por lo descriptivo: «Comprende todas esas cosas naturales que nos rodean, desde las esenciales para el sustento de la vida humana, como la atmósfera de la tierra, el aire saludable, el agua potable, hasta las que no son esenciales, pero que, sin embargo, hacen posible el sustento de la vida, como los animales, los lugares silvestres y el espacio vital para los seres humanos...»

perfectamente compatibles, actuando el segundo a manera de cláusula de garantía (2).

La dificultad del tratamiento científico medioambiental desde la perspectiva jurídica reside en el carácter proteiforme de su objeto. Sin querer, las categorías lógicas del discurso jurídico han estado presentes en la totalidad de las construcciones jurídicas sobre instituciones y demás conceptos disciplinares: las mociones fundamentales del Derecho civil, con su clásico desglose en los conceptos de bien, objeto, sujeto, relación, etc., jurídicos, resultan difícilmente aplicables al citado tema, dada la vaguedad tanto de la formulación en sí como de lo que con ella pretende englobarse. Ahora bien, dificultad no significa imposibilidad, sino únicamente modo y manera de hallar la solución o soluciones más idóneas para que el tema y la problemática medioambiental queden debidamente encajadas en el marco jurídico, marco que no han dejado de tener nunca, si bien no tan específicamente como ahora se busca (3).

---

(2) Cuando realizábamos este trabajo, se han producido pronunciamientos de nuestros colegas administrativistas sobre temas medioambientales: así las jornadas a las que se refiere T. R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, en su crónica publicada en la revista *Triunfo* (autor que, por lo demás, ha publicado otros trabajos más o menos relacionados con el medio ambiente). Incluso algunos proyectos de obras públicas, cuya realización podrá repercutir profundamente en el medio ambiente, han motivado profundos comentarios, como los de LORENZO MARTÍN RETORTILLO sobre «el trasvase del Ebro», publicados también en la revista *Triunfo* («Los intermediarios del trasvase», por LORENZO MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, *Triunfo* núm. 680, 24 de mayo de 1975, pp. 37 a 40, y «Cercar la naturaleza», por TOMÁS RAMÓN FERNÁNDEZ, *Triunfo* núm. 670, 2 de agosto de 1975, pp. 30 a 33) (vid. también «Los trasvases y el equilibrio ecológico», de PABLO MORATA, en *Triunfo*, 10 de mayo de 1975). La decisiva influencia del medio ambiente en tales proyectos se refleja con un carácter general en el reciente Real Decreto de Estructuración del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, de 14 de abril de 1978 (BOE del 21), en cuya exposición de motivos: «El reconocimiento del derecho del hombre a disfrutar de una mayor calidad de vida en su entorno, exige la creación de una organización administrativa a nivel central responsable de la política medioambiental. ... La adscripción a este Departamento de la Comisión Interministerial de Medio Ambiente garantiza la coordinación necesaria, con independencia de las competencias de los distintos Departamentos. El reconocimiento de la necesidad de informar la política de infraestructura con un criterio de ordenación territorial y de enfocar los problemas del medio ambiente, así como el carácter horizontal interdisciplinar de ambos temas hubieran requerido la creación de una Secretaría de Estado de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente. Consideraciones de austeridad económica relegan, por el momento, esta posibilidad.» El Ministerio de Industria incluye en sus autorizaciones de instalaciones de centrales eléctricas cláusulas de protección atmosférica (véase, como ejemplo, la de 1-12-1977, BOE del 1-2-1978).

(3) Con esto aludimos a que determinados extremos figuraban hasta ahora incluidos en otras ramas jurídicas, principalmente el Derecho administrativo; el tema de las «zonas» o «espacios» verdes, tan debatido, no deja de tener cierta relación con la problemática medioambiental.

Lo primero que habría que preguntarse es qué bien jurídico se protege con el medio ambiente, o dicho de otro modo, qué clase de bien jurídico es el medio ambiente (4), porque lo cierto es que hasta ahora con tal expresión se quieren indicar numerosas cosas, objetos o ámbitos; no resulta por esto raro observar la ambigüedad y el confucionismo en que se mueven tanto los expertos como los escasos pronunciamientos legislativos, ya que hablar sólo de medio ambiente, sin ninguna otra especificación o adjetivación, no significa nada. De ahí la necesidad de precisar la última referencia de dicho sustantivo: el medio ambiente incluye tanto el rural como el urbano; puede incluir el físico, como aquel otro menos estrictamente físico; incluye tanto el terrestre como el que se manifiesta en los restantes elementos del espacio cósmico, etc. La técnica de la enumeración puede engendrar, y de hecho así lo hace, la más relativa indeterminación, porque al tener que ser forzosamente abierta, al final surgirá el interrogante de si no cabrá la posibilidad de añadir otra dicotomía. Por este camino llegaríamos a saber cuántos «medios

(4) Es evidente el salto que este concepto ha operado en estos últimos años: de una esfera que podríamos llamar «doméstica» ha pasado a un ámbito nacional o internacional, hasta ocasionar una verdadera revolución en el marco del Derecho: no sabemos aún si con exageración se ha afirmado que el nuevo Derecho del medio ambiente (o Derecho medioambiental) es un nuevo Derecho internacional que se presenta frente al tradicional con más peculiares notas; no se trata de un Derecho formado por acumulación o arrastre que va tomando lo más «común» e «internacional» a todos los países, como es el caso del clásico *ius gentium*, sino de un Derecho que *ex novo* se ofrece a todos los países como un Derecho que puede ser común a todos ellos, al mismo tiempo que «nacional». Textualmente se ha dicho: «... el Derecho ambiental requiere necesariamente ser pensado como *ius gentium* universalizado, que obliga al Derecho internacional a involucrar para convertirse en un ordenamiento jurídico que abarque la comunidad y dé lugar al nacimiento de un conjunto de normas que lo enmarquen y lo regulen...» (palabras del doctor Magariños, director del Departamento de Organismos y Reuniones Internacionales del Medio Ambiente, de las Naciones Unidas, en su conferencia sobre «El impacto del Derecho ambiental», pronunciada en el Congreso Iberoamericano del Medio Ambiente, Madrid, 13-18 de octubre de 1975; véase *Informaciones* de 18 de octubre de 1975. En 1974 ya se habían reunido la casi totalidad de las asociaciones existentes en España dedicadas al medio ambiente y su conservación, en su primera Convención Nacional, que llamativamente se apodó «de amigos de la Naturaleza», bajo un lema y título claro y preciso: «El Medio Ambiente en España». Fruto de ella fue el denominado «Manifiesto de Pamplona»; dentro de sus ponencias se procuró estudiar el punto relativo a las «posibilidades de las Asociaciones de Defensa de la Naturaleza en España», extremo que es revelador dada la escasa presencia «pública» en tal defensa. Véanse también las conclusiones, acompañadas de los resúmenes de las ponencias del Simposio Internacional de Deusto sobre «Calidad de vida y medio ambiente», en la revista *Información*, octubre de 1977, pp. 31 a 50. Con anterioridad se había celebrado en Bilbao, junio de 1977, el Simposio internacional «Hacia un medio ambiente mejor» (véase resumen de la misma revista, septiembre 1977).

ambientes» hay, pero no cuál es la esencia, razón de ser y sustancia de dicha expresión: medio ambiente. En definitiva, la expresión guarda bastante de aquello que San Agustín decía del tiempo: «Si se nos pregunta qué es el tiempo, no sabríamos responder; si no se nos pregunta, sí sabríamos», o sea, trataría-se de algo que se presenta con enorme evidencia, pero que justamente por ello es difícil de encerrar dentro de los límites de una definición, de un concepto o de una moción más o menos aproximativa. El intento está lleno de obstáculos porque, aparte de la novedad jurídica y terminológica inserta en la expresión, no existe hoy por hoy ninguna delimitación legal ni jurisprudencial que pueda servirnos de criterio orientador; el Real Decreto 1310/1977, de 23 de abril, reorganizando la CIMA, es uno de los primeros intentos de definición enumerativa del medio ambiente.

La necesidad de una declaración concreta y específica de la condición jurídica del medio ambiente ha sido experimentada por diversas asociaciones profesionales y expertos; entre las primeras, algunas asociaciones constituidas con tal fin han proclamado tal necesidad como esencial para la supervivencia (5), todo lo cual es reflejo de una situación que reclama con pre-

---

(5) Así la llamada AEORMA lanzó en el mes de junio de 1975 su «Manifiesto de Benidorm», uno de cuyos primeros principios es el siguiente, de fuerte contenido jurídico, como se verá: «Los recursos naturales, de cualquier clase que sean, deben considerarse patrimonio público, con la obligación colectiva de protegerlos, valorarlos y transmitirlos a las nuevas generaciones.» El mismo carácter jurídico tiene el siguiente: «El Estado está obligado a inventariar exhaustivamente los recursos naturales de la nación y a planificar estricta y racionalmente su utilización» (*vid.*, para una ampliación, *Diario Regional*, 5 de enero de 1975). Al margen del manifiesto, dicha Asociación ha elaborado otra especie de decálogo, dirigido a todo el mundo, entre cuyas máximas encontramos algunas de fuerte matiz jurídico. Sirvan de ejemplo la novena: «Evaluación de las pérdidas potenciales y de los costes reales sociales producidos por la degradación del litoral y de los recursos naturales marinos.» La décima: «Inmediata detención de la privatización y urbanización de las zonas naturales de interés y las áreas naturales de recreo, como las playas y las zonas de montaña.» En el manifiesto publicado como resumen y síntesis del I Simposium Nacional sobre Recursos Culturales de la Naturaleza, celebrado en Madrid en abril de 1977, se contiene la afirmación de que el hombre, todos los hombres, somos parte de la Naturaleza; de ahí el interés que debemos tener en su recta conservación; también se propone exigir el informe ambiental como previo a cualquier actuación con impacto sobre el medio físico, así como la instrumentación de la participación popular en un amplio ámbito territorial, y, sobre todo, la aplicación de la Ley de 2 de mayo de 1975 sobre espacios naturales protegidos, especialmente en la parte correspondiente a la declaración de parques naturales.

mura la calificación jurídica de todo lo que está en contacto o tiene por centro al medio ambiente.

Más aún, si se observa toda la problemática medioambiental se verá que en su fondo late algo que tímidamente sale a la superficie, como es el plantearse de manera radical la pertenencia o titularidad jurídica de ese medio ambiente (6): a quién corresponde; cuál es el ente titular de las ya citadas facultades de intervención y reglamentación. Puede pensarse que la evolución a producirse desde esta situación llena de ambigüedad hasta otra deseable, más clarificada, es similar a la que tuvo lugar en otras ramas del Derecho; recordemos que la soberanía aérea no fue siempre la regla general, sino el final de un lento proceso de maduración intelectual y jurídica que fue admitiendo la sustitución del «dominio» sobre el espacio aéreo por la soberanía pública con todas sus consecuencias.

La consideración jurídica que se sugiere es matizada, lo que significa que no basta cualquier actuación jurídica para que se entienda cumplida. Conocemos la argumentación manejada por las memorias de actividades del Tribunal Supremo, centradas especialmente en la esfera penal y en donde se quiere ver establecido un módulo de dependencia entre la etiología de la delincuencia y el ambiente enrarecido propio de un «mal ambiente» (7). En dichas memorias, no obstante, se da por prácticamente admitida la perspectiva administrativa, cuando, como se postula, está por demostrar, y sobre todo está por comprobar, la reacción institucional y fundamental que tal rama de Derecho

(6) Otra asociación, como la del Estudio General Luliano, en un simposio celebrado en Palma en enero de 1975, titulado «La defensa del medio ambiente, obligación ineludible», «consideró» oportuno formular una declaración de principios, declaración que se abre con el que es por antonomasia jurídico: «Por parte de la sociedad, la acción encaminada a la defensa, conservación, revitalización y ordenación del patrimonio monumental del paisaje y del medio ambiente constituye, en el momento actual, una necesidad absoluta si no se quiere comprometer seriamente la supervivencia cultural, e incluso física, de los pueblos; ello significa la existencia de un derecho y un deber que se inscriben en la ética social. Su enunciado y fundamentación jurídica constituyen unos objetivos que la sociedad puede y debe proponerse» (véase *Diario de Mallorca* 18-1-1975). Véase el libro *Los ecologistas*, editado por Marabout. Ver Viers (Bélgica), 1977, y del que en nuestro país han circulado resúmenes divulgadores, lanzados por la Asociación de Estudios y Protección de la Naturaleza (AEPDEN).

(7) La relación es evidente en la Memoria correspondiente a 1973, donde literalmente se dice: «Cada vez está más clara en la etiología de muchos delitos la influencia de las condiciones y de la calidad de vida de los delinquentes.»

puede y debe de tener, ante la irrupción de una temática aparentemente tan novedosa y totalizadora como es la del medio ambiente (8).

El tema medioambiental, acaso por su misma novedad, ofrece gran atractivo a todo el Derecho en general; de ahí que algunas de sus ramas, como el internacional, se estén adelantando (9). El profesor Alexander Charles Kiss, de la Universidad de Estrasburgo, es uno de los primeros internacionalistas que se ha preguntado sobre «Los principios del Derecho internacional del medio ambiente» (10), reconociendo que no puede hablarse de un Derecho internacional del medio ambiente, ya que lo único que existe es un conjunto de principios que, consciente o inconscientemente, están inspirando distintos Derechos nacionales (11), «a la unidad de la problemática (medioambiental) corresponde ciertamente la unidad en los medios para encontrar soluciones y también la unidad de los principios que han de inspirar estas soluciones». Otra consideración viene impuesta por el mismo nacimiento geográfico de cualquier problema medioambiental; diariamente se nos pone en contacto por los medios de comunicación social de accidentes que llevan y plantean graves problemas de contaminación en lugares y países que estaban ajenos a ellos; como dice dicho profesor, «... gran número de los problemas planteados por la protección sobrepasan las posibilidades de un Estado y requieren un tratamiento internacional. Este fenómeno confiere al derecho que intenta reducir los daños al medio ambiente un carácter de universalidad».

---

(8) En la Memoria de 1974 se señala que los aspectos derivados de la contaminación atmosférica se regulan casi exclusivamente en el seno del Derecho administrativo para justificar luego la intervención que propone del Derecho penal: «... pero resulta que a consecuencia del desarrollo actual surgen nuevas conductas sociales que por su índole deben ser tipificadas como delitos en el Código penal, por lo que el Ministerio Fiscal, como detector público de las conductas antisociales, saca la conclusión de que debe proponer al Gobierno la conveniencia de penalizarlas fuera del plano puramente administrativo. Creemos que ha llegado el momento de considerar el problema de la contaminación en el ámbito del Derecho penal». Véase lo que se dice en la nota 13.

(9) Recordemos lo dicho en la nota 4.

(10) Ciclo de conferencias pronunciado en los Cursos de Verano de la Universidad de Valladolid, en Vitoria, agosto de 1974 (amplia reseña en *Norte Express* de 16 de agosto de 1974).

(11) Podría decirse, no obstante, que al ser comunes los principios, indirectamente existiría un Derecho internacional de principios informadores de las diferentes legislaciones nacionales sobre medio ambiente.



Otra razón es el nuevo coste económico de la operación anti-contaminación: «Las medidas adoptadas son costosas, por lo que los afectados procuran resolverlos solicitando del Estado una ayuda económica...» Al final, Kiss declara la necesidad de que la temática y problemática del medio ambiente son tan importantes que su enfoque y solución sólo pueden emprenderse desde una acción interdisciplinaria con la colaboración de las distintas ramas del Derecho y de otros poseedores de conocimientos experimentales muy necesarios en dicho campo (biólogos, ecologistas, etc.).

Ha habido ya algunas reuniones en nuestro país en las que se han planteado ya algunos problemas jurídicos; así, la que ya hemos citado I Convención, organizada por la primera agrupación nacida en España para defensa del medio ambiente como es la Agrupación Navarra de Amigos de la Naturaleza (ANAN) (entre las asistentes, y que son más conocidas por venir des- envolviendo una verdadera labor de compromiso público, figuraban ADENA, AEORMA, ANA, ASCAN, ATAN, etc.). Una de sus conclusiones fue la solicitud de un Ministerio del Medio Ambiente; otras fueron referentes a «... la ausencia de una planificación adecuada o global por parte de la Administración en cuanto a la conservación y uso racional de los recursos naturales: la insuficiencia de la legislación actual y, sobre todo, su inaplicación, legislación necesaria, tanto más cuanto que dicha inaplicación viene motivada por la existencia de empresas multinacionales, cuya instalación en España se ve favorecida por la reducción de costes en medidas anticontaminantes...». Para nosotros la más importante es la siguiente: «La masiva privatización de bienes de dominio público por particulares o empresas, nacionales y extranjeras, en contraposición con la tendencia europea de aumento de los bienes públicos, (lo que) constituye grave pérdida para el pueblo español e impulsa la degradación del paisaje.» También otra muy interesante fue la siguiente: «Condenar los enfoques parciales del problema de los predadores. Este problema carece de sentido separado de la planificación global de los recursos del territorio». En dicha Convención se puso de manifiesto que sólo un 0,15 por 100 de la superficie

total del suelo español se dedica a parques nacionales, mientras que las dos terceras partes del mismo se han transformado en cotos de caza (12).

Toda la problemática jurídica medioambiental, por lo dicho, puede verse tal como se ha venido viendo: desde una perspectiva global, amplia y grandilocuente, en un terreno de postulación de principios, al margen de cualquier casuismo, lo que prácticamente está impidiendo la operatividad de cualquier técnica jurídica, y, en especial, las que proporciona el Derecho administrativo (13); una de tales técnicas sería la de las relaciones entre predios vecinos, aunque debemos reconocer las dificultades existentes para su pleno funcionamiento, por cuanto aquí sería una relación de varios predios o de uno solo (cuyo titular puede ser público o privado; las hipótesis pueden ser muy dispares) con una industria, o una actividad (aquí también las hipótesis pueden ser muy distintas) que, aunque asentada sobre un predio, es ella misma la causante de los posibles perjuicios a los predios y fincas vecinas. Dicha industria (examinamos ahora un caso determinado) tiene una instalación que previamente, en los supuestos normales, ha merecido la conformidad de los organismos públicos, por lo que aparece un tercero, como son tales organismos, en la citada relación cuyo grado de respon-

---

(12) Las conclusiones y propuestas aparecen recogidas en el *Diario de Navarra* de 3-9-1974. Sobre las limitaciones y diferencias del régimen español de parques nacionales frente a otros países, principalmente los anglosajones, véase el trabajo publicado en el diario *El País* de 9-7-1978, sobre la nueva etapa del ICONA, «en su política de espacios naturales protegidos».

(13) Cuando se habla, como se hace en las Memorias reseñadas, de tal predominio, se hace en base a un concepto superado de tal Derecho, a la manera de un SANTAMARÍA DE PAREDES: un Derecho identificado con una legislación calificada de administrativa porque alude a extremos y aspectos administrativos. En cambio, para que pudiera hablarse de verdadero predominio, sería precisa la aplicación de sus técnicas; T. R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ inició este camino con un libro en el que relaciona las industrias calificadas de nocivas, molestas e insalubres con el medio ambiente, ya que, en definitiva, éste es perjudicado por unas actividades que al final no tienen otro encaje que éste: por tal vía, hay una actividad que puede ser tanto de comisión como de omisión, que «causa» unos daños al entorno «colindante»; como el entorno varíe, los daños también variarán; hace algún tiempo leíamos unas manifestaciones sobre la defensa y vigilancia del medio ambiente en las zonas turísticas españolas (*Noticiero Universal*, 7-9-1974), en las que se pedía que «en las zonas turísticas o en su vecindad, se instalen industrias de tipo inadecuado, y especialmente de las consideradas como molestas, insalubres, nocivas o peligrosas, a fin de evitar el perjuicio y el atropello que suponen para los intereses y riquezas ya creadas o en reserva de futuro desarrollo»; «exigimos para nuestras inversiones y propiedades la seguridad jurídica que es posible esperar de un Estado de Derecho».

sabilidad en principio es discutible, como son discutibles todas las causas o circunstancias concurrentes dentro de un proceso de causalidad de este tipo.

### Manifestaciones normativas en defensa del medio ambiente

Si hace unos años apenas había tales manifestaciones, últimamente se están produciendo de manera que asistimos a una multiplicación de normas de todo tipo y ordenanzas municipales tras la iniciativa estatal, reflejada en diferentes disposiciones (14); así el Ayuntamiento de Algeciras tiene aprobada una ordenanza municipal sobre protección del medio ambiente contra la emisión de ruidos y vibraciones, tipificando sanciones que van de 100 a 5.000 pesetas, según la infracción cometida, contemplándose la posibilidad, en caso de gravedad, de retirar la licencia o autorización de la actividad ruidosa, y caso de que se trate de vehículos de motor, de la retirada del permiso de circulación, de acuerdo con el Código vigente (15).

En Málaga se ha constituido un servicio de la Sección Abiótica-Control de la emisión de ruidos, humos y gases, por parte de vehículos de tracción mecánica (16), que prácticamente viene a desarrollar y completar el Reglamento de Actividades Molestas e Insalubres en el aspecto concreto del control de vehículos (17). Asimismo, el Ayuntamiento de Valladolid, animado por las fuertes medidas sancionadoras, previstas en el Decreto del Ministerio de Planificación del Desarrollo de 9 de agosto de 1974, ha elaborado una ordenanza municipal reguladora de la emisión de humos contaminantes en los vehículos.

El Ayuntamiento de Sabadell parece que fue uno de los primeros en introducirse en el campo normativo en la lucha contra

(14) De las que ya hay incluso recopilaciones, como la de la CIMA, Ministerio de Planificación del Desarrollo, 1975: «Normas y disposiciones de protección del ambiente atmosférico.»

(15) Para mayor detalle del contenido puede verse R. SILVA: «El ruido como agente contaminante. El Ayuntamiento de Algeciras se une a las soluciones», *Area*, La Línea de la Concepción, 9-4-1975.

(16) Dicho Municipio, como ya otros muchos, cuentan con un concejal delegado de los Servicios Industriales y de Anticontaminación Ambiental.

(17) Mayor detalle de sus características, en *Sol de España*, Málaga, 1-5-1975.

la contaminación, ya que en la década de los sesenta aprobó una ordenanza municipal que luego se ha rectificado en junio de 1973 (18).

La eficacia normativa de las ordenanzas municipales puede no ser la que sería deseable (sobre todo para determinadas manifestaciones) (19), pero parece ser que es el recurso intermedio a que se acude para cubrir las lagunas o ausencias de una normativa nacional, para la cual no se duda en buscar remotos antecedentes (20).

En esta relación de ordenanzas municipales no podía faltar el Ayuntamiento de Madrid, que también, desde 1968, posee una ordenanza para el control de la contaminación; su misma denominación, puesta en contraste con el ambiente atmosférico de la capital de España, de estos últimos años, y aun de estos últimos meses, revela sus limitaciones y, sobre todo, sus deficiencias, aunque no pueda decirse con claridad dónde radica su origen; recordemos que en dicha ordenanza se establece la obligación de revisar anualmente todas las instalaciones susceptibles de contaminar y la necesidad de licencia municipal para poner en funcionamiento otras nuevas. Se fijan tanto los requisitos mínimos que tienen que cumplir todas las industrias, posibles focos de contaminación, así como los límites máximos de emisión permitida. La ordenanza prohíbe además el empleo de combustibles líquidos de determinada proporción de azufre (21).

(18) Sobre la eficacia de la misma muestra gran perplejidad LLORENÇ DEL VALLÉS, en un trabajo que, precisamente, lleva como título el siguiente: «¿Por qué no se divulgan las ordenanzas sobre el medio ambiente?» Sabadell, 15-8-1974. En la fecha de publicación del presente trabajo, constituyen mayoría los términos municipales provistos de estas ordenanzas, normalmente revisadas todos los años.

(19) Por ejemplo, la lucha contra los ruidos; así, en este sentido, lo declaraban varios especialistas, en un número de la revista *Velocidad*, dedicado a dicho tema, que aboga por la urgencia de la Ley (para todo el territorio nacional) contra el ruido (24-8-1974).

(20) Se suelen citar algunos de ellos: así, la prohibición de Carlos VI de Inglaterra, en 1382, de emisión de gases malolientes, o la del siglo xvii, en ese mismo país, prohibiendo encender fuegos durante las sesiones del Parlamento de Westminster. A juicio de Carrasco Muñoz, también Felipe II, rey de España, intervino varias veces ante el Consejo General de Castilla para evitar la depredación del país; según este autor, la protección del medio ambiente no es algo típico de nuestra época (en su conferencia en la I Convención Nacional de Asociaciones de Amigos de la Naturaleza, de agosto de 1974, en Pamplona, ya citada).

(21) En la práctica, mucho dudamos que se haya cumplido, al menos con la generalidad que reclama una norma de tal clase y dada su generalidad; el caso es que no se ha notado, «acaso por el reducido tono de sus multas», desde 1.000

Incluso ayuntamientos con núcleos de población relativamente pequeños, como, por ejemplo, Jerez de la Frontera, se han provisto de la correspondiente ordenanza municipal sobre protección del medio ambiente contra la emisión de ruidos y vibraciones (22).

La existencia de todas estas ordenanzas municipales plantea un ingrato problema de coordinación y compatibilidad legal. Llamamos la atención sobre el hecho de que la mayoría de ellas se han producido en estos últimos años, o sea, desde el momento que va existiendo también una legislación estatal. Tales ordenanzas, creemos, tienen su apoyo legal (más bien habría que decir «reglamentario») en el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas, Decreto 2414/1961, de 30 de noviembre, en cuyo artículo 6.2 se habilita a los ayuntamientos para regular por ordenanzas lo previsto en dicho Reglamento y en desarrollo y complemento del mismo: dado que esta disposición de su artículo 1.º se refiere específicamente al medio ambiente, el resultado es que los órganos municipales están incidiendo a través de sus disposiciones particulares en el entramado normativo del medio ambiente (23).

En medio de esta eclosión normativa de los entes locales irrumpe una legislación estatal que atribuye todas las competencias o, al menos, gran parte de ellas, al Estado, con el agravante de

a 10.000 pesetas (esta última, para las faltas muy graves, entendidas como reiteración de faltas graves «de las que se deriven daños para la salud o seguridad públicas»). Sobre el punto concreto de los combustibles, creemos que ha sido modificada con la promulgación del Decreto-ley 12/1975, de 2 de octubre, sobre fiscalidad y utilización de nuevos tipos de gasóleo. Vid. GARCÍA DE ENTERRÍA: *Código de leyes administrativas*, Ed. Civitas-Revista de Occidente, Madrid, 1974, así como también su *Código de la Administración Local y del Urbanismo*, donde se contienen referencias a las modificaciones introducidas en estas ordenanzas de Madrid por la Ley 38/1972, de 22 de diciembre, sobre Protección del Ambiente Atmosférico, que es a la Ley a que se refieren los restantes comentarios del texto *supra*; por esto, es evidente que esta Ley, promulgada desde la superioridad estatal, «ignora» los precedentes locales, cuya compatibilidad se deja en manos de los intérpretes.

(22) Dicho Municipio tiene también una Delegación de Servicios sobre la misma materia.

(23) Sólo subrayamos el hecho: Ayuntamientos, incluso pequeños, están publicando estas ordenanzas, que, por regla general, son bastante completas, aunque las actividades que con ellas se quieren combatir se presentan de manera muy escasa o con minúsculo relieve. Citemos el ejemplo de la de Jerez de la Frontera, con grandes detalles en materia de ruidos. Podemos pensar que por muchos que sean, no pueden ser los mismos que los de una población mayor, que, sin embargo, carece de tal ordenanza. En apariencia asistimos a un movimiento «ordenancista municipal» que en sí y por sí mismo no tiene razón de ser, al menos en ciertos casos.

que dicha legislación desconoce o, al menos, no entra previamente en el examen de su operatividad y trascendencia, llegando hasta desconocer sus propios antecedentes, como si fuera una normativa totalmente novedosa que carece de todo precedente o, al menos, de alguno estimado como tal.

Se trata de una normativa, arraigada en la imperiosidad de los hechos y de las demandas sociales, que no ha sabido o supo valorar antes de su publicación el papel representado por las iniciativas locales y por esta otra normativa reglamentaria que hasta entonces venía cumpliendo una función. A la presión de las circunstancias, como causa inmediata de la Ley, se refiere su exposición de motivos cuando dice que «... el criterio óptimo de actuación sería preparar una Ley general para la defensa del medio ambiente..., sin embargo, la presión de las circunstancias obliga a aplazar momentáneamente la antedicha solución legislativa...» (24).

### Los costes sociales y las responsabilidades por la alteración del medio ambiente

La ordenación jurídica del tema viene exigida, entre otras muchas razones, por los elevados costes sociales que produce su ausencia, con el agravante de ignorar el mecanismo jurídico de la responsabilidad que imputa el pago al autor del riesgo o al perjuicio real producido. El *slogan* tan manejado internacionalmente desde la Conferencia de Estocolmo de «que pague quien contamina» no ha pasado de ser un bello desiderátum a nivel nacional (25). La simplicidad de dicha «marca» no favorece en

---

(24) Después insiste en lo mismo: «... el diferente grado de urgencia de los problemas planteados han aconsejado al Gobierno a adoptar una actitud pragmática e iniciar sus programas de actuación con regulaciones sectoriales, comenzando por el tema, ya grave en muchas de nuestras aglomeraciones urbanas, de la contaminación del aire».

(25) Por esto no desconocemos el proteccionismo oficial que a veces encubren actuaciones verdaderamente delictivas y perfectamente individualizadas que, no obstante, motivan y reclaman una fuerte intervención pública, porque se van produciendo casos tan extremos, que alguna actuación viene exigida, por lo que la inactividad particular hace que la carga que representa dicha actuación se lance sobre los entes públicos, los cuales, para evitar perjuicios a la comunidad, tienen que actuar y hacerse cargo de unos costes que deberían atribuirse en exclusiva a la

nada el montaje del aparato correspondiente, porque si así no fuera, ya hubiera dejado de ser esa «marca que nada dice por querer decirlo todo». En cambio, si su operatividad le llevase sobre la vía analítica de la naturaleza o clase del bien objeto de protección jurídica cuya lesión motiva el nacimiento de una responsabilidad, entonces se habrá dado un giro copernicano en el planteamiento y posible resolución del problema. Lo que se intenta es montar una base sobre la que el resarcimiento de daños por el particular infractor tenga un círculo de causalidad con el daño producido, llevando dicho círculo a establecer una estricta bilateralidad entre ambos elementos.

Frecuentemente se vienen confundiendo dos actuaciones distintas en el enfoque de la problemática de los costes sociales producidos por la polución: por una parte, el Estado, al igual que los particulares, está obligado a que en sus actividades no se originen efectos contaminantes, o sea, deberá evitar por elimi-

empresa o individuo causante de los daños; ante la intensa contaminación experimentada por nuestros ríos, se considera conveniente el establecimiento de «estaciones depuradoras» de las aguas residuales, instalaciones que deberían exigirse a todas las industrias contaminantes y que, sin embargo, prácticamente no se exigen, porque al ser industria o empresa de pequeña dimensión, se estima que dicha exigencia les representaría un grave quebranto económico, por lo que es el Estado o la Corporación pública, de que se trate, quien se arroga la carga de la construcción de la respectiva instalación, carga que a la postre se financia por todos los ciudadanos, los cuales no sólo no se ven beneficiados en el abaratamiento de los productos de la industria o fábrica, sino que además deben pagar el perjuicio producido por la empresa (incluso ha llegado a decirse que las multas impuestas por estas infracciones no pueden ser muy elevadas por razón de las mismas consideraciones empresariales). Como se ve, son razones «extras» las que priman en el ejercicio aplicativo de un ordenamiento ya existente que, sin embargo, se maneja para «colocar» como prioritarios los objetivos así estimados en cada momento, para que luego algunos duden sobre la condición «superestructuralista» del Derecho sobre la infraestructura económica (algún empresario, en declaraciones públicas, ha llegado a juzgar «costoso» el gasto anual de un millón de pesetas, consagrado al mantenimiento de una estación depuradora, cuya instalación fue por un importe de ocho millones; resulta clara la mentalidad empresarial, para la cual todo gasto en material anticontaminante es improductivo: ninguna empresa lo concibe como obligación propia y sí sólo como una imposición).

Uno de los últimos trabajos publicados en España sobre estos costes y la lucha contra la contaminación, es el inserto en el *Boletín* de diciembre de 1976, de Rumasa. La lucha para ser eficaz—según él— exige tres cosas: clarificación de la legislación, delimitación de responsabilidades y reordenación-unificación de los organismos responsables; en cada uno de estos frentes, España, a juicio del autor de este trabajo, inserto, como ya hemos dicho, en el boletín de *Coyuntura Económica* de la citada entidad, tiene mucho que avanzar para que vaya apareciendo algún resultado visible y positivo, situación bastante grave, puesto que los «costes directos o indirectos, que acompañan al desarrollo tecnológico» en las distintas formas de polución de las variables atmosféricas y demás elementos naturales, serán más elevados a medida que se retrase su solución.

nación o compensación que tales efectos perjudiciales se produzcan, y por otra parte, el que el Estado debe procurar que sus actuaciones causen el mayor bienestar posible, o sea que así sigue vigente el viejo concepto de policía de Pütter: la policía pública deberá no sólo asegurar, sino además aumentar, el bienestar de la colectividad. De ahí que desde esta perspectiva, la temática medioambiental para nosotros es paralela y complementaria de la de calidad de vida (26).

La relación entre ambas temáticas nos sirve para descubrir la escasa novedad del medio ambiente, tanto como punto de estudio como objeto de una normativa. Es lo que nos ha llevado a puntualizar en la citada relación: cualquier conocedor de la legislación urbanística como de la local, en nuestro país, habrá ya sacado la conclusión de que todas las reformas impuestas en orden a la mayor salubridad de nuestras ciudades podían enjuiciarse, desde una perspectiva actual, como medidas para una

---

(26) No hay que extrañarse de esto; antes al contrario, si se reflexiona un poco se verá cómo ambas temáticas han surgido en el panorama al unísono; es precisamente cuando se ha alcanzado un determinado nivel de desarrollo, cuando los ciudadanos se preocupan por la mejora del ambiente en que viven, como es también ese grado de desarrollo el que produce el deterioro de ese ambiente, configurando así una encrucijada en donde los partidarios de la naturaleza parecen oponerse a los expertos desarrollistas. El enfrentamiento, a todos los niveles, es sumamente complejo para que en unas líneas pueda quedar esbozado. Recientemente leíamos en la introducción de un libro sobre el medio ambiente el calamitoso estado en que por regla general se encontraban las ciudades de tiempos tan próximos como las del siglo XIX, caldo de cultivo para todos los poderosos movimientos sociales aparecidos entonces. Mas en nuestra época, lo cierto es que el contraste entre los países desarrollados, con sus altos índices de contaminación y los subdesarrollados—poseedores en algunos casos de los mejores parques naturales—, repercute tanto en el medio ambiente como en la calidad, defendiendo los primeros el «crecimiento cero» para de esta forma tener «la reserva natural» de los otros (vid. el revelador trabajo «Galicia: Más cornadas da el hambre que la contaminación», por CARLOS OTERO, *Informaciones*, 14-12-1974).

Fronte a la tesis de que el desarrollo va contra el medio ambiente, W. BECKERMAN sostiene que en Gran Bretaña, en las dos formas de contaminación más importantes (como las del agua y aire) se ha manifestado una mejora durante el último decenio, a pesar del hecho de que la economía británica mostró durante el mismo período un cierto crecimiento (citado por FUGARDO ESTIVILL: «El problema de la contaminación y los costes sociales en España», publicado en el *Boletín de Estudios Económicos*, Universidad Comercial de Deusto, núm. 94, abril 1975, pp. 91-122). En este mismo trabajo se alude a la tesis de S. C. KOLM, «desarrollista», reconociendo una especie de «derecho a causar daños» a favor del receptor de licencias o autorizaciones en pro del sector industrial, sin perjuicio de reconocer simultáneamente al perjudicado la posibilidad de exigir una indemnización de daños (a lo lejos se está visionando un *ius eminens* similar al medieval, en manos del Estado soberano, supremo órgano planificador y, como tal, dueño de los destinos económicos del país, al que deben subordinarse las economías particulares). Véase GROTTANELLI DE SANTI: *Il Ministero dell'Ambiente e la tutela ecologica in Inghilterra*, 1975.



mejor calidad de vida o de defensa de un medio ambiente urbano más sano. Es por lo que se alude en este trabajo al viejo concepto de policía de Pütter: todas estas ideas van siendo meditaciones tras estar pasando el poderoso *boom* de la marca medioambiental, que confirman una vez más aquel viejo dicho de que nada nuevo hay bajo el sol; ya en la época del Renacimiento italiano, Alberti, con quien comienza en el siglo xv, la ciencia del urbanismo decía las siguientes palabras: «La ciudad no debe ser solamente práctica, sino bella y aseada (limpia). La ciudad no debe ser sólo para la comodidad y la necesidad de los habitantes, sino también estar dispuesta de tal manera que tenga muy confortables y agradables lugares de recreo» (27).

El equivocado enfoque sobre quién debe sufragar los costes sociales ha contribuido a que todo se reduzca al aspecto sancionador, donde, como es obvio, el Estado opera *ex imperio* sin una valoración previa de los daños producidos. Si a ello añadimos que aquí, a diferencia de otros campos, se procura que la sanción no sea muy constrictiva, el resultado será que la sanción o multa tenga un escaso efecto ejemplificador o corrector (28), porque paradójicamente se convierte, por su pequeñez, en algo querido por la empresa o sujeto sancionado.

La renuncia a la perspectiva propuesta conduce al predomi-

(27) Citado por J. F. SAGLIO: «La lutte antipollution n'est pas coûteuse», *Le Figaro*, 19-10-1975. Véase también P. GIROD: *La réparation du dommage écologique*.

(28) Son reiteradas las quejas de los medios de comunicación social sobre la pequeñez de las multas impuestas a las empresas infractoras y causantes de los perjuicios contaminantes: un diario catalán, al mismo tiempo que elogiaba una medida del Gobierno Civil de Gerona que amenazaba con sanciones a los establecimientos hoteleros de la Costa Brava, cuyos vertidos «se producen sin las debidas condiciones de depuración, ya sea directamente al mar o a través de ríos, tierras, etcétera», sanciones que en ciertos casos pueden llegar a la clausura del establecimiento; sin embargo, aparte de que subrayamos cómo lo que es objeto de elogio es el anuncio de amenaza de sanción, el comentario añade lo siguiente: «Las multas que en muchos casos se imponen a industrias y establecimientos contaminadores del medio ambiente, a menudo irritan comprensiblemente por la insignificancia de su importe, de tal forma que muchas empresas han llegado a la conclusión de que es preferible, por menos costoso, pagar las multas que instalar los dispositivos precisos para evitar tal contaminación» (véase *Tele-Express*, 17-10-1975). En algunos países, para mayor eficacia de la sanción, se han sustituido las clásicas multas por auténticas penas, privando de libertad a los infractores causantes de contaminación; es el caso de Filipinas, que por decreto presidencial acuerda imponer la cárcel —con una duración máxima de cinco años— a los que arrojen basuras (tan escueta información se publica en *ABC*, 9-11-1975). Reiterando las anteriores referencias a la repercusión penal de la contaminación, puede leerse la obra de M. CICALA *La tutela dell'ambiente nel Diritto amministrativo, penale e civile*, 1976.

nante criterio de las autoridades públicas en pro de una imputación casi exclusiva de los costes sociales al Estado y demás entes públicos, con lo que aparentemente se sale al encuentro del anterior conflicto dialéctico entre desarrollo a todo trance y crecimiento equilibrado. Con ello se pretende que el Estado se alce en hado protector del industrialismo más exagerado, que no se plantea previamente el tipo o clase de industria más conforme con la conservación de la naturaleza. Es como si hasta ahora el legislador hubiera jugado con una baza no descubierta para los profanos, aunque sí para los que se acogieran a su acción protectora en el ámbito industrial, o sea, el secreto estímulo consistente en reconocer libertad plena de actividad a la actividad industrial de que se tratase, marginando sus repercusiones medioambientales, por lo que implícitamente el ente público concedente de la autorización se autorresponsabiliza de todas las perturbaciones ambientales introducidas por dicha autorización. El juego ha venido funcionando hasta cuando los graves quebrantos presionados por alguna actividad (destrucción total de las cosechas en los predios colindantes, obturación de ríos, envenenamiento de las aguas, degradación de éstas, con la consiguiente extinción de su riqueza piscícola, etc.) están planteando el problema que analizamos: quién paga los costes sociales en forma de perjuicios a la naturaleza que algunas actividades producen.

Para algunos, defensores a ultranza del desarrollismo, no cabe duda de que es el Estado el que debe de responder de tales costes; su razonamiento viene a ser éste: si el Estado o el país quiere industrias, la polución que producen es lo que tendrá que pagar, con lo que los costes sociales (29) pasan a

---

(29) Manejamos un concepto de «costes sociales» que es científico y vulgar simultáneamente: determinadas industrias causan perjuicios al entorno territorial en donde se localizan; dichas empresas producen otros daños, queridos o no, que inciden inmediatamente en los pueblos y ciudades donde tales industrias se instalan. Son «costes sociales» porque se producen fuera de la respectiva instalación industrial; tal origen coopera para que en los daños producidos se vean como fruto del «caso fortuito» o de «fuerza mayor», lo que motiva un corte en el proceso de causalidad que debería montarse, convirtiendo en excepcional el vínculo de imputación de responsabilidades. Los «costes sociales» no son ni fatales, ni indeterminados, ni producto del azar; por no serlo, es por lo que hay que precisar quién debe correr a su cargo. Vid. A. GRENIER-SARGOS: *Pollutions et nuisances industrielles*, 1973; J. MAFFOSSE: *Le droit a la nature*, 1974.

ser «costes políticos», cambio importantísimo al quedar desbrozado para el procedimiento impositivo, o sea, el Estado tendrá que seguir operando *ex imperio*, al igual que actúa con la multa, pero con el agravante de que la financiación será a través del impuesto distribuido entre la sociedad, con lo que ésta, aparte del perjuicio inmediato que recibe en el aire que respira o en el agua que bebe, o incluso en el mismo silencio de sus calles, deberá pagar la necesaria maquinaria correctora mediante la elevación de los tributos que habitualmente paga.

Es obvio que con ello se va a parar al método más injusto, al hacer recaer la lucha contra la degradación del medio ambiente precisamente a los que son más directos perjudicados. Desde aquí nos podríamos preguntar por qué no exigir tal pago sólo a los causantes de los perjuicios (30).

En algunos países las multas están alcanzando tal relieve que indirectamente significan un poderoso medio de control sobre la empresa; así en los Estados Unidos una siderúrgica de Indiana recibió el aviso de una multa de 2.300 dólares diarios. En muchos pueblos y localidades ya no se considera el establecimiento industrial como algo que por sí solo es ya beneficioso, sino que, por el contrario, tienden a articularse etapas previas de verdadero examen de los proyectos de que se trate (31) (32).

La imposición de multas no resuelve nada: buena prueba la tenemos en su reiteración, como en el caso de la Comisaría de Aguas de Valladolid, imponiendo multas cuadruplicadas de

---

(30) En principio sería la más inmediata aplicación del principio ya citado: «pague quien contamine». En determinado comentario periodístico se hacía la siguiente pregunta: «¿Qué pasaría si a Ford (Almusafes) se le exigiera dedicar, por ejemplo, un 1 por 100 del valor total de su producción a la conservación del medio?» Con esta pregunta se quería responder a otra: «¿Quién paga la contaminación?» (véase *Noticiero Universal*, 2-5-1975). Sobre este punto, *vid.* «El coste de la contaminación», por FERNANDO F. SANZ, *Informaciones*, 14-12-1974. Véase J. LAMARQUE: *Droit de la protection de la nature et de l'environnement*, 1975.

(31) Véase *Arriba*, 2-2-1975.

(32) Se rechaza el hasta ahora clásico punto de vista que identificaba el progreso con la industria; hoy, en cambio, tenemos noticia de pueblos en los que se examinan los posibles inconvenientes de contaminación que puede tener una industria; así, por ejemplo, en Baracaldo, respecto del proyecto de nueva planta de amoníaco de Sefanitro. En cualquier caso se prefieren las industrias con menores efectos contaminantes, entre las que figuran aquellas que aprovechan o reutilizan sus residuos; esta fue una de las conclusiones del I Congreso Nacional de Químicos, celebrado a finales de septiembre de 1977, bajo el lema «Soluciones químicas a la contaminación» (véase ampliación en *Informaciones*, 30-9-1977).

10.000 pesetas a algunas industrias, con vertidos contaminantes en el río Pisuerga, «... al parecer consideran más rentable el pago de las multas que la instalación de una planta depuradora» (véase *El Norte de Castilla*, 26 de diciembre de 1974, que informa además sobre las multas por similares razones de contaminación a dos ayuntamientos de la provincia). Este reiterado procedimiento sancionador revela la nula importancia dada a nivel cívico a la infracción administrativa, lo que puede servir de base para la intervención de un ordenamiento más vigoroso como es el penal, porque se mueve en el mismo ámbito, con características comunes; de ahí que en la memoria del Tribunal Supremo de 1974 se diga que cómo las múltiples infracciones administrativas son muestra inequívoca de que hay un número determinado de personas, físicas y jurídicas, que manifiestan un notorio desprecio por los intereses sociales, individuales o colectivos, que sólo puede corregirse por el Derecho penal. Todas estas afirmaciones, como la que sirvió de título a un trabajo publicado en *Arriba* del 27 de diciembre de 1975: «La contaminación, posible delito penal. Las sanciones administrativas están resultando ya insuficientes», merecen una revisión: justamente habría que preguntarse si esa insuficiencia administrativa es debida al inmovilismo con que se enfrenta a esta nueva problemática o a la aplicación inalterada de instituciones y sanciones, pensadas y previstas para otros campos.

Con esto no olvidamos que la multa, en sí misma, revelaba un gran avance en la actuación pública, porque al menos con ella se venía a confesar el carácter sancionable de determinadas conductas, ya que antes, si bien se reconocía que determinadas iniciativas industriales resultaban perjudiciales para el entorno natural colindante (ríos, paisaje, etc.), curiosamente en algunos casos y provincias se aplicaba una técnica poco común, como era la exigencia de pago de un canon anual (33), canon que era como una cobertura económica que justificaba y auto-

---

(33) Así parece se hizo en Guipúzcoa, tal como se deduce de una carta titulada «En defensa de la Naturaleza. Nuestros ríos y nuestras leyes», publicada en *Unidad*, de San Sebastián, de 19-8-1974. Sobre la tutela del paisaje, sigue siendo actual la obra de A. PREDIERI: *Urbanistica, tutela del paesaggio, espropriazione*, 1969.

rizaba el incumplimiento de la norma que prohibía el vertido o la contaminación, ya que si se pagaba era por eso: había entonces unos empresarios que pagaban el canon y otros que no lo pagaban; los segundos eran los que no contaminaban; bastaba, según esto, con pagar el canon para que se contaminase lo que se quisiese. Un paso más perfeccionado de esta sorprendente técnica vino marcado por los acuerdos celebrados entre algunos órganos locales y los respectivos industriales (acuerdos alcanzados al instar la licencia de apertura o después), por lo que a éstos se les fijaba un plazo temporal para la instalación de los correctivos oportunos (el plazo podría ser de tres, más o menos, años) al final del cual debería encontrarse instalada la correspondiente maquinaria depuradora, jugando como espada de Damocles la advertencia del cierre de las industrias que incumpliesen los acuerdos (34). Es obvio que tales acuerdos muchas veces devenían inútiles, dada no sólo la multiplicidad de autoridades competentes intervinientes en la esfera local, sino la atribución de la facultad de cierre de determinadas industrias, no a los alcaldes, sino a los gobernadores (35).

No es raro que las reclamaciones sobre determinadas contaminaciones industriales sean elevadas; por esto, al gobernador civil, como lo revela la protesta y petición de indemnización de daños y perjuicios de seis pueblos de la provincia de La Coruña, que por enrarecimiento del medio ambiente, se produje-

(34) Estos cierres se consideran nulos por el autor de la carta a que nos referimos en la nota anterior, por ir contra el espíritu y la letra de la Ley de Pesca Fluvial, de 20-2-1942; este autor rememora, por lo demás, el sistemático incumplimiento de otras disposiciones prohibitivas y anticontaminantes, como el Decreto de 23 de diciembre de 1973 y Orden ministerial de 21 de febrero del mismo año, que, a pesar de mandar a los Ayuntamientos y particulares el alejamiento de las riberas y márgenes de los ríos, de los escombros y materiales residuales que constituyen peligro para el régimen general de las corrientes y no vertido de líquidos residuales, incumplimiento que por reincidente no puede por menos que llamarle la atención, ya que si «... el fin primordial de un Estado de derecho es el cumplimiento de la Ley...», en esta materia la Ley no se cumple.

(35) Véase, en este sentido, la propuesta de la Jefatura de Sanidad de Vigo, elevada al gobernador civil de la provincia, donde junto a tal reconocimiento se admite el arbitrio que tiene tal autoridad para ejercer esa facultad, en función de que «... las aguas residuales (que algunas industrias vertían) estén dentro de los límites de la tolerancia...» (polémica en Galicia suscitada sobre la contaminación del río Legares, y según detalles de la comunicación de la Alcaldía de Vigo, publicados en *El Ideal Gallego* del 10-8-1974).

ron por efecto de las emanaciones de una planta de aglomerados y por incumplimiento del Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas (por cuanto las notificaciones para el período de información pública fueron expuestas cuando la industria estaba ya en funcionamiento) (36). En el fondo, con estas reclamaciones lo que se está pidiendo es una medida fuerte que únicamente se piensa puede proceder de la más alta autoridad provincial (también se piensa indirectamente en que a mayor autoridad mayor sanción, y por tanto, la posibilidad de que la indemnización que se solicita acarree otra más grave, como sería la de cierre o traslado de la industria).

Gallego Gradilla (37) nos recuerda que «no se pueden consentir que se privaticen los beneficios y se socialicen los costes», aunque reconoce que el principio citado de «pague quien contamine» «resulta de difícil aplicación en el caso de empresas antiguas». Ahora bien: el problema reside, como vamos viendo, en la visión que se tenga de dicho principio: aparte del marco bilateral o relacional en que nosotros le colocamos, podían tomarse algunas previsiones, como es el caso de Estados Unidos, en donde a cualquier nuevo proyecto de instalación se exige la llamada «*declaración de impacto sobre medio ambiente*» a todas las agencias federales competentes en la autorización, declaraciones que no dejan de exigirse porque sea un organismo público el autor del proyecto.

Los costes económicos y sociales de la lucha anticontaminante pueden alcanzar cifras notables: así, el II Informe Anual del Consejo Sobre Calidad del Medio Ambiente (*Council on Environmental Quality*) de 1972 cree que el aumento de precios en los costes, como consecuencia de las cantidades que pueda dedicarse a ello, puede ser del 10 por 100 en el período 1972-1976, sobre una encuesta de 12.000 fábricas estudiadas, y los puestos de trabajo perdidos por estas disposiciones pueden alcanzar la

---

(36) Véase *La Voz de Galicia*, 12-10-1975.

(37) Sus palabras tienen más fuerza, dada su condición de secretario general técnico del Ministerio de Industria, al pronunciarlas en una conferencia de prensa en torno a la inauguración de la Semana de Prevención de la Contaminación Atmosférica, organizada por la Cámara de Industria de Barcelona (véase *Tele-Expres*, 22-10-1974).

cifra de 50.000 a 125.000 (38). Recientemente, Peter Hall, en su trabajo sobre «La estructura espacial de la economía española: su reciente desarrollo y planificación futura» (39) llama la atención sobre la relación existente entre congestión demográfica de las grandes ciudades y la elevación de los costes sociales, con particular referencia a nuestro país, en donde se han acentuado los defectos de la citada relación con los de la ausencia de una verdadera planificación urbana, hasta el punto en que las supuestas mejoras obtenibles por cualquier tipo de crecimiento se ponen entre interrogantes ante unos «...costos (sociales que) contrapesan con mucho los beneficios económicos directos...» del mismo: «el crecimiento de las grandes áreas urbanas puede ayudar a la innovación y a la difusión de información..., pero al mismo tiempo puede conducir a jornadas de trabajo excesivamente largas y fatigosas, a la inflación en los costes de vivienda..., a aumentar las desigualdades en la distribución de la renta y a la polución del aire y del agua... Las áreas urbanas españolas están mostrando muy seria evidencia de costes sociales negativos y evitables... La polución concentrada de aire y agua en la zona Guipúzcoa-Bilbao, que se encuentra entre las peores que yo personalmente he visto en Europa, es un ejemplo; los complejos turísticos no planeados y superpoblados a lo largo de la Costa Blanca y Costa del Sol son otro». Los últimos planes de desarrollo han formulado ya alguna consideración crítica sobre este tema, llegando a decir, dentro de su marco sobre las perspectivas de la sociedad española del futuro, que «la política de crecimiento, en cuanto tal, no se ha planteado los problemas de los costes sociales del crecimiento, costes que hasta ahora no han sido valorados por el sistema económico, y que no son soportados ni compensados por sus causantes, sino por la sociedad. De la amplia lista de efectos extremos del crecimiento que pueden enumerarse... basta recordar algunos que en nues-

---

(38) Reproducido en *La Vanguardia Española*, 11-5-1974, donde se incluye la estadística de porcentaje del PNB afectado a tal lucha en distintos países, según datos de la OCDE. Alemania Federal, 1,8 por 100; Estados Unidos, 2,2 por 100; Italia, 0,4 por 100; Japón, 2,2 por 100; Holanda, 1,5 por 100; Suecia, 0,7 por 100.

(39) Publicado primeramente en *Revista Española de Economía* núm. 3, 4.º trim., 1974, y después en *Documentos de Planificación y Prospectiva*, Serie España, pp. 241 y 191. INESPLAN, 1975.

tro país son especialmente alarmantes, con una gravedad des-acostumbrada para una muy extensa gama de países: contaminación ambiental, degeneración de los espacios naturales, de las costas y espacios de ocio..., congestión y anarquía urbanística... *Estos efectos externos no son evaluados económicamente, mas aún algunos se recogen como efectos positivos en la valoración del PNB...*» (40).

No obstante, van apareciendo proyectos e iniciativas que acabarán por alterar totalmente la visión tradicional y, por ahora, vigente de estos «costes sociales», así llamados porque, en definitiva es la sociedad la que forzosamente se hace cargo de ellos (aunque en la práctica sean determinados miembros de la comunidad los que ven echarse sobre sus espaldas en forma de lesiones en sus bienes económicos, ambientales o incluso físicos, los efectos perjudiciales de la localización en su área residencial de determinada industria o fábrica). Una de tales iniciativas la encontramos en Herbert Gruhl, portavoz parlamentario en materias de medio ambiente del partido germano federal de la Democracia Cristiana, quien en su libro titulado *El saqueo de un planeta* elabora una nueva fórmula para averiguar los costes de producción, en donde entran otros ingredientes además de los dos clásicos: el capital y el trabajo, realzando el papel de la «naturaleza» como «instrumento de trabajo». Con dicha fórmula, todos los costos, incluso los que significan el deterioro del medio ambiente, quedarían incluidos en el coste de producción final (41).

(40) Lo destacado en cursiva es nuestro. Por otra parte, conviene indicar que con la expresión «costes sociales» se está revelando como fatal la imputabilidad de los daños ocasionados por el desarrollo industrial, pues que, como escribe K. W. KAPP, tales daños, resultado de las actividades productivas, no son vistos por los empresarios, como si de ellos fueran responsables, nueva versión de «el fin justifica los medios» (cit. en la obra que se menciona en este trabajo de FUGARDO ESTIVILL).

(41) Una síntesis de la obra se inserta en el boletín *Tribuna alemana* núm. 580, octubre de 1975. El libro está publicado por la Ed. S. Fischer, Bonn. Los movimientos verdes o ecológicos son las respuestas dadas por los grupos sociales ante la pasividad de los partidos políticos tradicionales, los cuales están reaccionando, como puede verse en el trabajo publicado en *El País* de 18-7-1977: «Los partidos políticos españoles definen su programa ecológico.» Por lo que se refiere a Francia, véase en el mismo diario, 29-4-1977, entrevista con el líder del partido «verde» galo. Véase también, en el mismo informativo, el trabajo de L. B. ARITTO: «La ecología, gran ausente de los programas políticos», el 14-8-1977. R. TAMAMES: *Ecología y desarrollo*, versión corregida y ampliada de otro anterior, *La polémica sobre los límites al crecimiento*, ambos editados por Alianza. El libro de S. EDMUNDS y J. LETEY: *Ordenación y gestión del*



Teniendo en cuenta los estudios de localización industrial y las rentas de situación que generalmente intervienen en el montaje de las respectivas instalaciones técnicas y fabriles, resulta evidente la inclusión en los costes de producción del beneficio que representa la misma ocupación de un espacio natural, normalmente menos perjudicado en sus condiciones físicas, de tener un destino no industrial (por ejemplo, a zona verde o como *hábitat* limitado); lógicamente para la coherencia de todo el proceso ese beneficio que la comunidad proporciona al industrial o fabricante necesita ser compensado a través de cualquiera de las múltiples fórmulas reequilibradoras reconocidas por el Derecho, como pudieran ser la constitución de fondos empresariales, cánones para el erario público, inversiones técnicas obligatorias en determinada maquinaria, etc. En cualquier caso, en manos de los poderes públicos están los medios adecuados para exigir responsabilidades cuando no se respetan preventivamente los límites, restricciones y demás condiciones, y en este terreno, como en tantos otros, los poderes locales se han revelado como más eficientes, hasta ahora. La tantas veces proclamada soberanía de los poderes centrales en muchas ocasiones experimenta retrocesos o contempORIZACIONES ante los grandes poderes fácticos de determinadas compañías o empresas de ámbito multinacional.

Un ejemplo: los ayuntamientos, como vigilantes y tutores directos y más inmediatos de los intereses locales, se han visto obligados a tomar medidas cuyo tono mayoritariamente drástico resalta frente a su temprana inactividad; no es raro, sino que van haciéndose más frecuentes los acuerdos municipales sobre cierre de industrias o traslado de las mismas (42). La medida del traslado viene exigida por el mismo ritmo de crecimiento de los centros urbanos (43), con el agravante de lo que representa como

---

*medio ambiente*, IEAL, Madrid, proporciona un buen material para la adopción de correctas medidas políticas y administrativas. Asimismo, revista *Argumentos* números 12 y 13: «Socialismo y medio ambiente».

(42) En España podemos citar, entre otros, los siguientes: una fábrica de productos químicos fue clausurada por el Ayuntamiento de Mataró, al negarse el empresario al traslado de su fábrica (véase *El Correo Español*, Bilbao, 17-4-1975).

(43) En España siempre han procurado respetarse las distancias desde el plano mínimo, o sea que si los Reglamentos prevén distancias, se respetan en toda su justeza, por lo que al simple paso del tiempo reduce grandemente las previsiones

prueba de una insuficiente previsión como por los prejuicios y riesgos que económicamente representa para el empresario, puesto que es evidente que la fijación de la distancia de traslado tampoco deja de encerrar una dosis de arbitrariedad. Basta pensar en el profundo cambio de los factores denominados de localización, para deducir que la medida de traslado debe adoptarse como una medida límite.

### Primeras respuestas jurisprudenciales frente a las alteraciones del medio ambiente

Tan llamativos y flagrantemente lesivos suelen ser algunos actos de las empresas, que forzosamente ante reclamaciones de los particulares, lesionados tanto en su bienestar físico como en sus propiedades (44), los jueces han debido de intervenir. Algunas de las sentencias, para ciertos comentaristas, parece van a marcar un hito al romper el hielo de la inercia o del *impasse* judicial. Son sentencias de gran significado, ora por el reconocimiento jurídico hecho a todos los niveles del medio ambiente

---

legales; no es de extrañar que, unidas la raquítica previsión legal con el excesivo celo de los particulares (aquí sólo explicado por su interés en instalar sus industrias lo más cercanas a los núcleos urbanos), han contribuido a la congestión de nuestras ciudades, donde ya apenas hay solución de continuidad entre el núcleo habitable y el cinturón industrial; en el *Boletín Oficial de las Cortes* del 17 de abril de 1975 se incluye la respuesta del Gobierno al ruego de un procurador en Cortes sobre la contaminación de la ciudad de Cartagena, en la que se viene a reconocer que algunas de las industrias denunciadas hoy como contaminantes por los particulares «... se instaló en 1959 en zona rústica no urbanizada y a una distancia de tres kilómetros del núcleo urbano, es decir, a un kilómetro más de lo exigido por el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas, de 30 de noviembre de 1961. El crecimiento de la ciudad ha sido el motivo de que tales industrias se encuentren hoy día situadas en las cercanías de la misma». La entrada en vigor de nuevas normas técnicas, obliga muchas veces al citado desplazamiento (tal es el caso del nuevo Reglamento de seguridad de refinerías de petróleo y parques del almacenamiento de productos petrolíferos, aprobado por el Real Decreto de 31 de octubre de 1975), ha supuesto prácticamente el traslado de las instalaciones de CAMPSA, que estaban sitas en el centro de las poblaciones (caso de Jaén).

(44) Recordemos que en determinadas épocas y en algunas ciudades se consideraban los niveles de contaminación perjudiciales para los niños y para los mayores se les aconsejaba el empleo de ciertos recursos defensivos (incluso algunas tan extremas como las caretas antiguas); otras ciudades—es el caso español de Bilbao—en algunas de sus zonas, en cualquier época del año, resulta poco menos que imposible una respiración sana (véase portada de *ABC* del 10-1-1975).

como de las consecuencias que de ello se saca, componiendo fuertes y elevadas indemnizaciones.

Entre las primeras de dichas declaraciones jurisprudenciales cabe señalar la producida en el Japón, donde la Compañía Chisso fue condenada a pagar 1.184 millones de yens (45) al considerarla el tribunal responsable de la «enfermedad Minitama». Esta enfermedad, producto de la contaminación de las aguas de la bahía de Minitama, por los vertidos de dicha compañía de producciones químicas y sintéticas, fue ya un alegato sobre la necesidad de conservación de la naturaleza, en la única conferencia mundial celebrada hasta ahora sobre dicho tema en Estocolmo.

El interés de la sentencia del Tribunal de Kumamoto está en la responsabilidad subsidiaria que impone al Gobierno y a las autoridades locales «por su pasividad». Entre sus considerandos figura uno que veladamente viene a imponer a aquellas industrias que por la actividad en que consisten presumiblemente pueden ocasionar consecuencias contaminantes la necesidad de prever y asegurar técnicamente tales efectos, a fin de evitarlos, reducirlos o eliminarlos, teniendo «en caso de duda... la obligación de suspender sus operaciones y adoptar las máximas medidas de seguridad» (46).

En nuestro país se han venido produciendo algunos pronunciamientos jurisprudenciales, variables en número según el concepto manejado de «medio ambiente»; son pronunciamientos en los que va consolidándose la visión responsabilizadora de la Administración, aun a pesar de las limitaciones impuestas por la misma idea que la jurisdicción contencioso-administrativa tiene de su papel, que, como todo el mundo sabe, se reitera en todas aquellas decisiones motivadas por demandas particulares de una determinada actuación administrativa; frente a la alegación abstencionista de nuestros jueces contencioso-administrativos, a la hora de poder exigir alguna actuación pedida por la parte privada a la Administración Pública, se alza el intento de esos mismos jueces de querer buscar y fijar alguna responsabi-

(45) Aproximadamente unos 236 millones de pesetas.

(46) La sentencia tuvo amplio comentario (véase *Norte Expres*, 7-4-1975).

lidad a esa Administración. Así, en la sentencia del Tribunal Supremo de 11 de octubre de 1975 (47), habiéndose suscitado por el titular de una industria de lavandería al Ayuntamiento de Pontevedra que la inactividad del mismo en orden a un replanteamiento y mejora del servicio de alcantarillado era la causa directa de la contaminación de las aguas empleadas por su industria, se declara que, aunque el órgano judicial no puede por su carácter revisor obligar a dicho ente municipal a realizar las correspondientes obras:

Considerando... debe tenerse presente que sólo cuando la Administración tiene el deber exigible de actuar cabe que al declarar la ilicitud de su omisión por vulnerar un mandato legal se imponga la actividad si es ése el medio de restablecer el orden perturbado, mas no cuando, como aquí ocurre, en relación con la genérica petición de que se modifiquen las alcantarillas que desembocan en el río, de modo que no ensucien ni perjudiquen el lavadero de los recurrentes, lo omitido es... el ejercicio de unas potestades-deber generales y ni la petición del particular ni la actividad administrativa previamente omitida se concretaron en actos singulares específicamente exigibles, no siendo, por otra parte, posible que esta jurisdicción imponga a la Administración ni la genérica organización de un servicio (aquí el del alcantarillado)... ni tampoco el modo general de ejercicio de una actividad de policía, porque son competencias privativas de la Administración en las cuales no puede ser sustituida, sino fiscalizada en su concreta aplicación...

Sin embargo, frente a la indefensión de los particulares, con el consiguiente perjuicio en los legítimos intereses de los mismos a que conduciría el anterior pronunciamiento si en él concluyese la declaración jurisdiccional, se procura su corrección tomando en cuenta tales perjuicios producidos por la inactividad administrativa que pueden ser muy graves en el tema objeto de nuestro estudio (y que lo eran en el caso de esta sentencia):

---

(47) *Rep. Jur. Aranzadi* núm. marg. 4573/1975.

Considerando que la omisión de actividad administrativa obligada ha sido en este caso causa inmediata del daño..., de aquí que proceda considerarla como responsable de los perjuicios invocados y condenarla en consecuencia a un resarcimiento por virtud de los artículos 405 y 406, 2.º, de la Ley de Régimen Local y 121 de la de Expropiación Forzosa...

La sentencia de este mismo Tribunal de 26 de septiembre de 1975, indirectamente es una llamada de atención sobre las insuficiencias del ordenamiento nacional respecto a la regulación normativa de la problemática medioambiental, ya que tratándose de una intervención administrativa respecto a una previa licencia municipal desautorizando la construcción de una instalación hotelera en las Baleares, ratificándola por entender que en los términos concedidos suponía un ataque al paisaje en que habría de levantarse, hace la siguiente declaración (48), haciendo suya la de la Audiencia:

Considerando que, sin perjuicio de reconocer la gran importancia que tiene la protección del paisaje (su defensa —tema de atención internacional, inmerso en el más amplio de la protección de la naturaleza o del medio ambiente—, no parece menos evidente que en esta materia como en todas las que constituyen el objeto de la actividad administrativa, para que la Administración pueda actuar es preciso que esté previa y normativamente habilitada, actuando el ordenamiento jurídico como fuente de potestades, pero también como limitación de atribuciones, de modo que sólo en la medida y en los casos en que el bloque jurídico lo consienta, aquélla podrá limitar los derechos de los administrados..., lográndose así el objetivo de llevar claridad a una materia en la que sin esa precisión normativa pueden involucrarse peligrosos subjetivismos, claridad que redundará en favor de la Administración—que sabrá hasta dónde puede llegar en su función interventora la hora de proteger el paisaje...—, y finalmente facilitará el control jurisdiccional de los actos administrativos... al disponer los Tribunales de los elementos con los que

(48) *Rep. Jur. Aranzadi* núm. marg. 3870/1975.

poder hallar el sentido jurídico preciso que la norma ha asignado al concepto jurídico indeterminado que es la protección del paisaje... (49).

La Audiencia de Pontevedra, en octubre de 1975, condena a un industrial a pagar una multa de elevada cuantía por contaminar determinadas aguas fluviales; sin estar autorizado a ello, el industrial había vertido residuos improcedentes en las aguas del río Mallén, causando la destrucción de toda la riqueza piscícola del mismo en un radio de 3.800 metros.

El Tribunal Supremo, en un auto de 29 de mayo de 1972 (recogido en el *Repertorio de Jurisprudencia Aranzadi*, número marginal 3.098/72), confirmando acuerdo municipal de clausura de una granja avícola y dictado en base al recurso interpuesto por la dueña de dicha industria agrícola por los daños de «valoración prácticamente imposible» que la clausura la ocasionaría; la confirmación se hace «... porque los riesgos para la salud de las personas (que la granja en funcionamiento supondría) son mayores que los producidos por la clausura y porque frente a ellos siempre podrá responder la Administración». Naturalmente que bajo la expresión de «riesgos para la salud» se cobija la contaminación que la industria en cuestión originaba dentro del entorno de su emplazamiento.

Una sentencia de la Audiencia Provincial de Madrid de enero de 1975 contiene una de las afirmaciones jurídicamente más precisas sobre nuestro tema de estudio al declarar que «*el medio*

---

(49) Esta sentencia pone el dedo en la llaga sobre la necesidad de una normativa global indicativa de tantos y tantos conceptos jurídicos indeterminados predominantes en el ámbito ambiental (la protección del paisaje es uno de ellos, pero no el más importante; pensemos en la conveniencia de una atmósfera respirable para la mayoría de los habitantes urbanos). Mucho nos tememos que a pesar de los reiterados anuncios sobre una ley del medio ambiente, la falta de coordinación a los más elevados niveles impide su aparición en nuestro país, a diferencia de otros países (Suecia dispone de una ley general desde el 1 de julio de 1969, y Estados Unidos, desde 1970). La sectorización tradicional de nuestra Administración tiene también aquí expresión, y así son varios los Ministerios que tienen atribuciones medioambientales (habiéndose apreciado, por lo demás, en los últimos cinco años, su puesta al día en cuanto estructura); no es raro, por esto, hallar en las Memorias de actividades ministeriales referencias a tales funciones; así, en la correspondiente a Obras Públicas, se repetía como uno de sus objetivos la de «luchar contra la contaminación atmosférica» (vid. en especial la de 1974).

*ambiente es un bien patrimonial que la economía moderna tiene especialmente en cuenta y valora en dinero...*. Dicha sentencia se dicta en el juicio interdictal iniciado por los propietarios de viviendas unifamiliares de determinada zona residencial de Madrid ante los proyectos revisionistas de la empresa constructora de las mismas, partidaria de edificaciones de altura; dicha empresa había logrado de la Gerencia Municipal de Urbanismo la aprobación de un plan de revisión del plan parcial (que hasta entonces sólo había permitido edificar en la citada zona viviendas de las características de las poseídas por los demandantes del interdicto de paralización de obras), empezando las correspondientes obras antes de que el Area Metropolitana diera su visto bueno a la indicada revisión; junto a la anterior declaración «medioambiental» señala la sentencia «... las licencias administrativas para construir no pueden ser patente de corso...» (50). El caso es bastante interesante por el carácter proteccionista y decidido del juez, de unos intereses merecedores de la tutela jurídica; el adquirente de una vivienda de unas características determinadas, conformes con la zona o espacio en que están edificadas, es además adquirente en función de estas características del entorno o localización espacial de su vivienda, totalmente perturbadas unilateralmente por la empresa constructora de admitirse la posibilidad de variar las particularidades de los edificios que la misma empresa pueda levantar en la parte del espacio pendiente de ser edificada (baste pensar en la existencia potencial de torres para imaginar en el profundo cambio a experimentar por la zona en cuestión, con el consiguiente perjuicio para los ya instalados, cuyas expectativas de tranquilidad y bienestar quedarían eliminadas).

Esta decisión incide sobre una parcela de la interesante problemática del medio ambiente, porque en contra de una visión restringida de la misma, como si sólo afectasen al medio ambiente los aspectos más negativos y visibles de la misma (según esto, prácticamente el medio ambiente quedaría reducido a los

---

(50) Este supuesto tiene en su momento un polémico y amplio tratamiento en los medios de comunicación social (véase como muestra *Informaciones* de 28 de enero de 1975).

temas de la contaminación de los agentes físicos naturales), en ella se consideran matices que quedaban marginados en un planteamiento global y sumamente catastrofista; es como si empezáramos a fijarnos en colores distintos al negro, que ha tenido total predominio. Con ella, el medio ambiente se confirma como algo que es mucho más de lo que puede creerse es, porque en el proceso de decantación conceptual y jurídica que va atravesando no posee esa figura definitiva, perfectamente delimitada, que puede caracterizarse en una serie de notas. La visión de un paisaje, la simple visión sin impedimentos ni estructuras artificiales que la molesten o alteren; la mera posesión de un espacio habitable, rodeado en su localización geográfica de un conjunto de particularidades, como la buena dotación de zonas de recreo y ocio, de una buena provisión de zonas verdes, en su mantenimiento y equilibrio, sin intromisiones violentas, son otras tantas partes en la buena comprensión de la citada problemática medioambiental, sin que esta valoración desaparezca en virtud de la concreta localización espacial de una zona (sería miope considerar que la igualdad social exige destruir zonas o espacios a los mismos niveles de concentración demográfica, porque sería «privilegiado» reconocer esos islotes de paz que dentro de las grandes ciudades simbolizan determinados barrios o distritos, por cuanto en las ciudades no puede haber esa total cerrazón de algunas zonas frente a otras; las ciudades son más humanas que los mismos hombres). El que no todos vivan en esas zonas de profundo equilibrio ecológico no significa que no todos participen en sus efectos beneficiosos; el que no todos vivan en la sierra de Gredos, por ejemplo, no significa que ese paraje deje de ser benéfico para todos, pues como se ha dicho «... la sierra... es un bien común de todos los madrileños (podría decirse, de todo el mundo, potencial viajero y usuario de dicho bien), cuya fisonomía es preciso mantener, al tratarse de un bien que está mucho más allá del posible perjuicio que podría inferirse a los actuales propietarios sitos en dicha zona».

La sentencia del Tribunal Supremo de 20 de abril de 1977 viene a considerar la estética del paisaje como un bien jurídico tan digno de protección como cualquier otro bien jurídico de los así



valorados tradicionalmente, aunque la novedad reside en la ampliación que representa dicha estimación, por cuanto hasta ahora había dificultades en base a su aparente vaguedad e indeterminación para concretar la tutela que simboliza la protección judicial. Con ella se confirmaba la multa impuesta a determinada firma comercial óptica «por estropear el paisaje», por cuanto dicha firma (como tantas otras cuyos anuncios llegan hasta devastar montañas, sólo con el objeto de grabar en el paisaje los consiguientes reclamos comerciales) se había dedicado a incrustar su nombre en los más variados lugares, junto a carreteras o sobre rocas y peñas (algunos lugares eran de gran relevancia, como las mismas márgenes de una carretera nacional). Resulta curioso constatar cómo la empresa había montado su defensa exponiendo la antigüedad de algunos de tales anuncios publicitarios, creyendo que tal alegación era buena prueba para demostrar la invalidez o injustificación de la sanción que ahora se le imponía, argumento que a nosotros nos vale precisamente para descubrir la nueva mentalidad con que se visionan actualmente estos temas perturbadores del paisaje y del medio ambiente en general, ya que conductas que venían incurriendo en ciertos excesos no eran social ni jurídicamente responsables al no existir aún una visión colectivista de determinados bienes (cuya naturaleza permanecía todavía imprecisa). Todo esto obedece a un proceso de sucesiva y lenta decantación, en el que se va sustituyendo la imagen global de una naturaleza vista como una totalidad (referencias genéricas a la misma) por otra en que de manera creciente se irán cada vez más valorando sus más minúsculos detalles y elementos (llegamos a decir que el color de una piedra no nos es indiferente, así como aquello de que el paisaje nos pertenece; para proteger a los bienes naturales que se juzgan importantes se hacen campañas populares apoyadas en que tales bienes son míos, tuyos... y de todos: «Cuando un monte se quema, algo tuyo se quema»).

