

INSTRUMENTOS JURIDICOS PREVENTIVOS Y REPRESIVOS EN LA PROTECCION DEL MEDIO AMBIENTE

Por LUIS RODRIGUEZ RAMOS

Sumario: I. INTRODUCCIÓN: 1. *Concepto de medio ambiente.* 2. *Otras previsiones constitucionales:* A) Necesidad de protección del medio ambiente. B) Las normas jurídicas como instrumento de la política ambiental. C) Prevención y represión.—II. MEDIDAS PREVENTIVAS: 1. *La política ambiental.* 2. *El problema orgánico.* 3. *Medios de información, financiación y gestión.* 4. *Educación e investigación ambientales.* 5. *Instrumentos de control previo.*—III. MEDIDAS REPRESIVAS: 1. *Sanciones penales.* 2. *Sanciones administrativas.* 3. *Responsabilidad civil.*—IV. CONCLUSIÓN.

I. Introducción

El propósito de esta ponencia es la exposición resumida de los instrumentos jurídicos protectores del medio ambiente que, en una equilibrada y armónica conjunción de la prevención y la represión, reclama la actual situación española. Como cualquier reflexión política o jurídica, la presente también ha de comenzar considerando las previsiones constitucionales, tanto para determinar el concepto de medio ambiente como para resaltar la necesidad de su protección y los principios que la han de inspirar, así como los consecuentes instrumentos jurídicos que de tales axiomas se derivan. Posteriormente se analizan por separado las medidas preventivas y represivas, para terminar sintetizando algunas conclusiones.

1. Concepto de medio ambiente

El artículo 45 de la Constitución española de 1978 establece:

1. Todos tienen derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo.
2. Los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva.
3. Para quienes violen lo dispuesto en el apartado anterior, en los términos que la ley fije se establecerán sanciones penales o, en su caso, administrativas, así como la obligación de reparar el daño causado.

Para la enunciación de un concepto de medio ambiente, partiendo del precedente artículo, se han de aislar algunas notas esenciales expresa o tácitamente incluidas en su texto. Posteriormente una interpretación sistemática fundamentará la deducción de nuevas características que, articuladas con las anteriores, servirán para definir el medio ambiente en la Constitución española y, consecuentemente, en el Ordenamiento jurídico «*facto vel ferendum*» (1).

Un primer problema que resuelve la Constitución es *el terminológico*. Básicamente la opción preconstitucional se centraba entre la utilización del vocablo simple «ambiente» o del complejo «medio ambiente» (2). La ventaja del primero radicaba en el carácter redundante del segundo, en cuanto que «medio» y «ambiente» podían significar lo mismo, amén de las referencias a otros idiomas; la del segundo, en la ambigüedad del primero, pues el término «ambiente» no goza de expresividad y precisión. La Constitución ha elegido «medio ambiente» y las normas jurídicas de inferior rango han de ser consecuentes con esta previsión constitucional.

(1) Además de la ponencia presentada a este Congreso por T. R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, sobre este tema puede verse el artículo del autor de este trabajo, «El medio ambiente en la Constitución española (Su conservación como principio político rector y como competencia de las Comunidades autónomas)», en *Derecho y medio ambiente*, CEOTMA, Madrid, 1981, pp. 31-43.

(2) R. MARTÍN MATEO: «El medio ambiente como objeto de derecho», en *Derecho y medio ambiente*, cit., p. 21.

Y entrando ya en el análisis del texto, la primera nota que cabe destacar es el *antropocentrismo* de la realidad descrita, derivado de tres alusiones: el carácter de derecho y deber, la adecuación al desarrollo de la persona y, en fin, la conexión con la calidad de vida. Conviene advertir, sin embargo, que la Constitución en este artículo 45 no desprecia o desatiende el medio ambiente como un valor en sí mismo, puesto que alude en el apartado segundo de modo expreso a su defensa y restauración, pero sí destaca reiteradamente que la persona es la razón de ser principal de que la protección del medio ambiente alcance el nivel de principio rector de la política social y económica, considerando que no son los recursos naturales aislada o ecológicamente considerados los sujetos de una especie de derecho de defensa y restauración.

Junto al antropocentrismo ha de constatarse el *aspecto económico* del orbe ambiental, derivado de la alusión a la «utilización racional de todos los recursos naturales» (atmósfera, aguas y suelos; geo, flora y fauna). La escasez de los elementos o conjuntos hasta no hace mucho abundantes, es la causa de la «problemas» y no sólo a los escasos. Y, en fin, es de destacar que la Constitución incluye en este ámbito a «todos los recursos naturales» y no sólo a los escasos. Y, en fin, es de destacar que la acción de los poderes públicos «con el fin de proteger y mejorar la calidad de vida y defender y restaurar el medio ambiente», recaerá primariamente en esta «utilización racional de todos los recursos naturales», por ser el objeto que el texto analizado impone a los órganos públicos como misión de vigilancia o «vela».

Al antropocentrismo y al uso racional de los recursos naturales como notas esenciales del concepto constitucional de medio ambiente, ha de sumarse su configuración como *objeto de defensa y restauración*. El medio ambiente se ha de «defender y restaurar» en paralelo con la protección y mejora de la calidad de vida (aspecto dinámico del tan citado antropocentrismo). Esta nueva indicación supone que, el utilizar racionalmente todos los recursos naturales, no puede sólo significar la mera prohibición o racionamiento del uso de cada uno de ellos, sino también la acción positiva de fomento o restitución de ciertos elementos naturales, en una actuación directa de restauración. Es decir, que

el medio ambiente ha de ser tanto objeto de respeto como de mejoramiento.

Pero conviene, como ya se anunciaba anteriormente, que a este análisis del artículo 45 se sume una interpretación sistemática para que el concepto constitucional del medio ambiente encuentre mayor precisión y, con este propósito, hay que destacar:

A) Que el «patrimonio histórico, cultural y artístico de los pueblos de España y de los bienes que lo integran» no se incluye en el ámbito del medio ambiente, por ser objeto de un precepto diverso de la Constitución, el artículo 46.

B) Que otro tanto cabe predicar de bienes como la salud (art. 43), vivienda y urbanismo (art. 47), consumo (art. 51), etc.

C) También entre los derechos y libertades constitucionales se especifican objetos a diferenciar del medio ambiente en sí, sin perjuicio de reconocer las relaciones existentes, tales como la vida, la propiedad y el trabajo.

D) Y, finalmente, al enumerar la Constitución las competencias exclusivas del Estado y las que pueden asumir las Comunidades autónomas, el medio ambiente aparece igualmente segregado de realidades concomitantes como la actividad económica, pesca, caza, marina mercante, costas, puertos, aeropuertos, espacio aéreo, transportes, meteorología, comunicaciones, recursos hidráulicos, obras públicas, régimen minero y energético, etc.

Una interpretación sistemática del artículo 45 de la Constitución, apoyada en las precedentes referencias, impone la conclusión de que el medio ambiente es una realidad compleja, interdisciplinar y que integra de un modo sintético o, si se prefiere, a un nivel de abstracción y generalidad mayor, bienes jurídicos tradicionales como la salud, el patrimonio, el nivel y calidad de vida, etc. Es decir, que el medio ambiente se alza como un nuevo objeto del ordenamiento jurídico y de la actividad política y económica de los poderes públicos, relacionado pero distinto de otros más tradicionales como la ordenación del territorio y el urbanismo, el desarrollo económico, la sanidad, el turismo, el transporte, etc.; precisamente su dificultad y su peculiaridad radican en tales relaciones esenciales que, sin embargo, no suponen absorción o fagocitación en uno u otro sentido.

Pues bien, cabría tras estas breves consideraciones definir el medio ambiente como *el conjunto formado por todos los recursos naturales (geo, flora y fauna; atmósfera, aguas y suelos) por cuya utilización racional (defensa y restauración) deben velar los poderes públicos, con la finalidad principal de proteger y mejorar la calidad de vida y el desarrollo de la persona.* Pasando a un nivel más descriptivo que conceptual, el medio ambiente se compone de los problemas de calidad y cantidad de los recursos naturales contenidos en el aire, las aguas terrestres—superficiales y subterráneas— y marinas, y los suelos y subsuelos de áreas tanto «naturales» como rurales y urbanas, incluyendo los elementos minerales, vegetales y animales que en relación ecológica forman parte de cada uno de esos espacios; si se prefiere plantear el problema desde el punto de vista de los agentes contaminadores o degradantes del medio ambiente, habría que hacer referencia a los residuos sólidos (industriales, urbanos y agropecuarios), líquidos y gaseosos; a la energía nuclear y radiaciones ionizantes, a los pesticidas, a los ruidos y vibraciones, al consumo de materias primas, etc.

2. Otras previsiones constitucionales

Pero las referencias de la Constitución española al medio ambiente no se agotan en su conceptualización, sino que la alusión al tema viene motivada por la elevación de su defensa y restauración a la categoría de principio político rector y, además, con alusiones concretas a la instrumentación jurídica de tal protección, que precisamente requiere la equilibrada concurrencia de normas preventivas y represivas.

A) Necesidad de protección del medio ambiente

Como principio rector de la política social y económica del país, el artículo 45 de la Constitución supone que «la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos» han de estar informados por el «reconocimiento, respeto y protección» del medio ambiente (art. 53), lo cual supone:

1. Que se instrumente la efectividad del disfrute del medio ambiente como derecho y de su conservación como deber de la

persona, dictando las normas jurídicas oportunas. Tal necesidad se impone por cuanto que la tutela de tal derecho no es directa, en contraste con la inmediata protección que merecen los derechos fundamentales y las libertades públicas (3).

2. Que tal protección incluya sanciones penales, administrativas y civiles, por imperativo del apartado 3 del mismo artículo 45.

3. Que la política estatal, de las Comunidades autónomas, de las provincias y de los municipios incluye objetivos y medios de toda índole (orgánicos, financieros, jurídicos, personales, etc.), que posibilitan la efectiva acción de velar por la utilización racional de todos los recursos naturales, como consecuencia de la expresa mención en tal sentido en el apartado 2 del mismo artículo.

B) *Las normas jurídicas como instrumentos de la política ambiental*

Si la existencia de la política ambiental es un imperativo de la Constitución, su realización exigirá la promulgación de normas jurídicas, correspondiendo al Estado «la legislación básica» (art. 149, 23.º) y pudiendo asumir las Comunidades autónomas la misión de «establecer normas adicionales de protección», así como la «gestión en materia de protección del medio ambiente» (arts. 149, 23.º, y 148, 9.º).

Conviene insistir en el carácter de instrumento de la política que corresponde al Derecho, sin perjuicio de que, con posterioridad a la promulgación de cada norma, la acción política deba someterse a las previsiones del ordenamiento jurídico o, en su caso, modificarlo para seguir otros caminos vetados antes de la derogación de determinada norma. En un Estado de Derecho, cual es el caso del español (art. 1.º), la acción política requiere conformación jurídica y, consecuentemente, la normativa emanada del poder legislativo viene a ser la concreción de la política que se desea rija la vida social, en la concreta materia de que trate cada norma. Las leyes, consciente o inconscientemente, responden a una idea política determinada; es más, como se verá

(3) Artículo 53 de la Constitución.

al iniciar el análisis de los medios preventivos, antes de legislar conviene clarificar los objetivos políticos que se desean, calibrar su coste financiero y temporal, calcular, en consecuencia, su viabilidad, concretar eligiendo con realismo y, sólo tras realizar esos estudios y decisiones, elaborar el correspondiente anteproyecto de ley.

C) *Prevención y represión.*

Una superficial y precipitada lectura del artículo 45 y, en particular, de su apartado 3, podría hacer suponer al intérprete que la protección del medio ambiente debe limitarse a la elaboración de normas sancionadoras, de tipo penal, en primer término, complementadas con otras de naturaleza administrativa y civil. Tal conclusión sería errónea, por razones plurales.

En primer lugar, la finalidad última de todas las normas represivas—sancionadoras—es su no aplicación, es decir, que tengan el efecto preventivo de inhibir a los potenciales infractores por el temor al castigo, finalidad de prevención que ha de llevar al legislador a la promulgación de normas directamente preventivas en primer término, evitando en lo posible las represivas, particularmente en un Estado en el que constitucionalmente se reconoce la unidad del ordenamiento jurídico (art. 9.º), unidad que supone la diversidad de ramas e instrumentaciones jurídicas, con papeles o misiones funcionales diferenciados.

Por otra parte, en materia de medio ambiente es impensable la existencia de normas represivas sin la previa o coetánea promulgación de otras estrictamente preventivas que, en primer término, fijen los márgenes de lo lícito y lo ilícito para que puedan las represivas describir las infracciones, y, en segundo lugar, marquen los controles y medios positivos y previos para una conservación y restauración del medio ambiente, cuya conculcación dé contenido cierto a los injustos amenazados con sanción. Y viceversa, tales normas preventivas alcanzarán su perfección cuando su obligatoriedad esté garantizada y motivada por la amenaza de las correspondientes sanciones (4).

(4) L. RODRÍGUEZ RAMOS: «Presente y futuro de la protección penal del medio ambiente en España», *Derecho y medio ambiente*, cit., pp. 247-249 y 251-252.

Y en fin, una segunda lectura del artículo 45 descubrirá que tanto la instrumentación jurídica de la efectiva vigencia del disfrute y de la conservación del medio ambiente cual derecho y deber, como la necesidad de que los poderes públicos velen por la utilización racional de todos los recursos naturales, son misiones que precisan ineludiblemente de una normativa preventiva con los contenidos luego especificados.

Prevención y represión, en equilibrada y armónica conjunción, han de estar presentes en la legislación ambiental que nazca o renazca como consecuencia de la exigencia, no sólo de la realidad social y económica, sino también en este plano jurídico de la Constitución española en su artículo 45.

II. Medidas preventivas

Por medidas o instrumentos jurídicos preventivos se entiende el conjunto de preceptos del ordenamiento jurídico que no contienen la amenaza de una sanción —penal, administrativa o civil— para el supuesto en que se infrinjan, sino que más bien procuran la protección de un bien o interés determinado, aportando medios positivos que eviten la conculcación de dicho bien o, incluso, que lo mejoren. Las normas represivas se aplican cuando el mal —lesión o peligro constitutivo de la infracción— ha sobrevenido; las preventivas, en cambio, antes de que sobrevenga y, precisamente, para evitar su acaecimiento. Cierto que, como ya se dijo, los instrumentos jurídico-represivos tienen una finalidad última preventiva, en cuanto que la amenaza de sanción se pretende que funcione como freno de las conductas prohibidas bajo tal amenaza, pero no cabe duda de que su aplicación como tal norma es siempre posterior a la infracción.

En este apartado se incluyen, como medidas preventivas, todas aquellas que, suponiendo configuración jurídica, no tienen carácter sancionador. La política ambiental se alude en primer término, en parte como presupuesto de cualquier normativa racional (política como substrato de la norma) y, en parte también, como contenido de algunas disposiciones jurídicas como un posible plan general de protección del medio ambiente, general o sectorialmente considerado.

1. La política ambiental

Elaborar normas preventivas y represivas para proteger—defender y conservar—el medio ambiente no es una labor exclusiva de los juristas que, con más o menos originalidad, según copien menos o más del extranjero, articulen un conjunto de disposiciones jurídicas. El Derecho nace para ser aplicado y, en último término, para procurar que la vida social discurra por unos u otros derroteros, y de poco vale, en consecuencia, una ley muy perfecta si su vigencia material o real—su aplicación—es nula o muy limitada. Antes o al tiempo de que un anteproyecto de ley caiga en manos de los juristas, de los políticos, ayudados por los técnicos en materia sobre la cual se ha de legislar, deben de haber fijado los objetivos que se pretenden y calculado y asegurado los medios necesarios para su consecución (5).

Las normas ambientales, precisamente por la complejidad de la materia que regulan, exigen con especial énfasis la enunciación de una política clara y concreta, de la que tales normas van a ser una mera instrumentación. Esta política exige como lógico presupuesto un conocimiento completo y cuantificado de la problemática ambiental en sus diversos sectores, haciendo los inventarios correspondientes que permitan *diagnosticar* la situación antes de hacer pronósticos y planes de conservación y mejora. Conocida la gravedad del problema, los planes de conservación y restauración del medio ambiente, en sus diversos sectores o áreas, fijarán los objetivos cifrados (coste y financiación) y fechados (a corto, medio y largo plazo) en función de los medios disponibles, momento en el que las normas pueden elaborarse encarnando las líneas políticas señaladas previamente.

Es de resaltar la dificultad que una planificación de la conservación y mejora de los diversos sectores del medio ambiente comporta, pues no hay que olvidar su carácter complejo o sintético, en el que inciden el desarrollo económico (actividades extractivas, agropecuarias, industriales), el desarrollo u ordenación territorial y, en menor medida, otros ambientes con políticas propias. Ciertamente que ya se admite la necesidad de que tales

(5) L. RODRÍGUEZ RAMOS: «Política ambiental», en *Tratado del medio natural*, tomo IV (en prensa).

acciones o planificaciones concretas cuenten, como factor importante, con la conservación y mejoramiento del medio ambiente, pero no es menos cierto que tal papel de lo ambiental, como factor de otros planes (económicos, industriales, agrícolas, urbanísticos, etc.), sólo puede cumplirse con perfección mínima si, previa o coetáneamente, existe un plan propio y prevalentemente ambiental con objetivos de esta índole, que pueda servir de punto de referencia y de control al operarse, con el factor medio ambiente, en esos planes de otro carácter. Es decir, que no basta con la consideración del medio ambiente en función de otras políticas, hay que formular también una política estrictamente ambiental en la que el desarrollo económico—de los sectores primario, secundario y terciario—territorial y de otra índole estén en función—sean factores—de la defensa y conservación del medio ambiente.

Una vez elaborado el plan o los planes ambientales pertinentes, con o sin confirmación jurídica (6), habrá que plantearse y resolver la problemática estrictamente jurídica con los condicionantes constitucionales: si una ley general y/o leyes sectoriales, que comprende la legislación básica y cuál es el significado y alcance de las normas adicionales de protección, etc. Pero en este punto conviene hacer referencia, aun cuando exceda el ámbito de lo estrictamente político, el específico problema de la estructura orgánica de la administración ambiental, que es, sin duda, un instrumento preventivo y muy importante en la temática ahora tratada.

2. El problema orgánico

El tema orgánico del medio ambiente exige diferenciar la distribución de competencias ambientales entre los diversos niveles territoriales (Estado, Comunidades autónomas, provincias y municipios)—organización vertical—y el reparto de tales competencias en cada uno de los niveles de gobierno y administración mencionados—organización horizontal— (7).

(6) Esta modalidad de elaboración de un plan, como primer paso, fue seguida en Alemania, R. F., tal cual se alude en el epígrafe siguiente al tratar de la distribución vertical de competencias ambientales.

(7) Véase P. DE MIGÜEL: «El medio ambiente y la Administración del Estado: aspectos estructurales», en *Derecho y medio ambiente*, cit., pp. 83-101.

En relación con la *distribución vertical de competencias*, la situación española puede resumirse del siguiente modo:

A) Constitución que diseña una organización territorial del Estado con la novedad, respectó al anterior modelo vigente en el país, de las Comunidades autónomas, que, en materia de medio ambiente, pueden asumir funciones de gestión y de creación de normas adicionales, con posibilidad de incrementar las competencias mediante la transferencia o delegación de facultades estatales, utilizando la vía de la Ley orgánica.

B) Existencia de una legislación sectorial e incompleta de protección del medio ambiente, en la que no figuran de modo expreso las competencias pertenecientes a las Comunidades autónomas.

C) Necesidad de concretar legalmente qué se entiende por normas legales básicas sobre protección del medio ambiente —competencia del Estado en cuanto a su regulación legislativa— y qué debe entenderse, en cambio, por normas adicionales de protección —posible competencia de las Comunidades autónomas.

D) Fijación, en fin, de un posible órgano estatal de gestión medioambiental, que coordine la actividad gestora de las diversas Comunidades autónomas que asuman tal gestión entre sus competencias y que, además, gestione o pueda gestionar tal actividad, en aquellas Comunidades autónomas que no la asuman o en aquellos territorios del Estado que no se constituyan en Comunidad autónoma.

E) Determinación, con las mismas variables que en el párrafo anterior, de las correspondientes competencias en la materia de los entes de gobierno provincial y municipal.

La originalidad de la organización territorial del Estado español en la vigente Constitución sitúa a nuestro país en una especie de tercer género entre los Estados federales y los unitarios, pero con la efectiva presencia de regiones. Sobre esta base puede ser útil la consideración de las experiencias alemana (República Federal) e italiana, en lo relativo a la distribución de competencias en materia de protección del medio ambiente.

En la República Federal de Alemania, el Gobierno Federal, en su Declaración de 28 de octubre de 1969, hizo de la protección del medio ambiente un punto esencial de su labor, creando el 6 de julio de 1970 la Comisión Gubernamental para las Cuestiones del Medio Ambiente, que elaboró, en estrecha colaboración con expertos de los Länder —estados federados—, de la industria y de la ciencia, un amplio plan a ejecutar en un plazo largo, acometiendo la solución de los problemas más urgentes mediante un programa a corto plazo de 17 de septiembre de 1970, del que surgieron leyes federales como la de protección del medio ambiente respecto a la contaminación atmosférica, ruidos, vibraciones y fenómenos similares, de 15 de marzo de 1974; la de tratamiento de residuos, de 7 de junio de 1972; la de reducción de la contaminación por los derivados del plomo contenidos en los combustibles para vehículos de motor y de medidas contra la polución de las aguas.

Se trata de leyes cuya ejecución corresponde en parte a los Tribunales de Justicia y en parte a los Länder, si bien ya en el debate de la Dieta Federal de 18 de diciembre de 1970 el Gobierno Federal expuso de modo patente la necesidad de que el mismo asumiera las competencias legislativas en relación con estas materias ambientales, pero al tiempo que lograba esta competencia legislativa que luego ejercería, el mismo Gobierno estimaba que solamente mediante una estrecha colaboración con los Länder, los municipios y los grupos sociales sería posible la eficacia en la política ambiental.

En síntesis, puede decirse que el Gobierno Federal asumía las facultades de legislar en materia ambiental, estableciendo las normas mínimas, las sancionadoras y algún otro aspecto, fijando además la política supra-regional y fomentando y financiando la investigación y el desarrollo en este campo. Los estados federados asumen el papel del desarrollo legislativo y la tarea de la ejecución de las leyes, concretamente el reclutamiento del personal, la organización de la administración ambiental, instalación de estaciones de medición, utilización racional de los recursos naturales, etc.

En Italia corresponde también al Estado la función legislativa en materia de medio ambiente, pero los entes regionales

y locales, que sí gozan de competencias en la elaboración de planes territoriales, tienen más limitada la actividad de ejecución y control. Examinando la legislación de otros países, se encuentran fórmulas diversas en cuanto a la distribución de las competencias ambientales entre los diversos niveles administrativos de cada país.

En esta distribución vertical de competencias, en materia de medio ambiente, la Constitución simplifica enormemente las opciones en el caso español, pues reserva sin lugar a dudas en el ámbito del Estado la competencia legislativa en cuanto a los aspectos básicos, pudiendo transferirse a las Comunidades autónomas competencias de desarrollo legislativo y de gestión. A los niveles provinciales y municipales caben, en cambio, diversas soluciones, en parte correspondientes a la capacidad de autogobierno de las Comunidades autónomas, en aquellos territorios en que se hayan constituido y asumido estas competencias.

El Estado debe reservarse en todo caso una función de planificación y de coordinación en materia de medio ambiente, en concordancia con su función legislativa básica. También ha de asumir el papel que corresponda a las Comunidades autónomas con competencia ambiental para aquellos territorios no constituidos en comunidad o que, habiéndose conformado como tal, no hayan incluido en sus Estatutos estas competencias ambientales.

Conviene advertir, aun cuando esta temática fue antes objeto de una específica alusión, que al descender a los problemas sectoriales (atmósfera, aguas terrestres y marinas, energía nuclear, etcétera) surgirán sin duda peculiaridades también en este campo de la distribución vertical de competencias, pues el medio ambiente es una realidad esencialmente sintética o de interrelaciones, y por esta razón del área o de la actividad en la que incida lo ambiental (aguas marinas, pesca, aguas terrestres que circulen por más de una Comunidad autónoma, etc), puede que el Estado deba reservarse ciertas competencias, a no ser que las transfiera o delegue en alguna o algunas de las Comunidades autónomas, en base al artículo 152, número 2, de la Constitución.

No menos interés para el Estado español plantea la *distribución horizontal de competencias*, particularmente en el ámbito de la Administración central, también en lo relativo al medio ambiente.

La situación actual está caracterizada por las siguientes notas:

A) Dispersión entre diversos Ministerios de las competencias ambientales, con la particularidad de que en casi todos los casos las funciones ecológicas o de protección del medio ambiente han de compatibilizarse con las económicas o de producción atentatorias contra ese mismo ambiente, prevaleciendo en no pocas ocasiones el aspecto económico sobre el ecológico, al tener un carácter claramente «productor» el Ministerio en cuestión. Es decir, que no existe en España, a nivel estatal, la unidad de planificación y de gestión orgánica, ni tampoco cada uno de los órganos con competencias ambientales gozan, salvo excepciones, de una exclusiva misión protectora y restauradora del medio ambiente, pues siempre suele acompañar a tal misión precisamente la económica causante de los atentados contra el medio, que para colmo suele ser la prevalente.

B) Existencia de la CIMA, Comisión Interministerial del Medio Ambiente, que, sin perjuicio de haber propiciado un conocimiento y entendimiento entre los diversos Ministerios, carece de eficacia coordinadora.

C) Reciente creación, en el seno del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, de la Dirección General del Medio Ambiente y del CEOTMA, Centro de Estudios de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente, paso decisivo hacia la unidad orgánica de planificación y gestión, pero insuficiente.

D) Otra nota característica es, además, la existencia de una fuerte corriente contraria a la creación de un órgano único de gestión y planificación, tanto desde la natural resistencia de los diversos Ministerios a perder competencias como de determinados cuerpos o grupos profesionales con intereses paralelos a los públicos.

Las opciones que en esta temática ofrecen los países europeos son las siguientes:

A) *Comisaría, Instituto o Agencia central*: Que planifica la política ambiental, dejando en manos de otros entes (generalmente los Estados federados) la gestión. Se trata de enunciar una política ambiental y de potenciarla mediante la disposición de medios financieros. Es el caso de la República Federal Alemana desde 1974.

B) *Asunción por un Ministerio de la competencia ambiental*:

a) Bien concentrando tales competencias en alguno de los Ministerios tradicionales (Alemania hasta 1974 y Austria: Ministerios del Interior y de Sanidad, respectivamente; en otros países, el de la Construcción y Urbanismo, de las Aguas, etc.).

b) Bien creando un *superministerio de Medio Ambiente*, como en Inglaterra, agrupando antiguos Ministerios en una reorganización simplificada del número total de Ministerios.

c) Bien creando un *Ministerio del Medio Ambiente* específicamente destinado a asumir, sin otros cometidos, las competencias ambientales incluidas en otros Ministerios hasta ese momento. En cierto modo, el caso de Dinamarca.

C) *Coordinación de las actividades de diversos Ministerios*:

a) Bien mediante una *Comisión Interministerial*.

b) Bien creando un *Ministerio puramente coordinador* para el Medio Ambiente, conservando otros Ministerios la competencia que antes ya tenían en materias ambientales. Caso francés hasta 1974.

De los modelos enunciados cabe descartar, por su probada ineficacia, tanto el de la Comisión Interministerial como el del Ministerio puramente coordinador. Quedan, pues, los restantes modelos, sobre los que pueden acumularse las siguientes ventajas e inconvenientes:

A) *Instituto o Agencia central*: Sería muy adecuado para el Estado español, una vez constituido totalmente en un Estado de las autonomías, equivalente a la forma federal. El Instituto o Agencia, dependiente de la Presidencia del Gobierno, recabaría y elaboraría, globalizándola, la información, plantearía los problemas a nivel estatal, propondría planes y leyes ambientales de

carácter básico, ofrecería medios financieros y asistencia técnica a las Comunidades autónomas para la gestión, etc. Los problemas o inconvenientes se centran sobre todo en las diferencias que puedan existir entre las diversas Comunidades, en cuanto a la asunción de competencias ambientales y al período transitorio hasta que todo territorio pertenezca a una Comunidad autónoma.

B) *Asunción por un Ministerio de la competencia ambiental.*

a) *Concentración de funciones en un Ministerio tradicional.* Podría pensarse en los Ministerios de Obras Públicas y Urbanismo, Agricultura y de Sanidad. Plantearía cualquiera de las tres opciones dificultades objetivas y subjetivas, sin que por otra parte (salvo en el caso del Ministerio de Sanidad, en el que en cambio surgiría el inconveniente del carácter residual y excesivamente sanitario de la protección del medio ambiente) se salvara la actual y citada servidumbre de que el mismo Ministerio tuviera coetáneamente funciones de protección y de ataque (explotación de recursos naturales, producción de energía, etc.) al medio ambiente, sin la precisa especialización y exclusividad en su misión protectora y restauradora.

b) *Superministerio del Medio Ambiente.* Esta solución, además de padecer el último inconveniente destacado en el supuesto anterior, supondría una reorganización general del actual número y consiguiente distribución de competencias entre los Ministerios, pasando a un modelo de conformación de la Administración central del Estado en que existan muy pocos Ministerios.

c) *Ministerio específico del Medio Ambiente.* Es una solución válida, al obviar los inconvenientes de las dos soluciones anteriormente expuestas.

La alternativa se concreta, pues, entre el Instituto o Agencia dependiente de la Presidencia del Gobierno, solución más adecuada para un Estado Federal (Alemania y Estados Unidos), y el Ministerio especializado del Medio Ambiente, opción más propia de un Estado unitario cuya Administración central tenga misiones de gestión y control junto a las programadoras e impulsoras.

3. *Medios de información, financiación y gestión*

Pero con ser muy importante el problema orgánico (importancia que explica la extensión en su tratamiento aun cuando algunos aspectos sean objeto específico de otra ponencia) de poco serviría una estructura adecuada para administrar el medio ambiente a todos los niveles si faltasen los medios de información, financiación y gestión (la información y la financiación de modo especial) en el órgano de la Administración del Estado que asuma las competencias ambientales. En cualquier caso, los tres aspectos podrían resumirse en uno sólo: suficiente dotación presupuestaria.

No es este el momento de extenderse en consideraciones sobre la financiación de la protección del medio ambiente. Baste con recordar la vigencia del principio de la no subvención con la fórmula «el que contamina paga», que viene a significar que los beneficiarios del producto o servicio que causaría la contaminación o el agotamiento del recurso natural de que se trate, corran con los gastos de depuración o tratamiento de los residuos o de las actividades restauradoras, incluyendo en su precio—tarifa, tasa, etc.—dichos costes. Pero como se ha puesto de relieve en diversas ocasiones, tal principio no puede llevarse hasta la exclusión de otros procedimientos de financiación, como las subvenciones, las vías de crédito especiales, las exenciones y bonificaciones fiscales que, en definitiva, repercutirán más o menos directamente sobre los presupuestos generales del Estado (8).

Pero, en fin, lo que ahora interesa es recalcar la necesidad de respaldo financiero a la hora de instrumentar jurídicamente una política ambiental determinada, pues la vigencia real de las leyes exige medios para su aplicación, medios que tienen su traducción en términos económicos.

4. *Educación e investigación ambientales*

Un cúmulo de medidas preventivas, que de un modo u otro también han de conformarse jurídicamente, son las actividades

(8) En tal sentido puede verse el artículo 11 de la Ley 38/1972, de protección del medio ambiente atmosférico, y el Decreto 2512/1978, de 14 de octubre, que lo desarrolla

de investigación y enseñanza en materia de medio ambiente. La investigación y la enseñanza son vertientes de una misma realidad, y desde su ángulo docente han sido objeto de diversas reuniones internacionales (Coloquio Internacional CENECA, París, en marzo de 1970; Coloquio de Tours, en abril de 1971 —OCDE—; Coloquio de Aix-en-Provence, en octubre de 1972; Coloquio Internacional sobre el Medio Ambiente Forestal en las grandes aglomeraciones —Comisión 15, formación e información del público—, septiembre de 1974, en Versalles, y la Conferencia intergubernamental sobre Educación Ambiental, organizada por la UNESCO con la colaboración del PNUMA, en Tbilisi (URSS), en octubre de 1977) (9).

La *investigación* puede ser básica, de aplicación y de desarrollo, en función de su mayor o menor proximidad a la praxis. Las tres modalidades son aptas y necesarias en relación con el medio ambiente, pero quizá pueda resultar más expresivo describir algunos de los objetivos a los que deben tender esas investigaciones ambientales: evitación o disminución de emisiones contaminantes, determinación de métodos e instrumentos de medición y valoración de emulsiones e inmisiones, interrelaciones climatología-fauna-flora-medio ambiente, nuevas fuentes de energía no contaminantes (solar, eólica, etc.) y otros análogos (10).

5. Instrumentos de control previo

Por último, hay que hacer referencia a lo que, en cierto modo, son propiamente los auténticos instrumentos jurídicos preventivos, con aplicación en el ámbito del medio ambiente, y que pueden agruparse bajo el nombre genérico de controles previos. Tal es el caso de las autorizaciones, concesiones, licencias y demás exigencias que, respecto a determinadas actividades potencialmente contaminantes o degradantes del medio ambiente,

(9) La Dirección General del Medio Ambiente ha promocionado diversos instrumentos didácticos. Sobre esta temática puede verse L. RODRÍGUEZ RAMOS y M. SEOANEZ CALVO: *La contaminación ambiental. Nuevos planteamientos técnicos y jurídicos*, Madrid, 1978, pp. 514-518, y L. RODRÍGUEZ RAMOS: «La educación ambiental», *Tratado del medio natural*, cit.

(10) M. SEOANEZ CALVO y L. RODRÍGUEZ RAMOS, *op. cit.*, pp. 514-518.

exige o puede exigir el legislador (11), que permiten a la Administración comprobar hasta qué punto las instalaciones o actividades que solicitan el visto bueno para su puesta en marcha cumplen las previsiones legales también a estos efectos ambientales.

A tales medidas hay que sumar otras más estables y disuasorias, como la existencia de inspecciones o la previsión de altos impuestos, tasas o tarifas (12). En este mismo campo incidirán las sanciones penales, civiles y administrativas en su última finalidad preventiva.

El fomento o estímulo de las conductas funcionales para el medio ambiente, obviando las prohibiciones y los mandatos bajo amenaza de sanción, tienen también un amplio campo de aplicación sin perjuicio, como antes se indicaba, de la vigencia del principio «el que contamina paga». En especial, para empresas o situaciones ya existentes, cuando tercia una renovación legislativa más exigente en protección del medio ambiente (mayor exigencia que casi siempre significa mayor inversión), se han de prever facilidades financieras que estimulen a adaptarse a las nuevas normas, siendo estos instrumentos de estímulo los ya tradicionales de la subvención, los créditos especiales, la libertad de amortización, las exenciones y las bonificaciones fiscales.

Y, en fin, conectando con la anterior referencia a la educación, también convendría aludir en este epígrafe a la participación ciudadana en procedimientos administrativos o judiciales de contenido ambiental, aportando opiniones sobre el «costo social» de determinados proyectos y exponiendo de primera mano aspectos que de otro modo no figurarían en el expediente. El medio ambiente es de todos, pero en cada caso se afecta más concretamente el de unos u otros ciudadanos, por razones de proximidad geográfica, afición, preocupación, etc. Un nuevo instrumento de prevención es sin duda el *control directo que los más interesados pueden ejercer*, instando a la Administración pública en uno u otro sentido (13).

(11) M. TRENZADO RUIZ: «Técnicas e instrumentos jurídicos tradicionales y nuevos», en *Derecho y medio ambiente*, cit., pp. 76-79.

(12) J. L. LAMPREAVE: «La Hacienda pública y el medio ambiente», en *Derecho y medio ambiente*, cit., pp. 301-339.

(13) M. SÁNCHEZ MORÓN: «La participación del ciudadano en la protección y gestión del medio ambiente», en *Derecho y medio ambiente*, cit., pp. 163-178.

III. Medidas represivas

Junto a las llamadas normas preventivas, el ordenamiento jurídico contiene también preceptos reguladores de las reacciones frente a quienes infrinjan determinados mandatos o prohibiciones. A continuación se comentan estas normas represivas relacionadas con la protección del medio ambiente, si bien parece oportuno hacer antes algunas consideraciones generales.

¿Cuál es la *función* de este conjunto normativo? La función que cumple puede diversificarse al menos en dos aspectos: por una parte, se trata, como ya se ha dicho, de amenazar para disuadir a los que, intencionada o negligentemente, están próximos a la infracción, función conocida como *prevención general*; por otra parte, y ya en los supuestos de infracción, aparece la responsabilidad correspondiente a la naturaleza de la norma infringida (civil, administrativa o penal), que *reprima al sujeto* infractor en base, por un lado, a garantizar la eficacia de la mencionada prevención general, y, por otro, a la prevención especial consistente en que ese sujeto no vuelva a infringir de nuevo la norma, y, en fin, la reacción también procura, en lo posible, restituir, reparar y/o indemnizar los daños y perjuicios derivados del comportamiento antijurídico.

Interesa, no obstante, no perder en ningún momento la idea de conjunto que impone el principio de *unidad del ordenamiento jurídico*, en el doble sentido de no considerar el área represiva como algo desgajado de la preventiva y, al mismo tiempo, de exigir también unidad o coordinación de los distintos instrumentos represivos incidentes en una misma materia o comportamiento. Si el primer aspecto de la proyección de este principio exige al legislador el equilibrio entre prevención y represión, el segundo apunta hacia la clara delimitación de los injustos y sanciones penales y administrativas, al tiempo que pide un funcional acoplamiento de ambas modalidades sancionadoras con los dispositivos de la responsabilidad civil—reparación, restitución, indemnización—correspondiente. Pero es quizá el momento de descender a los planteamientos concretos, sin perjuicio de retornar a este plano más general oportunamente.

1. Sanciones penales

Las normas represivas por excelencia son las penales. No es este el lugar adecuado para extenderse en consideraciones sobre el llamado delito ecológico, por ser éste el contenido de una ponencia de este Congreso, y, por otra parte, haberse pronunciado ya el autor de estas líneas sobre el tema de modo reiterado (14).

Baste, pues, con repetir los siguientes puntos:

A) En la actualidad no existe en el país el llamado delito ecológico, y en cambio, su presencia está expresamente reclamada por el apartado 3 del citado artículo 45 de la Constitución.

B) La función de la norma penal en la protección del medio ambiente es, sin embargo, auxiliar y secundaria en el sentido de que su eficacia sólo puede consistir en reforzar a la autoridad y a la normativa de carácter administrativo ambiental, por lo que la existencia e idoneidad de una y otra es requisito previo o, al menos, coetáneo a la protección penal.

C) La propuesta de delito ecológico que se formula en el proyecto de Código penal de 1980 es inadecuada desde puntos de vista muy diversos.

D) Cifrar las esperanzas de protección del medio ambiente en la norma penal obviando los otros instrumentos jurídicos que, como se ha dicho, son primarios y principales, traería como resultado una criminalización meramente simbólica de conductas antiecológicas sin efectividad práctica.

E) Y, en fin, las futuras normas penales ambientales han de ajustarse a las no penales como un guante a la mano, en especial deben coordinarse con las administrativas configuradoras de infracciones y sanciones, pues una interpretación literal del artículo 45.3 de la Constitución impone la imposibilidad de doble sanción (principio *non bis idem*) administrativa y penal por un mismo hecho antiambiental.

(14) L. RODRÍGUEZ RAMOS: «Presente y futuro de la protección penal...», cit.

2. Sanciones administrativas

La Administración pública puede privar de determinados derechos a personas o entidades si éstas infringen determinadas normas, sanciones aplicables, al menos en los países no anglosajones, sin intervención de los órganos del poder judicial (salvo interposición de recurso contencioso-administrativo). Estas sanciones pueden tener un carácter prevalentemente represivo y de prevención general, evidenciando el carácter coactivo del Derecho, o, por el contrario, destacar el aspecto o finalidad de prevención especial, en el sentido de propiciar que el culpable no vuelva a infringir esa norma, al obligarle, por ejemplo, a introducir reformas o técnicas correctoras.

Hoy existen actitudes revisionistas de esta potestad sancionadora de la Administración. Se cuestiona, por ejemplo, que tales sanciones no pierdan su *ejecutoriedad* siempre que se interponga en contra un recurso contencioso, situación contraria al efectivo control jurisdiccional de la Administración pública, pues es posible que el poder judicial llegue a dar la razón a los recurrentes considerando la sanción contraria a Derecho, pero, por el transcurso del tiempo entre el acto sancionador y la solución del recurso, resultar realmente irreparable la injusticia (piénsese, por ejemplo, en el cierre de una industria), aun cuando se intente compensar con la correspondiente indemnización. En el mismo sentido se ofrece como otra solución limitar la facultad de la Administración a la fase instructora, transfiriendo la propiamente sancionadora al poder judicial, aun admitiendo como fórmula mitigadora una especie de transacción penal, en virtud de la cual no pasaría al juez un expediente sancionador si el expedientado se allana a la sanción propuesta (15).

Y antes de pasar al examen de las modalidades de sanción administrativa, en base a su contenido, no estará de más advertir que en esta temática del medio ambiente hay que *diferenciar dos tipos de disposiciones* jurídicas: las que han sido promulgadas con esa finalidad específica de resolver la problemática ambiental—las más modernas—y otras anteriores que tuvieron en

(15) Una panorámica general puede verse en M. BAJO FERNÁNDEZ: *Derecho penal económico*, Madrid, 1978, pp. 85 y ss.

su momento original otra *ratio* y sólo indirectamente, por ausencia precisamente de mejores instrumentos jurídicos, se pueden utilizar hoy con esta nueva teología. Hay, pues, normas específicas y directamente protectoras del medio ambiente, junto a otras más antiguas sólo marginal e indirectamente útiles para tales fines como solución provisional.

Y ya en el ámbito de las modalidades de sanciones administrativas en función de su contenido (16) surgen en primer lugar las de *carácter económico*. Si se consideran primero las *disposiciones más generales* hay que aludir al Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas (Decreto 2414/1961, de 30 de noviembre, ya antes comentado) y a la Instrucción para su aplicación (Orden de 15 de marzo de 1963), siendo en el artículo 15 de esta última disposición en la que se declaran aplicables las sanciones previstas en el artículo 111 de la Ley de Régimen Local, y en determinados supuestos las de la Ley de Orden Público, que en cuanto a las pecuniarias oscila desde cantidades mínimas hasta los cinco millones de pesetas.

Descendiendo a sectores más particulares, la Ley 38/1972, de 22 de diciembre, protectora del *medio ambiente atmosférico*, prevé en sus artículos 12 y 13 sanciones económicas desde 5.000 hasta 500.000 pesetas, límites cuantitativos que «quedarán ampliados al duplo o triplo, respectivamente, en los territorios declarados zonas de atmósfera contaminada o en situación de emergencia»; el Decreto 833/1975, de 6 de febrero, que desarrolla la citada Ley, considera este aspecto en los artículos 83 y siguientes. Y en relación con este mismo sector ambiental, pero en lo que respecta a infracciones de la reglamentación de carburantes y combustibles realizada en el Decreto 2204/1975, de 23 de agosto, el Decreto-ley 12/1975, de 2 de octubre, prevé multas de hasta 500.000 pesetas en caso de reincidencia.

En cuanto a las *aguas continentales*, las sanciones pecuniarias aparecen en el Reglamento de Policía de Aguas (Decreto de 14 de noviembre de 1958, modificado en este aspecto por el 1375/1972, de 25 de mayo), artículos 30 y siguientes, en cuantía de hasta 20.000 pesetas, sanciones que en relación con la especial regla-

(16) Estas disposiciones que a continuación se citan están recopiladas en *Legislación del medio ambiente*, Ed. Civitas, Madrid, 1979.

mentación de los ríos guipuzcoanos (Decreto 2239/1971, de 23 de diciembre) puede llegar hasta 100.000 pesetas. En relación con las *aguas marinas*, el artículo 3.º de la Ley sobre protección de costas españolas, 7/1980, de 10 de marzo, prevé sanciones pecuniarias que en el caso más grave pueden alcanzar hasta 20 millones de pesetas. Y, en fin, sin ánimo de agotar tan amplio tema, también se puede aludir a la vieja Ley de 31 de diciembre de 1946 para la represión de la pesca Marítima con explosivos o sustancias venenosas o corrosivas, cuyas sanciones administrativas pecuniarias llegan hasta 50.000 pesetas.

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

Si se considera el tema de los *espacios naturales* protegidos, la Ley básica de aplicación 15/1975, de 2 de mayo, en su artículo 16 y el artículo 25 de su Reglamento (Decreto 2676/1977, de 4 de marzo), remiten para la aplicación de sanciones a las Leyes de Montes (de 8 de junio de 1957), artículos 81 y siguientes, así como el 410 y siguientes de su Reglamento (promulgado por Decreto 485/1962, de 22 de febrero), caza (1/1970, de 4 de abril, artículos 46 y siguientes de su Reglamento por Decreto 506/1971, de 25 de marzo), pesca fluvial (de 20 de febrero de 1942, artículos 59 y 111 y siguientes del Reglamento de 6 de abril de 1943), del suelo (texto refundido por Decreto 1346/1976, de 9 de abril, artículo 228 y Reglamento de Disciplina Urbanística por Decreto 2187/1978, de 23 de junio), y de incendios forestales (81/1968, de 5 de diciembre, artículos 30 y siguientes y 131 y siguientes

del Reglamento por Decreto 3769/1972, de 23 de diciembre); pues bien, estas disposiciones prevén sanciones pecuniarias fijadas tanto en función del daño causado o de otro módulo relativo, como con topes máximos de hasta 500.000 pesetas. En el subcapítulo de los espacios naturales relativo a la *protección de la geo*, la Ley de Minas 22/1973, de 21 de julio, en su artículo 121 incluye como posibles sanciones las pecuniarias de hasta un millón de pesetas. En cuanto a la protección de la *flora* y de la *fauna* ya se han citado en este mismo párrafo y al tratar antes de los plaguicidas las referencias pertinentes.

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

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

Como conclusión parcial relativa a estas sanciones pecuniarias, hay que destacar primero su gradual pluralidad, en segundo término su heterogeneidad cualitativa, en tercer lugar su diversidad cuantitativa y, en fin, la ausencia de una normativa integradora o coordinadora sobre las sanciones pecuniarias administrativas en general y, particularmente, de las aplicables a infracciones medio ambientales. Por otra parte, la multa tiene el inconveniente, en parte obviado por los criterios que algunas normas sancionadoras ofrecen como orientación a la discrecionalidad del órgano decisor, de incurrir en injusticia por agravio comparativo, ante la diversidad de patrimonio de las personas o entidades multadas, que, por otra parte, convierten en ocasiones la sanción pecuniaria en un gasto más de producción.

Otras sanciones administrativas, no pecuniarias, junto a su natural carácter aflictivo represivo tienen una *orientación útil o funcional* respecto al objetivo de prevención especial tendente a evitar que el infractor reincida. Se pueden considerar sanciones de esta índole las siguientes:

- *Las que suponen supresión de actividades*, bien mediante la retirada temporal o definitiva de la correspondiente licencia (Reglamento de Actividades Molestas, Ley 25/1964, Ley 1/1970, Ley de 20 de febrero de 1942, Código de Circulación), bien precintando generadores o vehículos, o directamente suspendiendo o clausurando las actividades (Ley 38/1972, Decreto-ley 12/1975, Reglamento de Policía de Aguas, Decreto 2000/1966, Decreto 3025/1974), y en los supuestos de suspensión temporal unas veces se prevén plazos determinados, mientras que otras se condiciona tal plazo a que se realicen las oportunas maniobras correctivas.
- *Destrucción, comiso o requisa de instrumentos o productos* (Ley 168/1961, Ley de 31 de diciembre de 1946, Orden de 16 de diciembre de 1942, Decreto 2177/1973, Ley de 8 de junio de 1957).
- Y, en fin, también se prevé en ocasiones la posibilidad de *ejecución subsidiaria a cuenta del infractor* (Ley 42/1975).

3. Responsabilidad civil

Una persona o entidad responde civilmente (17) reparando, restituyendo o indemnizando daños y/o perjuicios, en virtud de una obligación que según el Código civil español *puede nacer* «de la Ley, de los contratos y cuasi contratos y de los actos y omisiones ilícitas o en que intervenga cualquier género de culpa o negligencia» (art. 1.089). En el Derecho ambiental rige la máxima «el que contamina paga», que realmente extravasa los límites de la responsabilidad civil en sentido estricto, para inspirar, por ejemplo, la política de financiación de los medios que eviten o remedien la contaminación.

(17) C. HERNÁNDEZ IBÁÑEZ: «Responsabilidad civil y medio ambiente», en *Derecho y medio ambiente*, cit., pp. 213-239.

Pero volviendo a los diversos orígenes de la obligación civil de responder, la legislación española protectora del medio ambiente ofrece algunos ejemplos de las *nacidas de la Ley*, como la prevista en el artículo 45 de la *Ley reguladora de la energía nuclear* 25/1964, de 29 de abril, que establece: «El explotador de una instalación nuclear ... será responsable de los daños nucleares. Esta responsabilidad será objetiva...»; se prevé, sin embargo, alguna excepción a esta objetividad, pues en los dos párrafos siguientes se admiten excepciones; en el Reglamento sobre cobertura de riesgos nucleares (arts. 1.º y siguientes), promulgado por Decreto 2117/1967, de 22 de julio, se concretan estos aspectos. Parecido régimen de responsabilidad objetiva puede encontrarse en el Convenio de 29 de noviembre de 1969, ratificado por España por Instrumento de 15 de noviembre de 1975, sobre responsabilidad civil por *daños debidos a la contaminación de las aguas marinas por hidrocarburos*.

Estas responsabilidades civiles *ex opere legis*, consistentes de ordinario en indemnizaciones más o menos cuantiosas, suelen estar garantizadas mediante un *seguro de cobertura* de carácter obligatorio, y en lo que a la energía nuclear respecta, además de en las disposiciones aludidas, se regula en el Convenio de París de 29 de julio de 1980, ratificado por España mediante Instrumento de 10 de octubre de 1981, y en cuanto a la contaminación marina por hidrocarburos, en las Ordenes de 4 de marzo de 1976 y 24 de febrero de 1977.

También en este ámbito ambiental puede proceder la responsabilidad civil de los *delitos o faltas* tal y como dispone el artículo 19 del Código penal: «Toda persona responsable criminalmente de un delito o falta lo es también civilmente.» Todos los ilícitos penales que luego se consideran, si generan daños y/o perjuicios, dan pie a exigir también del culpable la restitución, la reparación del daño causado y la indemnización de perjuicios, siendo solventable tal temática ante el mismo tribunal o juez penal.

Pero también se genera responsabilidad civil *por culpa o negligencia* no constitutiva de delito o falta, tal y como establecen los artículos 1.902 y siguientes del Código civil, mereciendo especial mención el 1.908 en relación con el 590, que se refiere a

ciertas servidumbres legales relacionadas con la vecindad. Este tipo de responsabilidad civil se menciona también en otras disposiciones más directamente conexas con el medio ambiente, como, por ejemplo, en el Reglamento de Policía de Aguas (Decreto de 14 de noviembre de 1958) o en la Ley de recogida y tratamiento de los desechos y residuos sólidos urbanos—artículo 3.º—, 42/1975, de 19 de noviembre.

Conviene advertir que, en ocasiones, pueden ser el *Estado u otras entidades públicas, como las de la Administración Local, los responsables* civiles de daños y perjuicios sobrevenidos en el medio ambiente, tanto a consecuencia de sus actuaciones en régimen de Derecho público como de Derecho privado, y así se prevé en los artículos 40 y 41 de la Ley de Régimen jurídico de la Administración del Estado (texto refundido aprobado por Decreto de 26 de julio de 1957) y en los artículos 405 y siguientes de la Ley de Régimen Local (texto refundido por Decreto de 24 de junio de 1955).

Y, en fin, si la llamada *reductio in pristinum*—dejar las cosas como estaban antes—o, en su caso, la indemnización de perjuicios materiales y morales son aspectos muy importantes de la vertiente represiva del Derecho ambiental, no lo es menos, aun cuando encaje más bien en la actividad sancionadora e inspectora de la Administración luego aludida, el extender la reacción pública a evitar que en el futuro vuelvan a producirse, por actividades de la misma persona o entidad, agresiones análogas, para lo cual la *Administración pública podrá obligar a la adopción de medidas o a ejecutarlas ella subsidiariamente por cuenta del infractor o, en fin, clausurar temporal o definitivamente la industria o establecimiento foco de la emisión contaminante.*

IV. Conclusión

Como colofón a esta ponencia, y a modo de posible procedimiento a seguir en la renovación jurídico-ambiental que el país reclama, cabría enunciar los siguientes pasos:

1. Formulación de una política ambiental por parte del Gobierno, con un plan y/o planes sectoriales de conservación y restauración del medio ambiente, estableciendo objetivos a corto,

medio y largo plazo con referencia realista a los medios financieros para su consecución. Como primer objetivo, o si se prefiere, como presupuesto del referido plan o planes, se precisaría una descripción de la concreta situación cualitativa y cuantitativa de cada recurso natural, área a proteger o factor contaminante, como garantía de realismo e idoneidad del correspondiente conjunto de objetivos que se formule.

2. Opción por alguno de los modelos de organización de la Administración ambiental, tanto en vertical como en horizontal, procurando la agrupación de las competencias ambientales (al menos las de planificación, financiación, control e información) en un solo órgano o en varios, pero efectivamente coordinados, y que no compartan como prevalente la misión productiva causante de la degradación ambiental que se trata de evitar o controlar.

3. Elaboración de la legislación ambiental básica, por parte del Estado, coordinando las normas adicionales de protección correspondientes a las Comunidades autónomas, bien mediante una Ley general con suficientes concreciones sectoriales, bien mediante leyes sectoriales que incluso por mandato legal puedan formar posteriormente un Código del Medio Ambiente. En determinados supuestos no será precisa una legislación nueva, sino la adaptación de la vigente a la nueva situación constitucional.

4. Armonía en la conjugación de los instrumentos jurídicos preventivos y represivos, y coordinación entre los sancionadores, especialmente los administrativos y los penales. Los delitos ecológicos particularmente sólo tienen razón de ser si refuerzan la normativa y la autoridad administrativa, papel auxiliar y secundario que duplica su necesaria adaptación a la normativa de tal carácter no penal.

5. Y, en fin, especial atención a la educación y a la investigación en materia de medio ambiente, como inversión más eficaz a la larga.

Se impone, pues, la apertura de un proceso de elaboración y revisión de toda la normativa ambiental española, partiendo de bases reales y siguiendo una política global y coherente que tienda igualmente hacia objetivos realistas.

