

La Ley de protección del ambiente atmosférico y las Corporaciones locales

628.52:352 (46)

por

ANTONIO CARCELLER FERNANDEZ

Profesor adjunto de Derecho administrativo

SUMARIO: I. UN NUEVO PROBLEMA: LA CONTAMINACION DEL MEDIO AMBIENTE.—II. CONCEPTO AMPLIO Y CONCEPTO RESTRINGIDO DE LA PROTECCION DEL MEDIO AMBIENTE.—III. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS SOBRE LA MATERIA.—IV. EL MEDIO AMBIENTE EN EL III PLAN DE DESARROLLO.—V. LA LEY 38/1972: 1. ELABORACIÓN Y APROBACIÓN. 2. OBJETO. 3. VIGENCIA. 4. DESARROLLO REGLAMENTARIO.—VI. INTERVENCION DE LAS CORPORACIONES LOCALES EN LA PROTECCION DEL AMBIENTE ATMOSFERICO.—VII ANALISIS DE OTROS ASPECTOS DE LA LEY: 1. CONCEPTOS. 2. ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA: A) *Medidas de policía*. B) *Sanciones administrativas*. C) *Medios de fomento*.—VIII CONCLUSION.

I. UN NUEVO PROBLEMA: LA CONTAMINACION DEL MEDIO AMBIENTE

Es interesante plantear la cuestión de la postura que las Corporaciones locales adoptan, pueden adoptar o deben adoptar en relación con los problemas que ante necesidades nuevas y en razón al cada día más extenso e intenso intervencionismo de la Administración, han de encontrar solución adecuada en el marco de la actividad administrativa. Uno de estos problemas es el de la contaminación del medio ambiente (1).

(1) «El crecimiento urbano incontrolado, al extender las formas de vida urbana sin la dotación de suficientes infraestructuras nuevas, ha incorporado espacios inorgánicos a la ciudad, al mismo tiempo que ha provocado en su interior con-

Es un hecho cierto que las Corporaciones locales son sensibles al nacimiento de estos nuevos problemas y que tratan de darles solución, anticipándose incluso al propio Estado, con los medios, muchas veces escasos, puestos a su disposición por el Ordenamiento jurídico (2). En una etapa ulterior del desarrollo del problema, el Estado se hace cargo de éste y, a veces, como ha ocurrido con el suministro de gas, lo declara materia de su privativa competencia (3). Luego, la Administración central se da cuenta de que ella no puede llegar a todas partes y llama en

centraciones excesivas y aprovechamientos abusivos de las infraestructuras existentes. Resultado de ello son las dificultades de tráfico, la carencia de espacios libres, las molestias del ruido, de los gases, de los olores y el peligro de contaminación del agua. Surge así un nuevo problema ligado íntimamente al crecimiento económico. La explotación intensiva de los recursos naturales, el desarrollo tecnológico y la industrialización perseguidos a ultranza han llevado a rebasar la capacidad asimiladora y regeneradora de la Naturaleza». (*III Plan de Desarrollo económico y social*, 2.ª edición, pág. 79).

En España se ha dicho que el problema no es todavía grave, pero hay que evitar en un futuro daños mayores. (Cfr. FRANCISCO LABADIE OTERMÍN, Discurso ante las Cortes, en la sesión plenaria de 21 de diciembre de 1972). El Ministro de Industria, en su intervención ante el Pleno de las Cortes ha insistido también en la necesidad de no exagerar la dimensión del problema. (*Boletín Oficial de las Cortes Españolas*, X Legislatura, núm. 7, pág. 30).

La novedad del problema es, sin embargo, cuestionable. Miguel Angel ARROYO GÓMEZ («La problemática del medio ambiente», en *Documentación Administrativa*, núm. 140, marzo-abril 1971, pág. 43) cita como anécdota histórica que SENECA en el año 61 de Cristo escribió ya lo siguiente: «Apenas me alejé del aire pesado de Roma, del mal olor y del humo de sus chimeneas, que cuando las atizaban hacían salir vapores pestilentes y el hollín que contenían, apenas salí de Roma me sentí mucho mejor».

(2) El Ayuntamiento de Barcelona ha formulado una Ordenanza sobre instalaciones susceptibles de emitir humos, gases, vapores y polvo, vigente a partir del 13 de diciembre de 1968.

A esta Ordenanza y a su estudiada actualización se ha referido RAFAEL ENTRENA CUESTA en su interesante conferencia sobre «Aspectos jurídicos de la lucha contra la contaminación del medio ambiente», publicada en las *II Jornadas Técnicas del Medio Ambiente*, Feria Internacional de Barcelona, edición de la Banca Catalana (Barcelona, 1972, pág. 158).

(3) Nos referimos al Reglamento del Servicio público de suministro de gas, aprobado por Decreto de 27 de enero de 1956, que en su artículo 6.º declara expresamente que «por corresponder privativamente al Estado la regulación total del servicio público de suministro de gas, no son de aplicación a este servicio los preceptos del Reglamento de Servicios locales de 17 de junio de 1955». El citado Reglamento ha sido parcialmente modificado, aunque sin trascendencia para lo que aquí se expone, por el Decreto 3.340/1972, de 30 de noviembre. (Vid. sobre esta materia el trabajo de EDUARDO GARCÍA DE ENTERRÍA «El Servicio público de gas», publicado en *Problemas actuales de Régimen local*, Instituto García Oviedo, Universidad de Sevilla, 1958).

su ayuda a las Corporaciones locales, aunque, frecuentemente, dentro del marco formado por un haz de limitaciones.

En el momento presente pocos asuntos están tan de moda como los referentes a la protección de la Naturaleza. Paradójicamente, cuando el hombre se ve impelido a vivir en estructuras urbanas se da cuenta de que ha dejado lejos la Naturaleza, transformada, en la urbe, en asfalto y cemento; desearía, lógicamente, disfrutar de un ambiente agradable; trata de conseguirlo en sus ratos de ocio (afortunadamente más numerosos con el acortamiento de la jornada laboral) desplazándose al campo, y se preocupa porque en la propia ciudad se lucha contra la contaminación. El contraste entre el medio ambiente en que se mueve en los ratos de ocio y aquel en que ha de vivir en sus jornadas laborales, contribuye a despertar en él esta preocupación.

Esta preocupación y el problema que constituye su objeto ¿son excesivos? Es muy difícil acertar en la respuesta. Indudablemente son actuales, y en cuanto «están de moda» pueden llevar en su planteamiento, y sobre todo en su exhibición, a algunas exageraciones propias de todas las modas, sobre todo cuando éstas aparecen y no han sido objeto de la depuración que con el tiempo, fatalmente y quizá afortunadamente, se produce (4).

II. CONCEPTO AMPLIO Y CONCEPTO RESTRINGIDO DE LA PROTECCION DEL MEDIO AMBIENTE

Es conveniente hacer aquí esta delimitación conceptual porque, como vamos a ver después, el texto legal que analizamos

(4) Bernard OUDIN, según el resumen que de su libro *Plaidoyer pour la ville* ha escrito Valentin R. VÁZQUEZ DE PRADA (*Documentación Administrativa*, número 145, enero-febrero 1972, págs. 155 y sigs.), nos advierte de la aparente novedad del problema de la contaminación, y dice que sobre él y especialmente en Estados Unidos se desarrolla un mito de signo particularmente grotesco desde el momento en que el problema toma dimensiones obsesivas, el pánico tiene eco hasta en los medios científicos y verdades no completas y risibles son expuestas de modo imperturbable y hasta doctoral. Sin embargo, otro autor francés Pierre GERMAIN («Promotion du pessimisme», en *La Revue Administrative*; núm. 140, marzo-abril 1971), ha puesto de relieve la importancia y actualidad del problema y ha aportado una amplia documentación, aunque una visión pesimista basada en la máxima de C. SORÈS: «Le pessimisme est l'arme des forts».

tiene un objeto reducido pero enmarcado en una consideración amplia del medio ambiente.

La protección del medio ambiente en un sentido amplio comprende:

- a) protección del ambiente atmosférico contra la contaminación producida por vehículos de motor e instalaciones fijas;
- b) lucha contra la contaminación de las aguas continentales y marítimas;
- c) evitación de la contaminación del suelo por la utilización abusiva de pesticidas y abonos;
- d) protección de la fauna y de la flora;
- e) defensa, restauración y mejora del paisaje, de las zonas verdes y de los espacios libres;
- f) lucha contra los incendios y las plagas forestales;
- g) eliminación o tratamiento de basura sólida y aguas residuales;
- h) reinstalación de industrias fuera de las zonas urbanas residenciales;
- i) evitación de la congestión del tráfico urbano, y
- j) lucha contra el ruido, especialmente en zonas urbanas e industrializadas (5).

Estos temas están faltos en España, como en otros muchos países, de una comprensión y ordenación global a través de instrumentos legales. Sin embargo, considerados como aspectos parciales de la defensa del medio ambiente han sido objeto, según luego veremos, de atención en disposiciones vigentes.

En un sentido restringido la protección del medio ambiente se reduce a la lucha contra la contaminación, es decir, contra la presencia, en el aire o en las aguas, de una sustancia extraña

(5) Esta descripción es, más o menos, la que hacen el *III Plan de Desarrollo* (página 81) y el preámbulo de la Ley 38/1972; coincide, sustancialmente, con la interpretación extensiva del medio ambiente de que habla ARROYO GÓMEZ (*obra citada*, pág. 46), y está sintetizada en los principios 2 a 6, ambos inclusive, de la Declaración final de la Conferencia de Estocolmo sobre el Medio Ambiente. (Confróntese VÁZQUEZ DE PRADA, «La Conferencia de Estocolmo sobre el Medio Ambiente», en *Revista de Administración Pública*, núm. 68, mayo-agosto 1972, pág. 398).

o contra la variación importante en la proporción de sus constituyentes, susceptible de provocar un efecto perjudicial o de crear una molestia, teniendo en cuenta los conocimientos del momento (6).

III. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS SOBRE LA MATERIA

La Ley española de protección del ambiente atmosférico, a la que luego nos referiremos extensamente, ha sido precedida por otras disposiciones sobre la defensa del medio ambiente, que denotaban una preocupación por el tema y un propósito de situar nuestro Ordenamiento jurídico en línea con esta preocupación universal.

Con independencia de la regulación específica sobre actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas, que arranca del año 1924 (7), pueden citarse, en primer lugar, el Decreto 2.107/1968, de 16 de agosto, que estableció un régimen para las poblaciones con alto nivel de contaminación atmosférica o perturbaciones por ruidos y vibraciones, y el Decreto 2.861/1968, de 7 de noviembre, que dictó medidas para evitar la contaminación atmosférica producida por las fábricas de cemento (8).

(6) Este es el concepto establecido por el Consejo de Europa en septiembre de 1967, reproducido por ARROYO (*ob. cit.*, pág. 46); aunque para este autor, por extensión, deben incluirse también dentro de la interpretación restrictiva la lucha contra el ruido y los problemas planteados por la eliminación de desperdicios y basuras.

(7) *Vid.* artículo 19 del Reglamento de Sanidad municipal; artículo 62 del Reglamento de Obras, Servicios y Bienes municipales; Reglamento y Nomenclátor de establecimientos incómodos, insalubres y peligrosos, de 1925; Orden del Ministerio de la Gobernación de 13 de noviembre de 1950, y Reglamento de Actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas, de 1961.

(8) «Ambos Decretos suponen un incremento del proceso de estatalización de las competencias en esta materia, con el correspondiente desplazamiento de los Ayuntamientos y también la consiguiente consagración de competencias sectoriales de determinados Ministerios de la Administración civil del Estado». (FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás Ramón, «El problema del medio ambiente y la actividad industrial: aspectos jurídicos», en *Revista de Derecho Urbanístico*, núm. 29, julio-agosto-septiembre 1972, pág. 89).

Juan Alfonso SANTAMARÍA PASTOR («Aspectos jurídicos de la acción administrativa en la lucha contra la contaminación atmosférica», en *II Jornadas Técnicas...*, citada, pág. 66) se refiere, además, a las siguientes normas: Ley de Pesca fluvial de 20 de febrero de 1952 y su Reglamento y Decreto de 13 de mayo de 1953,

En el aspecto orgánico, por acuerdo de la Comisión Delegada de Asuntos Económicos, de 29 de enero de 1971, fue creado, en el marco de la Ponencia de Desarrollo Regional, un Comité Interministerial para el Acondicionamiento del Medio Ambiente con el fin de coordinar y promover, a escala nacional, todas las decisiones e iniciativas referentes a la protección general y revalorización del medio ambiente (9). Cuando, a través del Decreto-ley 17/1971, de 28 de octubre, se modificó la Administración institucional adscrita al Ministerio de Agricultura, el Patrimonio Forestal del Estado y el Servicio de Pesca Continental se fusionaron en el Instituto Nacional para la Conservación de la Naturaleza—ICONA—(art. 1.º). Finalmente, el Decreto 888/1972, de 13 de abril, creó la Comisión Delegada del Gobierno para el Medio Ambiente (art. 1.º) y como órgano de trabajo de la misma constituyó la Comisión Interministerial del Medio Ambiente, que presidida por el Comisario del Plan de Desarrollo (artículo 3.º), tiene funciones específicas (art. 4.º) y funciona en Pleno, en Comisión permanente y en Comités especializados de trabajo (10). El Decreto 3.220/1972, de 9 de noviembre, ha ampliado la composición de la citada Comisión Interministerial.

sobre protección de la riqueza piscícola; Decreto de 25 de junio de 1954, sobre autorización de industrias con vertidos de aguas residuales; Reglamento de 14 de noviembre de 1958, de Policía de aguas y sus cauces, y Orden de 4 de septiembre de 1959, sobre vertidos; Ordenes de 1 de junio y 24 de septiembre de 1963 y de 22 de mayo y 21 de agosto de 1967, sobre vertidos al mar de productos petrolíferos; Reglamento de Policía minera y metalúrgica de 23 de agosto de 1934 y Reglamento de 9 de agosto de 1946, sobre el régimen de la minería; Decreto de 18 de enero de 1968 y Orden de 24 de febrero de 1969, en materia de detergentes no biodegradables; Ley de 29 de abril de 1964, sobre energía nuclear, y Ordenes de 25 de febrero de 1952 y 21 de julio de 1968, referentes a productos petrolíferos y de calefacción.

(9) *III Plan...*, pág. 80.

SANTAMARÍA PASTOR (*ob. cit.*, pág. 68) alude a la creación, en 1963, de la Comisión Central de Saneamiento, que, según él, «supuso un nuevo golpe a la competencia local, que se desmorona en los últimos años con la proliferación desenfrenada de organismos estatales *ad hoc* para la defensa del medio ambiente». Entre estos «organismos», además de los citados por nosotros, menciona SANTAMARÍA la Comisión Técnica Asesora sobre los problemas de la contaminación atmosférica de origen industrial, creada en 1969 en el seno del Consejo Superior del Ministerio de Industria, y la Subdirección General de Estudios y de la Contaminación Industrial, organizada, en 1972, en la Secretaría General Técnica del Ministerio de Industria.

(10) A destacar, como siempre, la ausencia de una representación de las Corporaciones locales, que no puede estimarse atribuida al Director general de Ad-

IV. EL MEDIO AMBIENTE EN EL III PLAN DE DESARROLLO

Dice el preámbulo de la Ley 38/1972 que los esfuerzos para la protección del medio ambiente deben iniciarse sin más demora y que ésta es la postura que el Estado español mantiene como aparece reflejado en el texto del III Plan de Desarrollo económico y social (11).

En efecto, el III Plan reseña los principales problemas ambientales de España, establece unas etapas que juzga las más convenientes para el mejor tratamiento de estos problemas, explica los tipos de medidas que habrán de adoptarse para la corrección, protección o mejora del medio ambiente y considera necesaria, dada la complejidad y heterogeneidad de los diversos elementos que constituyen el medio ambiente, la actuación conjunta de los diversos campos de la Administración pública, central o *local*, así como de otros organismos de la propia sociedad (12).

Como directriz de la política de desarrollo establece el Plan la de que «se concederá especial atención a la política de defensa de la Naturaleza, lucha contra la contaminación ambiental y de las aguas, conservación y defensa de los cauces y de los suelos, y a la cada vez mayor utilización de zonas con carácter recreativo protegiendo su conservación, promocionando su regeneración y regulando su utilización» (13).

Entre los principales proyectos del III Plan se citan los siguientes:

ministración local, que está presente en la Comisión interministerial. De la misma forma que se admite un representante de la Organización Sindical (art. 3.º), podía haberse previsto la participación de representantes de los Ayuntamientos de las ciudades más afectadas por la contaminación del medio ambiente.

(11) Como ha expuesto MANIRTO, la creación de una relación equilibrada entre el hombre y su ambiente constituye una finalidad de la programación. Por eso, la protección del suelo ha sido incluida en los Programas económicos nacionales de Italia de 1966-70 y 1971-75. (Cfr. Attilio MANIRTO, «La difesa dell'ambiente nella prospettiva degli anni 70: la tutela delle risorse naturali» y «La tutela dell'ambiente nella prospettiva degli anni 70: difesa del suolo», en *Nuova Rassegna di Legislazione, Dottrina e Giurisprudenza*, núms. 9 y 10, págs. 985-995 y 1157-1162, respectivamente).

(12) *Ibid.* págs. 81 y 82.

(13) Pág. 154.

1. Desulfuración de los gases de fuel-oil y depuración de gases residuales que contienen anhídrido sulfuroso.
2. Lucha contra la contaminación de las aguas.
3. Control del ruido ambiental.
4. Conservación de parques naturales, zonas verdes y zonas de esparcimiento en el entorno de las grandes ciudades. (14).

En el Programa de Inversiones Públicas, el sector de Defensa contra la contaminación del aire y del agua y contra el ruido ambiental, figura con una inversión total de 42.354,4 millones de pesetas, de los cuales 12.719,1 corresponden ser financiados por las Corporaciones locales (15).

V. LA LEY, 38/1972

1. ELABORACIÓN Y APROBACIÓN.

El *Boletín Oficial de las Cortes Españolas* número 1.211, correspondiente al día 10 de junio de 1972, publicó un Proyecto de ley denominado de *Lucha contra la contaminación atmosférica*. Este Proyecto, tras la reglamentaria tramitación, dio lugar a la Ley 38/1972, de 22 de diciembre, de *Protección del ambiente atmosférico* (16). La Ley no sólo ha variado, como se acaba de ver, el título del Proyecto, sino que ha introducido en éste modificaciones importantes, que procuraremos subrayar en el curso de este trabajo (17).

(14) Pág. 318.

(15) *III Plan de Desarrollo*, 2.ª edición, cuadro 2, «Distribución de las inversiones públicas por sectores y fuentes de financiación», pág. 249.

(16) Publicada en el *Boletín Oficial del Estado*, núm. 309, correspondiente al día 26 de diciembre de 1972.

(17) Al Proyecto del Gobierno se presentaron 304 escritos de enmienda, más dos observaciones a la totalidad. Del medio millar aproximado de propuestas de alteración, cambio o adición que contenían los citados escritos, la Ponencia (de la que formaban parte dos ilustres catedráticos de Derecho administrativo, los profesores CLAVERO ARÉVALO y MEILÁN GIL) aceptó, total o parcialmente, en su informe, 308 sugerencias, habiendo sido modificados y retocados, sin excepción, todos los preceptos que componían el cuerpo del Proyecto de ley, tratando de articular

El nuevo texto legal trata de dar solución al problema de la contaminación atmosférica, que a nivel internacional ha motivado, como el preámbulo de la Ley recuerda, la declaración por la Organización de las Naciones Unidas del año 1970 como «Año de Protección de la Naturaleza» y la celebración en Estocolmo, del 5 al 16 de junio de 1972, de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente (18). La Ley es, según hemos indicado, desarrollo de lo previsto en el III Plan económico y social (19).

2. OBJETO.

La Ley 38/1972 no afronta en su totalidad la defensa del medio ambiente, sino que inicialmente se refiere sólo al tema, ya grave en muchas de nuestras aglomeraciones urbanas, de la contaminación del aire. El propio preámbulo de la Ley así nos lo indica. Sin embargo, la Comisión legislativa que estudió el Proyecto estimó conveniente que «por el Gobierno se proceda a la preparación de los proyectos de ley que sean precisos para la protección del medio ambiente en su conjunto, significando

un difícil equilibrio entre los aspectos técnicos, económico-financieros, higiénico-sanitarios y jurídicos, a los efectos de lograr una Ley clara, inteligente y didáctica, garantizadora de las potestades administrativas y de las situaciones jurídicas privadas. (Cfr. LABADÍE, Discurso citado ante las Cortes, en el *Boletín* de éstas, número 7, de la X Legislatura, págs. 19 y sigs.).

Desde otro punto de vista interesa dejar aquí constancia de que la preocupación legislativa por los problemas del medio ambiente es mundial. Entre los países europeos, Gran Bretaña figura en vanguardia en la prevención de la contaminación atmosférica, con su *Clean Air Act* (Ley del Aire limpio), de 1956. En Alemania se han aprobado leyes sobre la protección del medio ambiente en 1957, 1960 y 1962. En Francia se ha promulgado la Ley de 16 de diciembre de 1964, sobre contaminación del aire, y la Ley-cuadro de 2 de agosto de 1961, completada por textos reglamentarios como, por ejemplo, el Decreto de 17 de septiembre de 1963, sobre aparatos de calefacción, o el de 25 de septiembre de 1970, sobre la prohibición de detergentes no biodegradables. En Italia se refiere a la protección del medio ambiente la Ley de 27 de julio de 1967, número 685, que aprobó el Programa económico-nacional para 1966-70 (parágrafo 145 del capítulo XIII). En los Estados Unidos, la Ley nacional de 1 de enero de 1970 define una política global de protección del medio ambiente y contiene una declaración de los derechos y de los deberes de los ciudadanos en esta materia.

(18) Ha reseñado ampliamente esta Conferencia Valentín R. VÁZQUEZ DE PRADA. (Cfr. *ob. cit.*, págs. 381-401).

(19) La Ley va precedida de un extenso preámbulo y consta de quince artículos y siete disposiciones finales.

que la contaminación de las aguas continentales y marítimas, y del suelo, en grandes áreas del territorio nacional, así lo aconseja» (20).

¿Qué diferencia existe entre la defensa total del medio ambiente y la protección del ambiente atmosférico? Como hemos visto, la diferencia entre el todo y la parte. La Ley ha seleccionado de ese todo (que identificamos con el concepto amplio de protección del medio ambiente, antes expuesto) lo que constituía el sector en el que por presentarse el problema con más gravedad, resultaba más urgente buscar soluciones o proporcionar a éstas el adecuado cauce jurídico.

Mas la Ley 38/1972, aunque no se refiera a *toda* la defensa del medio ambiente, tampoco procura *aisladamente* la protección del ambiente atmosférico. El problema lo aborda, y en ello reside una de sus principales características, «teniendo muy presente, como dice su preámbulo, que la Naturaleza es una unidad y que, por lo tanto, actuar para preservar la atmósfera de elementos contaminantes puede, si no se considera el problema en su conjunto, tener consecuencias negativas inmediatas sobre otros aspectos del medio ambiente, como el agua y el suelo».

La Ley tiene por objeto prevenir, vigilar y corregir las situaciones de contaminación atmosférica, cualesquiera que sean las causas que las produzcan, y a estos efectos entiende por contaminación atmosférica la presencia en el aire de materias o formas de energía que impliquen riesgo, daño o molestia grave para las personas y bienes de cualquier naturaleza (art. 1.º-1 y 2) (21).

(20) Vid. *Boletín Oficial de las Cortes Españolas*, núm. 7, de la X Legislatura, página 20.

(21) El Proyecto de ley atendía más a las causas que a los efectos. Según él, sus normas habían de aplicarse a las situaciones de contaminación atmosférica producida por las industrias, los generadores de calor, los vehículos automóviles y, en general, a cuantas actividades puedan contribuir a perturbar la calidad del aire por las emisiones al exterior de gases, aerosoles (humos, polvos y vapores) y olores, o de cualquier otra forma (art. 1.º).

«Frente a la ambigüedad inicial del Proyecto, respecto a sus fines y objeto material, se ha creído ineludible—ha dicho LABADÍ—precisar el objetivo, desglosando el término de «lucha»—que carece de una auténtica significación y encuadramiento jurídico—en tres especificaciones que tienen un claro valor, entendido en el orden estimativo jurídico: prevenir, corregir y vigilar». «Con ello la Ley pierde el carácter inicial de simple norma de policía de tipo represivo, para

3. VICENCIA.

El Proyecto contenía una disposición final (la 6.ª) según la cual la Ley había de entrar en vigor el mismo día de su publicación en el *Boletín Oficial del Estado*. El sistema ha sido modificado en el texto definitivo, y, por cierto, por haberse hecho con una «fórmula de conciliación», no con gran claridad, por lo que se presta a alguna confusión. «Los preceptos contenidos —dice— en las disposiciones finales primera, segunda, tercera, cuarta y quinta de esta Ley entrarán en vigor a su publicación en el *Boletín Oficial del Estado*. Los demás empezarán a regir en el plazo y la forma que reglamentariamente se establezcan» (disposición final séptima). Como el precepto menciona todas las disposiciones finales menos la sexta, y como además ésta tiene un especial contenido (22), podría interpretarse que «los demás» se refieren no a los restantes preceptos de la Ley (que entrarían en vigor a los veinte días de su promulgación—artículo 1.º del Código civil—), sino a los de dicha disposición final sexta; creemos, sin embargo, que no es ésta la interpretación correcta, y lo que se ha querido decir es que los demás preceptos de la Ley (todos menos los de las disposiciones finales citadas) por requerir, dado su carácter técnico, un desarrollo reglamentario, y por exigir, dada su naturaleza innovadora, una cierta preparación en la Administración y en los administrados, no empezarán a regir hasta que así se establezca reglamentariamente.

4. DESARROLLO REGLAMENTARIO.

El legislador ha seguido la tradición de la normación administrativa a través de una Ley, en la que se concentran los principios esenciales de la regulación, y de un Reglamento, que los desarrolla.

subrayar y acentuar el carácter de tutela preventiva que debe asumir la Administración en la materia». (Discurso citado, págs. 20 y 21).

(22) Los focos emisores ya establecidos, en montaje o simplemente autorizados a la publicación de esta Ley en el *Boletín Oficial del Estado*, deberán adaptarse progresivamente, en los plazos y en la forma que se determinen, a las condiciones técnicas fijadas en las disposiciones que la desarrollen, disfrutando a tal fin de los beneficios del artículo 11. El mismo régimen se aplicará a los traslados de focos ya establecidos o en montaje que se produzcan como consecuencia de la aplicación de esta Ley (disposición final sexta).

En el plazo *máximo* de un año—dice la disposición final primera—, el Gobierno, a propuesta de la Comisión Interministerial del Medio Ambiente, y previo informe de la Organización Sindical, dictará las normas reglamentarias necesarias para el desarrollo y ejecución de la presente Ley. El Proyecto de ley señalaba como objeto de dichas normas, además de las materias a que se refiere el articulado de la Ley, otras que concretamente enumeraba (23). De esta enumeración parecía inferirse que el plazo máximo de un año (reducido en el Proyecto de ley a tres meses) no afectaba a la fijación por el Gobierno de los niveles de emisión a que se refiere el artículo 3.º. Esta tesis creemos que sigue siendo válida.

Otra cuestión que se plantea, y que nos parece susceptible de doble solución, es la de si esta reglamentación ha de englobar o no el Reglamento aplicable a las zonas en situación de emergencia y el aplicable a las zonas declaradas de atmósfera contaminada, aludidos, respectivamente, en los artículos 7.º y 9.º, con un procedimiento de elaboración y aprobación igual al previsto en la disposición final primera.

Con toda claridad se excluyen del Reglamento de desarrollo de la Ley la adaptación del Reglamento de Actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas (disposición final cuarta) y las Normas de homologación de los motores de combustión interna y de los generadores de calor, cuya aprobación se atribuye a un

(23) a) Determinación de las competencias de los diversos órganos de la Administración del Estado y de la Administración local, en relación con el control necesario para que los vertidos de contaminantes a la atmósfera se ajusten a los niveles establecidos.

b) Con independencia de la fijación de los niveles de emisión, que se llevará a cabo conforme a lo dispuesto en el artículo 3.º, apartado 1), de la presente Ley, se dictarán las normas que se crean convenientes para la reducción del proceso de contaminación atmosférica producida por los vehículos automóviles.

c) Para evitar el aludido proceso de contaminación se dictarán las normas que se consideren adecuadas en relación con los medios de transporte urbano colectivo y régimen de circulación urbana, así como respecto de las aeronaves, buques y ferrocarriles.

d) Fijación de los sistemas o aparatos más idóneos para la regulación de la combustión, reacción o tratamiento, según el tipo de instalación industrial de que se trate, así como para el control permanente de las emisiones de contaminantes efectuadas por dichas instalaciones.

órgano distinto—el Ministerio de Industria—(disposición final segunda).

Finalmente, la Ley contempla un supuesto de deslegalización de materias. Para el mejor cumplimiento y eficacia de lo dispuesto en esta Ley—dice la disposición final tercera—, el Gobierno, a propuesta de la Comisión Interministerial del Medio Ambiente, podrá llevar a cabo las modificaciones, refundiciones y supresiones de aquellos *órganos* y *entes* que existan en la actualidad con competencias en materia de contaminación atmosférica, *cualquiera que sea el rango de la disposición que los regule*. En todo caso—añade—, se procurará dotar de personal y medios suficientes a los Departamentos y Organismos competentes en la materia (24). La facultad otorgada al Gobierno es tan amplia que podría pensarse, por supuesto llevando la argumentación a lo absurdo, que como los Ayuntamientos son entes con competencia en materia de contaminación atmosférica, aun estando regulados por la Ley de Régimen local el Gobierno puede suprimirlos al amparo de la autorización contenida en esta disposición. Por otra parte, las modificaciones, refundiciones y supresiones en que posiblemente se ha pensado deben ser importantes cuando se ha abierto el camino para llevarlas a cabo cualquiera que sea el rango de la disposición que regule la estructura de los órganos o entes afectados. Es de notar, sin embargo, que el texto habla de disposición; mas si se ha considerado necesaria la autorización legislativa es que, al menos, se ha contemplado el supuesto de variación que afecte a disposiciones con fuerza de ley (Decretos-leyes o Decretos legislativos), por cuanto el Gobierno es normalmente competente para modificar una norma reglamentaria (25).

(24) La correlativa disposición final—la 3.^a del Proyecto de ley—era menos ambiciosa: se limitaba a decir que «el Gobierno, a propuesta de los Ministerios de la Gobernación y de Industria, respectivamente, efectuará en estos Departamentos las reformas orgánicas que se estimen necesarias para el mejor desarrollo y efectividad de lo dispuesto en la presente Ley».

(25) LABADÍE dice (Discurso citado, pág. 28), con referencia a esta cuestión, que «la Ponencia ha estimado que la disposición era necesaria, ya que no cabía descartar de antemano la posibilidad de que alguno de los órganos que en su momento habría de refundir o reagrupar estuviese fijado por una ley o por una disposición con rango de ley, aparte de no existir peligro de autorización en

VI. INTERVENCION DE LAS CORPORACIONES LOCALES EN LA PROTECCION DEL AMBIENTE ATMOSFERICO

Los fenómenos que amenazan la capacidad asimiladora y regeneradora de la Naturaleza son la explotación intensiva de los recursos naturales, el desarrollo tecnológico, la industrialización y el lógico proceso de urbanización de grandes áreas territoriales. En este último fenómeno están presentes las Corporaciones locales, protagonistas, o, al menos, testigos de excepción, de ese proceso de urbanización. De aquí que sea interesante conocer el papel que la nueva Ley les reserva a esa llamada a rebato que ha tocado el legislador. Mas éste ya en las primeras líneas del texto legal nos desengaña. Es el Estado el que debe asumir una posición activa respecto a estos temas. Es el Estado el que mantiene una postura de protección del medio ambiente, según aparece también reflejado en el III Plan de Desarrollo. Es el Gobierno el que adopta un programa de actuación para regular la protección. Es el Gobierno el que a través de disposiciones generales va a regular una serie de acciones y el que deberá ayudar a los industriales a corregir sus instalaciones. Es, en definitiva, el Gobierno el que va a actuar. Reiteradamente se dice así en el preámbulo de la Ley, que ni una sola vez alude al papel que los Ayuntamientos van a desempeñar en esa actuación. Son las Corporaciones locales las grandes ausentes en el preámbulo de la Ley. Su intervención no cabe admitirla más que como Entidades menores encuadradas en la Administración pública (26) o

blanco, por estar perfectamente señalado el objeto de la autorización». (Tesis ésta muy discutible, según nuestro particular parecer):

(26) Cfr. ENTRENA CUESTA, Rafael, *Curso de Derecho administrativo*, 3.ª edición, pág. 25.

SANTAMARÍA PASTOR (*ob. cit.*, pág. 68) dice que «con esta avalancha organizativa (se refiere a los organismos creados últimamente), refrendada por el plano funcional con el Anteproyecto de Ley sobre Lucha contra la Contaminación Atmosférica, también de signo estatalizante, el proceso de desapoderamiento de los entes locales de las competencias en materia de medio ambiente amenaza con ser completo y, no sé si por fortuna o por desgracia, irreversible. El medio ambiente—concluye SANTAMARÍA—es un tema ya definitivamente desprivatizado y que ha entrado por derecho propio en el acervo de las tareas de la Administración central del Estado».

Disentimos de la opinión de SANTAMARÍA. Una cosa es que, como afirma EN-

como entes descentralizados sujetos a la tutela del Estado y obligados al cumplimiento de sus disposiciones, pero sin competencia en la materia.

Afortunadamente la ausencia de las Corporaciones locales no es tan total en el articulado de la Ley. El artículo 1.º establece, aunque sin carácter innovativo, que *dentro* de sus respectivas competencias las Corporaciones locales *adoptarán* cuantas medidas sean necesarias para mantener la calidad y pureza del aire, y en especial la conservación y creación de masas forestales y espacios verdes (párr. 3º). La creación de espacios verdes, que ya era obligación de los Ayuntamientos, y la de masas forestales, que lo era de las Diputaciones (27), supone una inversión económica importante, frenada actualmente por la escasez de recursos de las Haciendas locales.

El artículo 3.º de la Ley admite que los Ayuntamientos afectados puedan juzgar las actividades para calificarlas como potencialmente contaminadoras, pero a renglón seguido advierte que «las licencias y autorizaciones de las Corporaciones y Organismos necesarias para la instalación, ampliación o modificación de industrias, no podrán ser denegadas por razones de protección del ambiente atmosférico cuando se respeten los niveles de inmisión establecidos y los de emisión que les sean aplicables» (párrafo 4) (28). Pero es más, utilizando una técnica de *vincu-*

TRENA («Aspectos jurídicos...», citado, pág. 159), en materia de contaminación del medio ambiente, desde el punto de vista jurídico organizativo, sea necesario implantar una organización a nivel superior del municipal, y otra muy distinta que haya que desapoderar a los entes locales de su competencia en materia de medio ambiente. El legislador, rectificando el primitivo texto, el del Proyecto de ley (véase la siguiente nota 27), ha venido a fortalecer nuestra opinión. Hay en ésta, como en otras muchas materias, una íntima relación entre la Administración y el administrado, que en muchos casos sólo los entes locales pueden tutelar.

(27) *Vid.* artículos 101, 103 y 243 de la Ley de Régimen local y el Decreto 2.479/1966, de 10 de septiembre, sobre mejoras forestales.

La Comisión mixta de las Cortes que dictaminó el Proyecto de ley confiesa haber tenido un especial empeño en cohonestar el principio de la especialidad funcional de la competencia con la unidad de dirección y programación de las directrices, como medio de garantizar la eficacia de la Ley, y ha procurado, siguiendo las enmiendas de GARCÍA HERNÁNDEZ, dejar explícitamente sentada la necesidad del respeto a las competencias de la Administración local, recogiendo asimismo en su espíritu una enmienda de PÉREZ OLEA. (LABADÍE, Discurso citado, páginas 21 y 23).

(28) Estas licencias son distintas, por su contenido y por su finalidad, de las

lación que puso de moda el Reglamento de Actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas (29), añade este mismo artículo que «cuando por imperativos de la defensa o de alto interés nacional el Gobierno acuerde la localización de una industria o actividad potencialmente contaminadora, la decisión será *vinculante* para las Corporaciones y Organismos que deban otorgar las licencias y autorizaciones correspondientes, sin perjuicio de sus competencias en ámbito diferente al que esta Ley se refiere» (párr. 5). La competencia municipal con tanta restricción y tanta vinculación no queda muy bien parada.

La declaración de zona de atmósfera contaminada (expresión más acertada que la de zona contaminada, que utilizaba el Proyecto de ley) puede realizarse a propuesta de la Corporación o Corporaciones locales interesadas (art. 5.º-2). La aplicación de medidas en dicha zona corresponde al Gobernador civil oídos los Ayuntamientos afectados (art. 6.º-2).

También la declaración de zona en situación de emergencia puede efectuarse (en el texto de la Ley sin necesidad de la previa declaración de zona de atmósfera contaminada, que exigía el Proyecto de ley) a propuesta de la Corporación o Corporaciones locales correspondientes (art. 7.º-1), pero en este caso éstas no tienen intervención en la formación del Reglamento que ha de

licencias de construcción, porque son licencias de tracto continuo que tratan de disciplinar no sólo el hecho de la instalación de una industria, sino el funcionamiento futuro de esa industria. (Cfr. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, *ob. cit.*, págs. 86 y 87).

(29) Este Reglamento, como ya hemos dicho, fue aprobado por el Decreto 2.414/1961, de 30 de noviembre. (*Vid.*, especialmente, sobre el carácter vinculante, el artículo 7.º-2). El preámbulo de este Decreto reconoce que está atribuida la competencia a las autoridades municipales por la legislación de Régimen local; afirma que no cabe desconocer la facultad de los entes locales, pero al mismo tiempo, apoyándose en la trascendencia nacional de ciertos problemas derivados del ejercicio de la industria, considera obligado que el Estado intervenga por medio de sus órganos competentes con una actuación tuitiva y coordinadora, y dice, finalmente, que queda siempre a salvo—lo que estimamos dudoso—la competencia municipal en lo que es privativo de los Ayuntamientos.

El Decreto 3.494/1964, de 5 de noviembre, añadió una disposición adicional quinta, según la cual *en todo caso* los Alcaldes quedan obligados a denegar la concesión de la licencia municipal cuando los informes de la Comisión provincial de Servicios Técnicos sean contrarios al establecimiento de las actividades.

Sobre esta materia *vid.* Miguel MONTORO PUERTO, «Licencia municipal y acuerdo de calificación en materia de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas», en REVISTA DE ESTUDIOS DE LA VIDA LOCAL, núm. 153, págs. 345-399.

aprobar el Gobierno, a propuesta de la Comisión Interministerial del Medio Ambiente y previo informe de la Organización Sindical, ni se menciona el trámite de audiencia de los Ayuntamientos afectados para la adopción de las medidas pertinentes (artículo 7.º-2).

En cambio, corresponde a los Ayuntamientos cuyos términos municipales en todo o parte sean declarados zonas de atmósfera contaminada, la promulgación de las correspondientes Ordenanzas o la adaptación de las existentes, de acuerdo con los fines y medios previstos en esta Ley (art. 9.º-1) (30). La elaboración y aprobación de estas Ordenanzas municipales se ajustará a lo prevenido en la legislación vigente, siendo preceptivo el informe de la Comisión provincial de Servicios Técnicos o, en su caso, de la Comisión Central de Saneamiento (art. 9.º-2). Más importancia tiene lo que dispone el párrafo 3 del artículo 9.º: «El Gobierno, a propuesta de la Comisión Interministerial del Medio Ambiente y previo informe de la Organización Sindical, aprobará un Reglamento que será aplicable a las zonas declaradas de atmósfera contaminada *en tanto no se promulguen o adapten las Ordenanzas municipales* previstas en este artículo» (31).

El artículo 10 integra (aunque aclara que «únicamente a efectos funcionales») en la red nacional de estaciones fijas y móviles para la vigilancia y previsión de la contaminación atmosférica, todas las estaciones sensoras estatales, *locales* o privadas que existan actualmente o se creen en el futuro, e impone la siguiente obligación: «Los Municipios sujetos a declaración de zona atmosférica contaminada vendrán obligados a establecer las adecuadas estaciones para el control de la contaminación atmosférica» (pá-

(30) El tratamiento del tema ha estado siempre encomendado a las Ordenanzas municipales. (Cfr. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, *ob. cit.*, pág. 83). El Reglamento de Obras, Servicios y Bienes municipales, aprobado por el Real Decreto de 14 de julio de 1924, disponía que también contendrán las Ordenanzas municipales preceptos referentes a las industrias y establecimientos que sean insalubres, incómodos o peligrosos, procurando que los mismos queden con suficiente separación de los lugares destinados a habitación, o funcionen en forma que no pueda implicar perjuicio ni peligro para los habitantes del término (art. 62).

(31) Este párrafo 3 del artículo 9.º de la Ley no figuraba en el correlativo artículo 10 del Proyecto de ley, el cual exigía, lo que era peor, que las Corporaciones locales dictaran las Ordenanzas, o las adaptaran, en el plazo de tres meses.

rrafo 2) (32), aunque parece que estas inversiones son susceptibles de subvención del Estado a tenor de lo dispuesto en el artículo 11-1.

Se atribuye competencia a los Alcaldes para imponer multas cuando la cuantía no exceda de cien mil pesetas (33) (límite cuantitativo ampliado al duplo o triple, respectivamente, en los territorios declarados zonas de atmósfera contaminada o en situación de emergencia), y se dice que el precintado de generadores de calor domésticos corresponderá a los Alcaldes, pero no el precintado de vehículos de motor (atribuido a los Gobernadores civiles) ni la suspensión o clausura de establecimientos industriales y, en su caso, de la distribución de sus productos (que corresponde al Ministerio de Industria), ni, finalmente, la suspensión o clausura de actividades agrarias sujetas a la competencia del Ministerio de Agricultura, que se atribuye a este Ministerio (art. 13).

Muy interesante y progresivo es el precepto según el cual las resoluciones de los Alcaldes pondrán fin a la vía administrativa (art. 14). Aquí hay que destacar la mejora introducida en las Cortes, ya que el Proyecto de ley establecía un recurso de alzada impropio (34).

En cambio, es de lamentar que las normas reglamentarias necesarias para el desarrollo y ejecución de esta Ley se dicten sin intervención alguna de las Corporaciones locales (disposición final primera), ni siquiera de las que han demostrado sentir preocupación por este tema; así como que tampoco se prevea intervención alguna de dichas Corporaciones en la adaptación,

(32) Esta obligación, que supone una carga más para las Corporaciones locales, no figuraba en el correlativo artículo 11 del Proyecto de ley, que en forma menos concreta se limitaba a decir: «Se establecerá una red nacional de estaciones fijas y móviles para el control de la contaminación atmosférica, dentro de la cual se integrarán funcionalmente las redes locales de estaciones sensoras instaladas por los Ayuntamientos cuyas demarcaciones urbanas hayan sido declaradas zonas contaminadas».

(33) En el Proyecto de ley se decía de 50.000 pesetas.

(34) Las resoluciones de los Alcaldes—decía el artículo 15 *a)* y *b)* del Proyecto de ley—serán recurribles en alzada ante los Gobernadores civiles, y las resoluciones de los Alcaldes y Gobernadores civiles, cuando se refieran a establecimientos industriales, serán recurribles ante el Ministro de Industria, y cuando se refieran a actividades agrarias, objeto de la competencia del Ministerio de Agricultura, serán recurribles en alzada ante el Ministro de dicho Departamento.

que ha de efectuarse, a lo previsto por la nueva Ley, del Reglamento de Actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas (disposición final cuarta).

VII. ANALISIS DE OTROS ASPECTOS DE LA LEY

1. CONCEPTOS.

Puesto que, aunque sea con limitaciones, se asigna en la nueva Ley alguna intervención a las Corporaciones locales, creemos interesante hacer una referencia a los siguientes conceptos definidos en su texto.

Niveles de inmisión. Se entiende por tales los límites máximos tolerables de presencia en la atmósfera de cada contaminante, aisladamente o asociado con otros en su caso (art. 2.º).

Focos emisores de contaminantes a la atmósfera son especialmente las instalaciones industriales, generadores de calor y vehículos de motor. Los titulares de estos focos están obligados a respetar los *niveles de emisión* (cuantía de cada contaminante vertida sistemáticamente a la atmósfera en un período determinado, medida en las unidades de aplicación que correspondan a cada uno de ellos) que el Gobierno establezca previamente con carácter general (art. 3.º-1) (35).

Sistemas de medidas correctoras. Son los que, de acuerdo con el estado de la técnica, aseguren la reducción del vertido de contaminadores a la atmósfera (art. 3.º-2).

Actividades potencialmente contaminadoras. Merecen esta calificación aquellas que por su propia naturaleza o por los procesos tecnológicos convencionales utilizados constituyan foco de contaminación sistemática (art. 3.º-3).

Zonas de atmósfera contaminada. Son aquellas poblaciones o lugares en que, aun observándose los niveles de emisión establecidos, la concentración de contaminantes rebasa cualquiera de

(35) Las Cortes han definido, por razones de seguridad jurídica y para la mejor comprensión de la Ley, lo que debe entenderse por niveles de inmisión y han precisado los sujetos públicos o privados afectados por la Ley, partiendo de este concepto de «titular de focos de emisión», concepto que, a juicio de la Comisión mixta, no necesita de ulteriores especificaciones, y dota a la Ley de una aplicación general, modulada por excepciones cuyo reconocimiento era requerido. (Confróntese Discurso citado, págs. 21 y 23).

los niveles de inmisión durante cierto número de días al año (artículo 5.º-1).

Zona en situación de emergencia. Es aquella en que por causas meteorológicas o accidentales se rebasen notablemente los niveles de inmisión fijados por el Gobierno (art. 7.º-1).

Frente a las dos situaciones mencionadas, que pueden calificarse de anormales, en las que han de aplicarse, como luego veremos, medidas preventivas y de corrección, con mayor o menor intensidad, hay que colocar las situaciones normales, cuyas medidas son fundamentalmente de carácter preventivo.

2. ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA.

A) *Medidas de policía.*

Toda actividad administrativa de injerencia en la propiedad necesita la existencia de una norma jurídica que atribuya a la Administración los poderes de policía necesarios para realizarla (36). La Ley 33/1972 habilita a la Administración para realizar por vía complementaria las limitaciones en ella previstas (37). Al desarrollo reglamentario de la Ley nos hemos referido anteriormente (38). Cabe reiterar aquí que, con independencia de un Reglamento general (disposición final primera), la Ley prevé la aprobación por el Gobierno de un Reglamento aplicable a las zonas en situación de emergencia (art. 7.º-2) y de un Reglamento para las zonas declaradas de atmósfera contaminada, aplicable en tanto no se promulguen o adapten las Ordenanzas municipales (art. 9.º) (39).

La Ley se refiere, además, a las siguientes medidas de policía:

- a) la fijación por el Gobierno de los niveles de inmisión (artículo 2.º);
- b) el establecimiento, también por el Gobierno y con carácter general y previo, de los niveles de emisión (art. 3.º-1);

(36) Cfr. sentencia del Tribunal Supremo de 13 de mayo de 1969.

(37) Cfr. GARRIDO FALLA, Fernando, *Tratado de Derecho administrativo*, volumen II, 4.ª ed., pág. 181.

(38) *Vid.* cap. V, ap. 4.

(39) La posibilidad de este «original» Reglamento no estaba prevista en el correlativo artículo 10 del Proyecto de ley, que sólo constaba de los dos primeros párrafos del artículo 9.º de la Ley.

- c) la elaboración por el Gobierno de un catálogo de actividades potencialmente contaminadoras (art. 3.º-3);
- d) la prohibición de instalar, ampliar o modificar estas actividades cuando el incremento de contaminación de la atmósfera previsto en razón de la emisión que implique su funcionamiento, rebase los niveles de inmisión establecidos (art. 3.º-4);
- e) la fijación de especiales características, calidades y condiciones de empleo a los diferentes combustibles sólidos, líquidos y gaseosos y a los carburantes que puedan ser utilizados en determinadas aplicaciones industriales y domésticas y en los vehículos de motor, estableciendo las limitaciones y garantías necesarias a estos efectos en el suministro de los mismos (art. 4.º-1), y
- f) la instalación, en ciertos casos, de medidores a la salida de los focos emisores (art. 10-3).

La declaración de zonas de atmósfera contaminada comporta un régimen especial de actuaciones encaminado a la progresiva reducción de los niveles de inmisión hasta alcanzar los establecidos con carácter general (art. 6.º-1), que supone la aplicación, entre otras medidas, de la obligación de utilizar combustibles o fuentes de energía de menor poder contaminante, o utilizar quemadores especiales, disponibilidad de una reserva de combustibles especiales, prohibición de instalar nuevos incineradores de residuos sólidos urbanos u obligación de instalar elementos correctores adecuados en estos incineradores y obligación de utilizar fuentes de energía no contaminantes o combustibles especiales (art. 6.º-2).

Declarada la situación de emergencia se pueden adoptar, como medidas, la disminución del tiempo o modificación del horario de funcionamiento de las instalaciones y la limitación o prohibición de la circulación de vehículos de motor (art. 7.º-2).

B) Sanciones administrativas.

Las sanciones a las infracciones consisten en multas (de hasta 500.000 pesetas, elevables al duplo o triplo, respectivamente, en los casos en que exista la declaración de zona de atmósfera contaminada o de situación de emergencia), precintado de gene-

radores de calor y vehículos y suspensión o clausura de las demás actividades contaminantes (arts. 12 y 13).

En alguno de sus extremos las Cortes han atenuado el rigor de algunas sanciones previsto en el Proyecto de ley, con la mira puesta en que, tratándose de una Ley experimental, era necesario partir de bases realistas, pero que aseguran una eficaz aplicación de las mismas (40).

C) *Medios de fomento.*

El Proyecto de ley (art. 12) se refería sólo al acceso de las empresas al crédito oficial. La Ley ha sido más generosa en este punto. En ella la actividad de fomento, regulada en el artículo 11, aparece articulada a través de los siguientes medios:

- a) subvenciones;
- b) reducciones fiscales;
- c) libertad de amortización durante el primer quinquenio, y
- d) acceso al crédito oficial, en condiciones especiales de plazo e interés.

El tema de los beneficios fiscales para la reconversión de industrias, que actualmente sean o puedan ser consideradas como focos contaminadores, ha merecido un especial interés por parte de las Cortes Españolas, que han pretendido estimular la rápida puesta en práctica de las actividades correctoras, a fin de evitar futuras declaraciones de emergencia, y, sobre todo, han querido, a través de ayudas a la investigación, asociar a las instituciones culturales y científicas en la lucha preventiva contra la contaminación (41). Nos parece, sin embargo, que la disposición final quinta plantea serias dudas sobre la efectividad inmediata de éste y de los demás medios de fomento, por cuanto establece que «el Gobierno, a propuesta del Ministerio de Hacienda, aprobará las disposiciones o, en su caso, remitirá a las Cortes los Proyectos.

(40) Discurso citado, pág. 22.

(41) Discurso citado, págs. 21 y 22.

Con referencia al Proyecto de ley, SANTAMARÍA PASTOR (*ob. cit.*, pág. 71) advertía una notable escasez de estímulos a los particulares, y echaba en falta el instrumento fiscal que arbitrara las correspondientes desgravaciones fiscales.

de ley que sean necesarios para la efectividad de lo dispuesto en el artículo 11 de la presente Ley».

VIII. CONCLUSION

Las consideraciones que hemos hecho en torno a la Ley 38/1972 nos permiten concluir afirmando que, una vez más, se ha perdido una ocasión de respetar y potenciar la competencia de las Corporaciones locales, en una materia en que la acción municipal necesita ser estimulada más que frenada. Admitimos, por supuesto, la intervención de la Administración del Estado, pero creemos que la misma debe poner el acento en la cooperación y no en la injerencia, y que, en lo posible, debe tener un carácter subsidiario y limitado al caso de que los Ayuntamientos no ejerzan su competencia adecuadamente o sus cometidos excedan de sus posibilidades (42).

El desarrollo reglamentario de la Ley, más necesario en esta ocasión que en otras muchas, abre la esperanza a la posibilidad de que se busque una colaboración sincera de las Corporaciones locales, tanto en la elaboración de las normas como en la aplicación de las medidas que en las mismas se arbitren.

Lo que los Ayuntamientos no deben dejar de hacer es aprobar las Ordenanzas sobre las zonas de atmósfera contaminada, o adaptar las existentes de acuerdo con los fines y medidas previstos en esta Ley. La omisión del ejercicio de esta competencia que se les respeta, sería imperdonable. También deben cuidar la actividad de intervención a través del otorgamiento de las correspondientes licencias y autorizaciones. Finalmente, cuando sea de su competencia, no deben olvidar la corrección enérgica y decidida de las infracciones en la materia.

(42) Discrepamos, por tanto, de la opinión de SANTAMARÍA PASTOR (*ob. cit.*, página 70), para quien el centralismo de la Ley es inevitable y es ya inútil todo gesto de municipalismo romántico, reclamando el protagonismo en un tema que supera ampliamente su esfera de intereses, porque la conservación del *habitat* planetario y el mantenimiento del equilibrio ecológico *no es una cuestión de interés local*.

Para nosotros, que no reclamamos un protagonismo municipal, lo que debe haber es una coparticipación entre Municipio y Estado en la gestión de éste como de todos los servicios que, afectando a intereses nacionales, tienen, sin embargo, una inexcusable realización y aplicación local. (Cfr. GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, prólogo al *Código de la Administración local y del Urbanismo*, pág. 11).

