

LA GESTION DEL MEDIO AMBIENTE Y SU ORGANIZACION ADMINISTRATIVA

JUNTA DE ANDALUCIA *

Sumario: I. INTRODUCCIÓN.—II. CONCEPTO DE MEDIO AMBIENTE.—III. ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA: 1. Coordinación de funciones. 2. Departamento de Medio Ambiente.—IV. MEDIO AMBIENTE Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO.—V. DISTRIBUCIÓN DE FUNCIONES: 1. Gestión directa. 2. Control indirecto.—VI. EPILOGO.—VII. ANEXO.

I. Introducción

La progresiva degradación que, en muchos casos irreversiblemente, vienen sufriendo los recursos naturales hace cada vez más urgente una eficaz intervención de la Administración pública. No resulta así extraño que la protección del Medio Ambiente esté llamada a ocupar, en el marco de dicha actividad administrativa, un destacado lugar. En definitiva, la Naturaleza

* El presente informe, realizado por la Consejería del Medio Ambiente, fue presentado como aportación inicial al Grupo de Trabajo interdepartamental para el estudio de la organización administrativa de la Junta de Andalucía en materia de gestión del medio ambiente. Dicho órgano de trabajo quedó constituido en virtud de lo acordado por el Consejo Permanente de la Junta el 9 de abril de 1981, con el fin de diseñar el modelo más idóneo para asumir y ejercer con eficacia las competencias medioambientales en el momento en que se constituya el primer Consejo de Gobierno de Andalucía.

constituye un patrimonio vital que, conforme al artículo 45.2 de la Constitución, debemos salvaguardar para las generaciones presentes y futuras.

Resulta indudable que, en el tema que nos ocupa, Andalucía presenta unas posibilidades de actuación de primera magnitud. Por un lado, su extensión territorial es la mayor de cuantas regiones y nacionalidades conforman España. Por otro lado, sus amplias zonas montañosas y costeras encierran una diversidad merecedora de especial atención, sin olvidar su variedad climática. En resumen, Andalucía nos ofrece la posibilidad de acometer una ordenación racional de todos sus recursos naturales, subsanando en lo posible aquellos errores medioambientales que hayan podido ya cometerse.

La constitución de la Junta de Andalucía, conforme al Real Decreto-ley de 27 de abril de 1978, plantea la asunción por ésta, ya en fase preautonómica, de aquellas funciones que le sean transferidas por la Administración del Estado.

A este respecto, resulta indudable que las competencias de gestión en materia de protección del medio ambiente deben ocupar, en orden a dichas transferencias, un puesto destacado: en definitiva, éstas son contempladas por la Constitución, en su artículo 148.1, como típicamente asumibles por las Comunidades Autónomas.

Aunque son muchas y diversas las funciones que vienen a cumplir los regímenes preautonómicos, no cabe duda de que una de las más fundamentales es la de «preparar» la autonomía en todas sus facetas (política, administrativa). Este planteamiento obliga ineludiblemente a buscar un modelo de organización en el seno de la citada Junta que, en principio, se considere apropiado para el desempeño de las funciones administrativas que nos ocupan.

No es éste momento de insistir respecto a la trascendencia de todo cuanto se refiere a tales aspectos estructurales. Como muchos autores sostienen (1), la eficacia en la aplicación de toda normativa depende, en buena medida, de la organización que en su caso se configure, sin olvidar desde luego la necesi-

(1) Véanse GARCÍA DE ENTERRÍA y TOMÁS RAMÓN FERNÁNDEZ: *Curso de Derecho administrativo*, I, Madrid, 1974, p. 36.

dad de contar con las competencias indispensables para satisfacer los intereses generales en el referido ámbito, lo cual es extensible a la concurrencia de los medios económicos y de personal adecuados para el mejor cumplimiento de aquellos fines.

Con motivo de la constitución de la Junta, tuvieron lugar en su día ciertas reuniones por parte de los parlamentarios de las circunscripciones andaluzas, encaminadas a determinar la estructura de su Consejo Permanente. Fruto de aquellas sesiones de trabajo fue un organigrama de interés documental, por cuanto no llegó a ser aprobado por el Pleno de la citada Junta (2). En dicho esquema se perfilaba un Gabinete de Medio Ambiente adscrito a la Presidencia, de lo que se deduce que aquél desplegaría una actividad distinta de la específicamente atribuida a las diferentes Consejerías. Su competencia sería, parece presumirse, de contenido coordinador, integrador y, en su caso, supervisor de dichos Departamentos.

Sin embargo, y por razones de índole política, la distribución de las mencionadas Consejerías desembocó, mediante acuerdo del Consejo Permanente de la Junta, de fecha 2 de julio de 1978, en la creación de dos nuevas, en principio no previstas, como son la de Medio Ambiente y la de Industria y Energía. En consecuencia, el Gabinete antes referido quedó desgajado de Presidencia, adquiriendo el rango de Departamento ejecutivo (3). Dicho carácter fue mantenido en la reestructuración del referido Consejo Permanente que tuvo lugar, con motivo de las elecciones generales de 1979, el 2 de junio del mismo año (4), sin que en ningún momento se haya procedido a acordar el alcance de las competencias que debiera asumir.

Es por todo ello que—insistiendo de nuevo en el carácter «preparatorio» de las preautonomías—entendemos llegado el momento de determinar la más idónea distribución de competencias medioambientales en el seno de la Junta de Andalucía. Sin prejuzgar la existencia en la actualidad de un Departamento al menos nominalmente configurado para asumir tales competen-

(2) Actas del Consejo Permanente, 1978. Moción formulada por el consejero no ejecutivo Oña Iribarne, haciendo referencia a dicho organigrama.

(3) Idem, 2 de julio de 1978.

(4) *Boletín Oficial de la Junta*, 11 de septiembre de 1979.

cias, y dejando de lado los condicionamientos políticos que pudieron haber aconsejado en su día el tránsito de una organización de control a otra ejecutiva, entendemos igualmente que una tal determinación debe partir de un estudio comparativo acerca de los distintos modelos que, en materia de estructuración administrativa, sea factible seguir.

II. Concepto de medio ambiente

La determinación de cualquier modelo de organización exige, ante todo, delimitar previamente el concepto que nos ocupa. El Real Decreto 1310/1977, de 23 de abril, al reestructurar la Comisión Interministerial de Medio Ambiente —CIMA—, establece en su artículo 1.º que:

... Se entenderá por política del medio ambiente el conjunto de medidas encaminadas a:

Proteger contra los factores perturbadores el suelo, las aguas, la atmósfera, la vegetación, la flora y la fauna y los demás recursos naturales, así como los asentamientos humanos, el patrimonio artístico-cultural y cuantos elementos contribuyan a asegurar la calidad del entorno humano.

Corregir la degradación provocada por la actividad del hombre y de los fenómenos naturales, así como los efectos que de aquélla se deriven.

Procurar la mejora y acrecentamiento de los bienes ambientales, promoviendo su adecuada ordenación y gestión.

A tenor del concepto transcrito, queda de manifiesto el extenso campo que abarca el tema que tratamos. No resulta aventurado así sostener que ningún Departamento o Consejería puede considerarse ajeno por completo a la citada política, ya que la actividad de todos ellos incide directa o indirectamente sobre algunos de los mencionados recursos, sin que, por otro lado, se presente fácil de unificación de criterios. Así, para To-

más Ramón Fernández (5), queda de manifiesto *la imposibilidad de tratar a un mismo tiempo cuestiones tan heterogéneas, que responden a una unidad de preocupaciones pero que se resisten por su misma diversidad a un tratamiento técnico uniforme*. En definitiva, no hay que olvidar, como recientemente manifestó González Bernáldez (6), que la protección del medio ambiente no se traduce más que en *un hacer bien las cosas*, entendiendo como tal una utilización para las generaciones presentes y futuras (artículo 45.2 de la Constitución).

III. Organización administrativa

Una aproximación a distintos ordenamientos jurídicos extranjeros nos pondría de manifiesto que no se ha alcanzado un modelo estable de organización administrativa. Como ha reconocido Matín Mateo (7), no resulta nada fácil dar con una solución óptima en el tema que nos ocupa. En cualquier caso, tales experiencias nacionales pueden ser, en principio, válidas para alcanzar algunas conclusiones de interés en orden a la estructuración interna de la Junta. Por razones obvias dejamos de lado las organizaciones federales centrales, como es el caso de Alemania Federal, Canadá, Estados Unidos o Suiza, habida cuenta que los interesantes criterios allí seguidos serían más apropiados, en todo caso, para la Administración del Estado.

La complejidad y amplitud del tema dificulta resumir, en pocas líneas, los distintos criterios seguidos por el Derecho comparado. En todo caso, y como se recogió en las conclusiones de la reunión de La Orotava (8), podemos apuntar dos modelos esenciales sin perjuicio de otras soluciones intermedias o complementarias. Por un lado, se encontraría el planteamiento de una política medioambiental basada en la coordinación de las distintas políticas sectoriales a través de un organismo administrativo con competencias de control. Por otro, la integración

(5) *El medio ambiente urbano y las vecindades industriales*, Madrid, 1973, p. 20.

(6) Intervención en la Semana Ecológica de Tenerife, organizada por el MEVO en octubre de 1979, en La Orotava (inédito).

(7) *Derecho ambiental*, Madrid, 1977, p. 154.

(8) *Vid.* nota 6.

—en uno u otro grado— de aquéllas en un único Departamento con amplias facultades en orden a la gestión directa de ciertos bienes ambientales, si no de todos, y de control indirecto sobre los restantes.

Entre estos dos extremos basculan los diferentes esquemas seguidos por las distintas Administraciones occidentales, aunque las peculiaridades de cada caso hacen difícil encontrar algo más que una similitud estructural entre ellos, como veremos más adelante. Conviene precisar, no obstante, que la generalización precedente no pretende ser excluyente y que en todo caso la elección de uno u otro modelo no prejuzga forzosamente una mayor eficacia en la gestión medioambiental. Valga como ejemplo el caso de Finlandia que, además de contar con un Consejo de Protección del Entorno dependiente del Parlamento, presenta una muy peculiar distribución de competencias entre varios Ministerios, sin que ello sea óbice—en opinión de García García (9)—para que el balance global de su gestión resulte positivo.

III.1 *Coordinación de funciones*

En contra de lo que algunas voces han sostenido, entendemos que un tal modelo, consistente en líneas generales en un organismo coordinador de base interministerial, podría dar, según Anglada (10), mayores resultados de los hasta ahora conseguidos. Pero para ello, centrados ya en el ámbito autonómico, nos parece indispensable la adopción de ciertas medidas, según apuntaremos a continuación.

En primer lugar, habida cuenta que las competencias en la materia se encuentran dispersas entre diversos Departamentos, la distribución de aquéllas debe realizarse integrando—en lo posible—en una sola Consejería las distintas actuaciones administrativas que inciden sobre el mismo recurso natural. Abogamos, pues, por una integración intra-sectorial, siguiendo la ter-

(9) *Boletín Informativo del Medio Ambiente* núm. 15, Madrid, 1980, p. 103.

(10) Véase el «Informe sobre medio ambiente y organización administrativa», en *Boletín Informativo del Medio Ambiente*, núm. 7, Madrid, 1979, p. 101.

minología recogida por Belloch y de Miguel (11), de modo que las distintas responsabilidades medioambientales se repartan con la mayor coherencia posible. Así y a título de ejemplo, la gestión del espacio natural, los recursos piscícolas continentales y los faunísticos deberían asumirse por el mismo Departamento, evitando su dispersión. Con respecto a las aguas continentales, su gestión debería globalizarse también en una sola Consejería y así sucesivamente con otros recursos naturales, allí donde sea posible. Nos hallamos ante un presupuesto irrenunciable para conseguir—caso de adoptarse este modelo—una adecuada coordinación intersectorial, esto es, entre los distintos recursos naturales.

Mediante tal fórmula se podría llegar a configurar, incluso, una Consejería con importantes competencias en la materia que nos ocupa, si bien quedaría excluido el control sobre otros bienes ambientales cuya gestión correspondiera a distintos Departamentos. En cualquier caso, el criterio de distribución homogéneo de competencias reviste —insistimos— capital importancia en orden a la configuración de una Administración autonómica eficaz.

En segundo lugar, una correcta coordinación exige ineludiblemente contar con los adecuados instrumentos jurídicos que permitan controlar, y llegado el caso corregir, la actuación de los distintos Departamentos competentes por razón de la materia. Siguiendo también aquí a Belloch y de Miguel (12), éste es el principal defecto de que adolece la CIMA española, hasta el punto de que en ocasiones resulte dudosa su real efectividad; y ello sin perjuicio de reconocer los éxitos logrados por la citada Comisión, de los que la Ley del Parque Nacional de Doñana es uno de sus exponentes, como ha sostenido Fuentes Bodelón (13).

En tercer lugar, la función coordinadora debería ir acompañada de un cometido integrador y globalizador de las distintas

(11) *Estudio comparado de la Organización Administrativa del Medio Ambiente*, 1.ª parte, Madrid, 1979, p. 20.

(12) *Op. cit.*, p. 21.

(13) «Doñana, como experiencia jurídico-administrativa», en *Boletín Informativo del Medio Ambiente*, núm. 5, Madrid, 1978, p. 131. Véase también ANGLADA: *Aportación de la Ley de Doñana a los parques nacionales españoles*, Granada, 1980, capítulos II y IV.

políticas sectoriales, lo que exige configurar unos órganos de estudio, programación y control, dependientes del apuntado organismo coordinador.

Pero incluso con estas precisiones queda pendiente el tema de la adscripción de este organismo coordinador a un nivel administrativo u otro. La primera posibilidad es atribuir esta función coordinadora a uno de los Departamentos que podrían denominarse «clásicos». Es la solución adoptada, entre otros países, por Suecia (la Administración Ambiental depende del Ministerio de Agricultura), Portugal (existe una Secretaría de Estado para el Ordenamiento Físico y del Ambiente, adscrita al Ministerio de la Vivienda y Obras Públicas); y España, con respecto a cuyo ordenamiento jurídico, el modelo coordinador ha inspirado la configuración de la CIMA, así como de la Dirección General del Medio Ambiente, cuyo titular asume la Secretaría de la citada Comisión. Sin embargo, no pasamos por alto la dificultad básica con que ha tropezado dicho órgano colegiado, como es la falta de fuerza vinculante en sus acuerdos, que supedita la eficacia de éstos, en último término, a la disposición de los entes u órganos representados en aquélla. Una solución similar, pero ahora en el ámbito autonómico, fue adoptada en los primeros bocetos de estructuración de la Junta de Canarias, al configurar una Comisión de Medio Ambiente adscrita a la Consejería de Sanidad, aunque en la actual reestructuración se estudia ya su adscripción a la Presidencia de este ente preautonómico, como alternativa a la potenciación de su Consejería de Agua, Obras Públicas y Urbanismo. Esta última adscripción presidencial fue objeto de valoración positiva en el debate celebrado en Santa Cruz de Tenerife, el día 9 de enero de 1980.

La segunda posibilidad consiste en atribuir la mencionada función coordinadora a un Departamento de nueva estructuración y con competencias específicamente ambientales. Entre los países que han optado por esta solución destaca el caso de Italia, en el que la función coordinadora ha sido atribuida al Ministerio de Bienes Culturales y Medio Ambiente que, pese a su denominación, no asume la totalidad de las competencias ambientales, o el de Holanda, con su Ministerio de Sanidad Popular y Medio Ambiente.

Finalmente, la mencionada función coordinadora podría encomendarse a un órgano adscrito al máximo nivel administrativo, tal y como han hecho, entre otros, Bélgica (con una Secretaría de Estado de Medio Ambiente adscrita al Primer ministro), Japón (donde existe una Agencia del Medio Ambiente que, junto con sus respectivos Consejos, depende también del primer ministro) y Venezuela (en donde, pese a disponer incluso de un Ministerio de Ambiente y Recursos Renovables, la oficina Nacional y su Consejo dependen de la Presidencia de la República). Una tal adscripción reúne evidentemente las precisiones apuntadas al comienzo de este apartado, pero además consigue eludir los principales inconvenientes que presentan las alternativas precedentes: por un lado evita la mediatización de un Departamento sectorialmente especializado y, en muchos de los casos, enfocado desde una perspectiva netamente productivista; por otro, coadyuva a una mejor supervisión de las funciones encomendadas a los distintos Departamentos, con lo que se soslayan ciertos conflictos mediante su superior adscripción jerárquica.

En esta misma línea conviene reseñar una de las conclusiones alcanzadas en una reunión del profesorado de Derecho Administrativo de las Universidades de Andalucía, convocada por la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía, quienes aportaron la conveniencia de *una reforma de la organización de la Administración, configurando un órgano decisorio, adscrito al máximo nivel administrativo, con competencias de control y coordinación de las distintas políticas medioambientales intersectoriales* (14). Por este criterio ha optado la Generalidad de Cataluña al constituir la Comisión Interdepartamental de Medio Ambiente cuya presidencia asume, por delegación del presidente del Consejo Ejecutivo de esta Comunidad, el consejero adjunto a la Presidencia, a la vez que de este órgano depende la Secretaría del mismo órgano colegiado, llamada a asumir importantes funciones.

Las líneas anteriores quedarían incompletas si no planteáramos la posible asunción, por el organismo así configurado, de muy concretas competencias que implican ya la gestión directa

(14) Actas de la citada reunión, Granada, 1980 (inéditas).

de algunos bienes ambientales. En tal caso, como apunta Voz-mediano (15), podrían encontrarse aquellas funciones que no encajaran en un Departamento específico, sin que podamos dejar aquí de mencionar los espacios naturales protegidos. Estos últimos se proyectan sobre partes selectivas de la biosfera que, por su interés, quedan sometidas a un régimen jurídico especial. Resulta así factible atender globalmente a la conservación de dichos espacios, al margen de las gestiones directas que sobre los demás bienes ambientales, se atribuyan a los diferentes Departamentos.

III.2 *Departamento de Medio Ambiente*

Como hemos apuntado más arriba, el segundo modelo válido consiste en la integración de competencias en un solo Departamento específico. Este adquiere así una preponderante especialización en materia de medio ambiente, hasta el punto de recibir específicamente dicha denominación. Como mantiene Arroyo Gómez (16) y Vallina Velarde (17), ello no implica un rechazo a la coordinación, sino que persigue salvar las dificultades que en la práctica aquélla pueda plantear. Sin embargo, tampoco se ha alcanzado en ocasiones una organización ministerial estable, como lo demuestra el hecho de que, en ocho años, el Departamento existente en Francia ha sido objeto de cuatro reformas.

En cualquier caso y según apuntan Belloch y de Miguel (18), el rótulo ministerial de «Medio Ambiente» puede encerrar realidades muy distintas. A este respecto, entendemos que la estructuración del citado Departamento debe conllevar, ineludiblemente, la asunción de competencias en orden a la gestión directa de los recursos naturales. De ahí que desechemos la figura de una Consejería de Medio Ambiente puramente coordinadora o programadora, por entender que, en tal supuesto, dicha función

(15) «Bases para una organización administrativa del medio ambiente», en *Cuadernos de Política Sectorial del PSOE*, Madrid, 1980, p. 291.

(16) «Elementos de una política de medio ambiente», en *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, Madrid, 1973.

(17) «Reforma de la Administración Local y organización administrativa del medio ambiente», en *Revista de Estudios de Administración Local*, Madrid, 1978.

(18) *Ibid.* nota 8, p. 15.

sería mejor asumida por una organización como la que más arriba ha quedado perfilada. Del mismo modo, podríamos encontrarnos también con un Departamento que, sin dicha nomenclatura, asuma la gestión de varios bienes ambientales, posibilidad antes ya apuntada.

A tenor de la definición de medio ambiente antes recogida, queda claro que la Consejería en cuestión puede asumir múltiples competencias, evitando su dispersión entre las restantes. Llevando dicho criterio a consecuencias avanzadas, configuraríamos un extenso Departamento que, por la amplitud de sus funciones, nos recuerda al Ministerio de Medio Ambiente actualmente existente en Gran Bretaña. Este último ha sido fruto de la refundición de los antiguos Ministerios de Vivienda y Corporaciones Locales, Obras Públicas y Transportes. En parecida línea—aunque en algún aspecto más descansado de competencias—se mueve el Ministerio de Medio Ambiente y Cuadro de Vida que despliega su actividad en Francia, constituido por las Direcciones de la Construcción, Arquitectura, Prevención de la Contaminación, Protección de la Naturaleza, Urbanismo y Paisaje, al igual que los Servicios de Cultura, Ocio, Turismo, Investigación y otros.

La única de las Administraciones Pre y Autonómicas que han optado—al menos nominalmente—por la vía expuesta, es la Junta de Andalucía, con la ya mencionada creación de una Consejería de Medio Ambiente, si bien la progresiva distribución de competencias entre los demás Departamentos no parece indicar que la voluntad política sea integrar en aquélla todo lo referente a la gestión medioambiental. Por su parte, la Diputación General de Aragón aparenta tender hacia un Departamento dotado de amplias competencias, como es el de Acción Territorial, uno de los cinco en que se estructura dicho Organismo Preautonómico.

Como oportunamente se deduce del Informe General sobre el Medio Ambiente en España (19), la asunción de extensas competencias por un solo Departamento rompería el equilibrio del Organismo de Gobierno, por lo que los restantes deberían ser

(19) Dirección General de Medio Ambiente (MOPU), 1978, cap. XIII, 3.

simultáneamente objeto de una adecuada reestructuración y reducción. Concluyendo, de estimarse oportuno dicho planteamiento, sólo podría acometerse en el contexto de una reforma en profundidad de las distintas Consejerías.

IV. Medio ambiente y ordenación del territorio

Al llegar a este punto no podemos omitir un problema que, si bien razones coyunturales dificultan su solución a corto plazo en el seno de la Junta de Andalucía, debe cuando menos enfocarse con visión de futuro. Resultan indiscutibles las profundas interrelaciones existentes entre la protección medioambiental y la ordenación del territorio, hasta el punto de que, de no integrarse o cuando menos coordinarse ambas políticas, éstas quedarían condenadas al fracaso. Una tal inquietud ha quedado claramente reflejada en diversos preceptos de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (texto refundido, aprobado por Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril), entre los que destacamos sus artículos 8.1, 12.1 y 25, referidos al contenido del planteamiento urbanístico.

Cuanto acabamos de apuntar no debe llevarnos al mismo error en que ha incurrido la Administración del Estado, haciendo depender la Dirección General de Medio Ambiente—cuyo titular asume la Secretaría de la CIMA—del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo. Mediante este criterio, seguido también en Portugal, parece olvidarse que la utilización de ciertos recursos naturales—como las aguas continentales o la atmósfera—sólo pueden regularse indirectamente por la ordenación del territorio. Pero incluso, en ocasiones, aquélla no cubre, por su propia naturaleza, importantes usos relativos a la fauna, aguas marinas, sobrevuelo aéreo, contaminación por pesticidas y otros.

Lo expuesto es más que suficiente para dejar bien claro que la protección del medio ambiente es, sin duda, un concepto más amplio que el de ordenación territorial, hasta el punto que el primero cubre al segundo. Sin embargo, ello no debe llevarnos a sostener que el objetivo de la conservación medioambiental es la ordenación del territorio, error ya denunciado por Ribas i

Piera (20), sino que por el contrario conviene dejar bien de manifiesto que una tal protección se instrumentaliza a través de la referida ordenación. De ello se desprende que ambas políticas, la medioambiental y la territorial, deben ser formuladas conjuntamente y por un mismo organismo, independientemente de que su aplicación corresponda a Departamentos diferentes, habida cuenta que, como define Tomás Ramón Fernández (21) el planeamiento territorial consiste en *una perspectiva global e integradora de todo lo que se refiere a la relación del hombre con el medio en que se desenvuelve y que hace de la tierra, del suelo, su eje operativo*. Puede así colegirse que, sin merma de las peculiaridades ya especificadas de la Junta de Andalucía y de la Generalidad de Cataluña, sus Consejerías de Política Territorial e Infraestructura y de Política Territorial y Obras Públicas, respectivamente, también asumen una importante responsabilidad medioambiental.

Pero es que, por otro lado y como sostiene Ortiz Díaz (22), *existen íntimas relaciones entre el desarrollo regional y la ordenación del territorio, en cuanto ésta, adecuadamente planteada, constituye un medio que puede facilitar y promocionar aquél*. Esta interrelación ha motivado que Administraciones Federales como la de Suiza o la de Alemania hayan dado un papel preponderante a su Ministerio de Planificación Económica en el campo ambiental y territorial; y puede sugerir, incluso, la posible existencia de un organismo planificador adscrito al más alto nivel administrativo, encargado de la elaboración de planes en este triple campo (medioambiental, territorial y económico) y desgajado de los Departamentos de rango inferior responsables de su puesta en práctica. Pero es indudable que un tal planteamiento requiere cambios tan profundos y complejos en la organización administrativa que supondrían una reestructuración global quizá demasiado gravosa.

(20) Comunicación escrita presentada en el I Seminario sobre Corporaciones Locales y Espacios Naturales Protegibles, organizado por el Instituto de Estudios de Administración Local, Barcelona, 1976.

(21) *Manual de Derecho urbanístico*, Madrid, 1980, p. 14.

(22) «Ordenación y planificación del territorio», en *Cuad. de Cienc. Econ. y Empres.*, Málaga, 1978, p. 181.

Centrados en las distintas Administraciones Pre y Autonómicas, podría argumentarse que la solución adoptada por éstos contradice, en ocasiones, nuestro criterio. La función medioambiental—en la medida en que haya podido ser ya definida por aquéllas— parece atribuirse a modo de apéndice a la Consejería competente en materia de ordenación del territorio, lógica consecuencia de haber seguido por inercia la misma estructuración que en esta materia ha adoptado la Administración del Estado. Es cierto que semejante copia simplifica la tramitación de las distintas transferencias de competencias, pero también lo es que ello conlleva la reproducción de una organización en muchos aspectos irracional como es la Administración del Estado, riesgo éste sobre el que genéricamente se advierte en el Informe de la Comisión de Expertos sobre Autonomías (23).

Así, y al margen de lo ya indicado en torno a la Generalidad de Cataluña y a la Junta de Andalucía, cabe constatar que el Gobierno Vasco y la Junta de Galicia han estructurado un Departamento de Política Territorial y Obras Públicas y una Consejería de Ordenación del Territorio, respectivamente, lo que en primera aproximación recuerda a la organización de la Administración del Estado. Sin embargo, el Gobierno Vasco, al dotar a dicho Departamento de una Viceconsejería específicamente competente en materia de gestión medioambiental, denota la voluntad de atribuirle un rango administrativo que permita una más adecuada autonomía orgánica y funcional.

Por su parte, los diferentes Organismos Preautonómicos confirman el criterio apuntado, como es la interrelación entre medio ambiente y ordenación del territorio. Aparte de lo ya indicado con respecto a la Diputación General de Aragón y a la Junta de Canarias, éste es el caso del Consejo Regional de Asturias (Consejería de Ordenación del Territorio, Obras Públicas, Urbanismo y Medio Ambiente) y del Consejo Regional de Murcia (Consejería de Ordenación del Territorio, Urbanismo, Obras Públicas y Medio Ambiente), aunque en ambos es aún prematuro valorar el alcance de tales denominaciones, por cuanto ello depende de la asignación de competencias aún no transferidas. Y aun faltando dicha expresa denominación, puede afirmarse

(23) Presidencia del Gobierno, Madrid, 1981, p. 31.

que tal interrelación subyace también en la organización del Consejo General Interinsular de Baleares (Consejería de Ordenación del Territorio), Consejo General de Castilla y León (Departamento de Administración Local y Ordenación del Territorio), Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha (Departamento de Obras Públicas y Urbanismo), Junta Regional de Extremadura (Consejería de Obras Públicas y Urbanismo) y Consejo del País Valenciano (*idem*).

En el ámbito del Derecho comparado, queda de manifiesto la oportunidad de cuanto hemos expuesto. En la práctica totalidad de aquellos Estados que han configurado un Ministerio de Medio Ambiente, éste ha asumido las funciones en materia de ordenación del territorio. Sin ningún ánimo de exhaustividad, la organización administrativa de Francia, Dinamarca, Gran Bretaña, Noruega y Venezuela es, en este sentido, sumamente aleccionadora.

V. Distribución de funciones

Con independencia del modelo organizativo que se escoja, es evidente que en el campo de la gestión medioambiental pueden distinguirse netamente dos tipos de atribuciones: unas que requieren la gestión directa de un recurso (con competencias ejecutivas en su administración) y otras que podríamos denominar de control indirecto sobre la gestión que asumen otros Departamentos. Por su diferente naturaleza, las posibilidades de adscripción a un tipo y otro de organismo requieren análisis separados.

V.1 *Gestión directa*

En el supuesto de desecharse la constitución de un Departamento que, siguiendo el modelo británico expuesto en el punto III, estuviese dotado de muy amplias competencias en materia medioambiental, podría optarse por configurar una Consejería que asumiera, exclusivamente, las funciones administrativas que se estimen indispensables. Nos referimos a aquellas que hagan posible el planteamiento, así como la ejecución, de

una política coherente y eficaz en dicho ámbito. Como sostiene De Miguel (24), semejante determinación no es tarea fácil, debiéndose delimitar ante todo, en el contexto de las competencias atribuidas a los diferentes Departamentos, aquellas típica y exclusivamente ambientales. Y ello sin perjuicio de las que deba reservarse en Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía. Sin ánimo de prejuzgar el alcance de tales competencias, ni la existencia en la actualidad de un Departamento homónimo, nos referiremos en adelante a una hipotética Consejería de Medio Ambiente.

Debemos poner ya de manifiesto que una tal gestión directa se proyecta sobre el medio natural, referido éste a aquellas partes del territorio cuyas unidades ambientales no han sido esencialmente modificadas por el hombre, o bien lo han sido de tal modo que ha generado nuevos ambientes naturales. No cabe duda que podríamos matizar con detalle dicha delimitación pero, a título aproximativo, las consideramos válidas. Consecuencia de ello sería la asignación, a la Consejería de Medio Ambiente, de las competencias que en materia de administración forestal corresponden al Ministerio de Agricultura y que, cuando menos, vienen determinadas por la vigente legislación de Montes e Incendios Forestales. En cualquier caso, debemos reconocer que, centrados en el Derecho comparado, la unanimidad no es aquí absoluta, diversificándose en ocasiones tales competencias entre dos Departamentos. Sin embargo, entendemos que el medio natural debe ser, en lo posible, objeto de una gestión única, atribuida ésta a una sola Consejería según hemos apuntado más arriba, asegurando así la mayor coherencia administrativa en orden a su utilización racional.

Con respecto a la mencionada normativa, no pasamos por alto la conveniencia de reajustar el concepto de terreno forestal en una doble vertiente. Por un lado, sustituyéndolo por el espacio natural, con lo que englobaríamos las zonas húmedas, eriales y formaciones rocosas. De ahí que no planteemos la transferencia de competencias en materia de desecación y saneamiento de zonas húmedas, por entender que esta última legislación sólo

(24) «La Organización Administrativa para la Defensa del Medio Ambiente», en *Boletín Informativo del Medio Ambiente*, núm. 0, Madrid, 1977.

cabe derogarse a la mayor brevedad. Por otro lado, convendría excluir los terrenos dedicados a repoblaciones con fines de su explotación intensiva. Siguiendo a Folch i Guillén (25), esta actividad, sin perjuicio de la situación transitoria de aquellos espacios de origen forestal actualmente dedicados a dicho fin, debería conceptuarse como agrícola (26). En resumen y aunque ello escape ahora de las competencias de la Junta de Andalucía, dejamos ya de manifiesto la importancia de rectificar tales normativas en la línea apuntada.

En directa relación con lo que acabamos de exponer se encuentran otros espacios naturales, como son los constituidos por la zona marítimo-económica, el mar territorial, la marítimo-terrestre y las playas todos ellos de dominio público. En dichas materias, resulta evidente que el Estado es titular de ciertas competencias exclusivas con independencia de las que llegue a asumir la Junta de Andalucía. Entre estas últimas, encontramos algunas que tienen por objeto la gestión de tales bienes ambientales, asegurando su utilización racional. Y éstas, susceptibles de asignarse a la Consejería de Medio Ambiente, son las atribuidas por la legislación de Costas al Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, con excepción de las competencias relativas a la gestión y tutela de puertos, alumbrado marítimo y balizamientos.

En otro orden de temas se encuentra la utilización de los recursos faunísticos, cuya gestión debe asimismo ser competencia de la Consejería que nos ocupa. También en esta materia nos encontramos con la posibilidad de globalizar la intervención administrativa sobre dichos recursos, atribuyendo ésta al citado Departamento. Así, pues, quedarían afectadas las competencias asignadas al Ministerio de Agricultura por la vigente legislación en materia de caza, reservas nacionales y pesca fluvial.

Por otro lado, y también en el contexto de dicha gestión directa, debemos incluir los espacios naturales protegidos, cuya importancia hemos destacado ya más arriba. Como tales entendemos aquellas partes de la biosfera que, conservándose en el estado natural antes mencionado, deben ser especialmente

(25) *Sobre ecologismo y ecología aplicada*, Barcelona, 1977, p. 145 y ss.

(26) Véanse las «Actas de las Jornadas sobre el Eucalipto», Huelva, 1979.

protegidas con carácter selectivo en razón de su interés educativo, científico, cultural, recreativo, turístico e incluso socio-económico. Quedarían, pues, asignadas a la Consejería de Medio Ambiente las competencias atribuidas al Ministerio de Agricultura por la legislación de espacios naturales protegidos, con expresa inclusión de la vigente Ley del Parque Nacional de Doñana. No obstante lo expuesto, resulta obligado reseñar aquí la tesis de Vozmediano (27), para quien tales competencias podrían atribuirse a una Secretaría de Estado para el Medio Ambiente adscrita a la Presidencia, sin perjuicio de la existencia de una Comisión Interministerial con funciones de planificación, coordinación y control, criterios todos ellos básicamente extensibles al ámbito autonómico.

Finalmente, no podemos omitir la protección del patrimonio histórico-artístico, actividad que, conforme al Real Decreto de reestructuración de la CIMA antes citado, debe calificarse de medioambiental. No es así de extrañar que los Ministerios de Medio Ambiente existentes en Francia, Dinamarca, Gran Bretaña y Noruega hayan asumido las competencias en dicha materia. Con respecto a la Junta de Andalucía, desconocemos hasta qué punto sería oportuno plantear, en la actualidad, la asignación de dichas competencias a la Consejería que nos ocupa, habida cuenta que ello debería ir acompañado de una profunda reestructuración del Departamento de Cultura.

V.2 *Control indirecto*

Queda por delimitar un segundo grupo de competencias, referidas a los demás recursos naturales, que no son gestionados directamente por la Consejería que nos ocupa. Para tales casos habrá que configurar unos instrumentos jurídico-administrativos que permitan controlar eficazmente, en una perspectiva estrictamente medioambiental, la utilización de los citados recursos, dejando a salvo las específicas funciones que para dicha gestión se atribuyan a diferentes Departamentos. En algunos casos será necesario atribuir a la Consejería de Medio Ambiente cierto con-

(27) «Ecología, medio ambiente y socialismo», en *Cuadernos de Política Sectorial del PSOE*, núm. 3, Madrid, 1980, pp. 291 y ss.

trol sobre las Corporaciones Locales, quienes despliegan actividades de importancia, como ocurre en materia de residuos sólidos. Resumiendo, semejante actividad de control sustituiría a la coordinadora, al asumir aquélla la responsabilidad medioambiental en los distintos sectores. Y ello sin perjuicio de que, pese a todo, dicha coordinación debe en algunos casos mantenerse, con el fin de proponer o formular la política en tan amplia materia.

En todo caso, la solución no deja de ser compleja dado que, por lo general, cualquier Ministerio suele ser reacio a que el efectivo ejercicio de su poder deba pasar, preceptivamente, por el tamiz de otro Departamento, máxime si el criterio de este último tiene carácter vinculante. Podría argumentarse que, a nivel estatal, el Ministerio de Hacienda desempeña, en el control del gasto público, un papel decisivo. Sin embargo, conviene recordar que es dicho Ministerio quien dispone y libra los fondos públicos, sin los que no puede llevarse a cabo proyecto alguno que implique gasto. Por el contrario, tratándose en nuestro caso de un control de distinto contenido, el problema que nos ocupa presenta mayor complejidad.

La dificultad apuntada podría salvarse desplazando determinadas competencias resolutorias sobre los bienes ambientales a la Consejería que contemplamos. En algunas materias ello no plantearía problemas, como es el caso de vertidos residuales a cauces públicos, asumiendo el citado Departamento las correspondientes competencias en materia de policía de aguas: con respecto a instalaciones industriales potencialmente contaminadoras, semejante asunción podría simplificar, incluso, la tramitación de sus respectivos expedientes administrativos. Así, y en la actualidad, las citadas industrias deben obtener dos autorizaciones para un mismo objeto, a saber: la contemplada en el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas, al igual que la determinada en la Orden sobre prevención y corrección de la contaminación atmosférica de origen industrial.

Por el contrario, en otras ocasiones será necesario disociar las actuales competencias que, sobre determinado bien ambiental, vienen atribuidas al mismo Departamento. A título de ejemplo, la Consejería de Industria y Energía sería la competente

respecto a las condiciones técnicas de las instalaciones mineras, mientras que, en lo referente a su impacto ambiental, vendría a ser la de Medio Ambiente. También es verdad que aumentaríamos, mediante dicha disociación, la complejidad en la tramitación de algunos expedientes, al seguir dos cursos distintos.

Siguiendo al Informe General sobre el Medio Ambiente en España (28), la concentración de controles presupone vencer la oposición de diferentes Departamentos, quienes se ven despojados de parte de sus atribuciones. En el ámbito de la Junta de Andalucía ello es aplicable a las Consejerías potencialmente titulares de las competencias administrativas que, llegado el caso, se transfieran a aquélla. Incluso esta situación viene ahora condicionada por la distribución de fuerzas políticas en el seno de su Consejo Permanente. Pero también es cierto que podría resultar tal vez más fácil clarificar, en la actualidad, semejante planteamiento que una vez haya asumido cada Consejería sus respectivas competencias. Finalmente, conviene poner de manifiesto que, en ocasiones, la configuración del referido control exigirá reformar la legislación vigente, extremo éste que —como ya hemos tenido oportunidad de apuntar anteriormente— podrá rebasar las competencias de la Junta de Andalucía.

VI. Epílogo

A través de las páginas anteriores han quedado perfilados, a grandes rasgos, los dos modelos de organización administrativa válidos, en principio, para una actuación coherente en defensa del medio ambiente. En la práctica, ninguno de ambos está exento de dificultades, como sostiene Martín Mateo (29). Por un lado, la coordinación no reporta, a veces, toda la efectividad que cabría esperar. Por otro lado, la concentración de competencias en un Departamento de Medio Ambiente podría perjudicar la agilidad propia de las administraciones sectoriales, sin olvidar la amplitud del tema que contemplamos. En definitiva, se entiende que nos hallamos ante una opción política, si bien la Junta de Andalucía, a través del presente informe, cuya elaboración ha

(28) *Vid.* nota 19.

(29) *Op. cit.*, 7, p. 281.

sido también instada por diversas entidades ecologistas (30), ha querido reunir los datos necesarios para adoptar con visión de futuro aquella fórmula de organización que se estime idónea para la mejor protección del entorno vital.

La amplitud y complejidad de las funciones administrativas implicadas en los temas ambientales ha sido destacada por López Ramón (31), tratadista que ha profundizado recientemente en estas materias, para quien la creación de un Ministerio de Medio Ambiente—sea con competencias amplias o restringidas—resultaría una solución de dudosa eficacia.

En principio, por otra parte, no somos muy partidarios de los mecanismos de control indirecto. Sobre este punto, entendemos que el Departamento que asume la gestión directa de cierto recurso natural debe también asumir la responsabilidad medioambiental que aquélla conlleva. Y si en el ámbito estatal ello no ha dado el resultado esperado, se debe en gran parte a intereses económicos o sociales de coyuntura, sin que semejante concentración de controles sea un presupuesto para la solución del problema. En resumen, dicha responsabilidad debe ser asumida—en uno u otro grado—por cada Departamento ministerial, desde el de Educación—al elaborar los planes de estudio—hasta el de Justicia—al valorar y someter la tipificación de los llamados delitos ecológicos—, sin perjuicio de potenciar, como apunta Borja Cardelús (32), de manera efectiva, el adecuado organismo coordinador esbozado en el punto III.1. Es precisamente este *enfoque ambiental*, que presupone una nueva mentalidad administrativa, lo que más se echa a faltar en nuestro país, como bien sostiene el propio López Ramón (33).

A nuestro juicio, el primer objetivo a conseguir es una distribución, con la mayor coherencia posible, de las distintas funciones medioambientales, concentrando en una sola Consejería las competencias en materia de gestión de un mismo recurso natural. Una tal clarificación nos parece indispensable, con el

(30) Véanse las «Actas del I Congreso de la Federación de Amigos de la Tierra», Sevilla, julio de 1980 (inédito).

(31) *La conservación de la naturaleza: los espacios naturales protegidos*, Boloña, 1980, p. 339.

(32) «La preocupación ecológica en España», *Boletín Informativo del Medio Ambiente*, núm. 5, Madrid, 1978.

(33) *Op. cit.*, nota 30, p. 283.

fin de delimitar la responsabilidad de los distintos Departamentos, simplificando la compleja dispersión de competencias que se observa en la Administración del Estado. Como ya hemos apuntado en su momento, ello puede incluso desembocar en la configuración de una Consejería que asuma la gestión directa de un importante sector de recursos naturales, sin olvidar la trascendencia de la ordenación del territorio.

Concluyendo, semejante distribución de competencias nos parece un presupuesto indispensable para que el organismo coordinador, en su caso configurado, cumpla debidamente su función, consiguiéndose una actuación amplia y eficaz en orden a la utilización racional de todos los recursos naturales.

VII. Anexo

El Grupo de Trabajo Interdepartamental sobre Organización Administrativa en materia de Gestión del Medio Ambiente, constituido en virtud del acuerdo del Consejo Permanente de 9 de abril de 1981, previo estudio de la documentación que antecede y otros documentos complementarios, acuerda someter a la consideración de tal órgano de Gobierno de la Junta de Andalucía las siguientes conclusiones:

1. La actual organización de la Administración del Estado evidencia un elevado grado de incoherencia en la distribución de las competencias medioambientales, consecuencia de la falta de una adecuada planificación en la asignación de aquéllas; lo que redunda en perjuicio del principio de eficacia conforme al que, a tenor del artículo 103.1 de la Constitución española, debe organizarse la Administración Pública.

2. La Organización Administrativa de la Junta de Andalucía, a la luz del criterio que viene siguiéndose en la distribución de funciones y asignación de competencias entre las distintas Consejerías, corre el grave riesgo de reproducir los mismos errores e incoherencias que los detectados en el ámbito de la Administración del Estado, situación ésta generalmente ya advertida en el Informe de la Comisión de Expertos sobre Autonomías.

3. De lo anteriormente expuesto fácilmente se colige la conveniencia de que la Administración Autonómica andaluza se estructure a partir de una adecuada reforma de la actual Organización Administrativa Preautonómica, que, a juicio de este Grupo de Trabajo, debería operarse conforme a las directrices que a continuación se recogen.

4. Las competencias de gestión sobre un mismo recurso natural, atribuidas a la Administración Autonómica, deberían concentrarse en un solo Departamento, de modo que se alcance una unidad de gestión por sectores, entendida ésta como un presupuesto indispensable para la consecución de una actividad administrativa que responda a los principios de economía, celeridad y eficacia reconocidos en nuestro ordenamiento jurídico-administrativo.

5. De conformidad con lo acordado en la reunión de trabajo de Administraciones Pre y Autonómicas celebrada en Granada (26 de junio de 1981), la correcta gestión de la protección del medio ambiente recomienda que las Comunidades Autónomas dispongan de una organización administrativa funcionalmente especializada por razón de la materia. De ello se deduce que el órgano que asuma la preservación medioambiental de un recurso natural deberá gozar de la adecuada autonomía orgánica y funcional que lo diferencie específicamente de aquellos órganos a quienes compete el fomento de la producción, de manera que la responsabilidad medioambiental quede claramente definida en cuanto al órgano u órganos que la asuman.

6. En línea con el dictamen alcanzado en Granada por profesorado de Derecho Administrativo de las Universidades de Andalucía (11 y 12 de enero de 1980), se estima oportuno la configuración de un órgano decisorio de composición colegiada, adscrito al más alto nivel administrativo, con competencias de control y coordinación vinculantes de las distintas políticas medioambientales intersectoriales.

7. El medio natural, en una primera aproximación formado por aquellas partes del territorio cuyas unidades ambientales no han sido esencialmente alterados por el hombre, constituye un todo unitario que, en aras de su correcto tratamiento, no debe fraccionarse. A tal fin, se estima que las competencias referidas

a su gestión deberían asumirse por un Departamento específico con rango de Consejería, sin perjuicio de las conclusiones que puedan alcanzarse en el desarrollo del cuadro de distinción de competencias medioambientales cuya realización se propone en el punto 9.

8. En el supuesto de que, a causa de los criterios políticos seguidos en la creación de carteras en el seno del Primer Consejo de Gobierno de Andalucía, no fuera viable la constitución de la Consejería específica a que se alude en el apartado anterior, la gestión del medio natural debería atribuirse a un órgano que, por su rango administrativo, garantice una adecuada autonomía orgánica y funcional con respecto a los órganos de producción.

9. Finalmente, se considera de la mayor importancia el urgente estudio del cuadro de distribución de competencias medioambientales en el seno de la Junta de Andalucía. A tal fin, se somete al Consejo Permanente la pronta iniciación del precitado estudio, cuya elaboración debería en todo caso corresponder a un órgano colegiado de trabajo de composición interdepartamental.