

ADMINISTRACION LOCAL Y MEDIO AMBIENTE. FUNCIONES, MEDIOS Y PROBLEMAS (*)

352:581.52

por

Juan-Miguel de la Cuétara Martínez

Profesor adjunto de Derecho administrativo
en la Universidad de La Laguna

SUMARIO: I. INTRODUCCION.—II. ALGUNAS PRECISIONES INICIALES: 1. ADMINISTRACIÓN LOCAL. 2. MEDIO AMBIENTE.—III. CONSIDERACION ACTUAL DE LA PROBLEMÁTICA DEL MEDIO AMBIENTE: 1. LA PERSPECTIVA CATASTRÓFICA Y LA POLITIZACIÓN DEL TEMA. 2. PREVENCIÓNES QUE DEBEN ESTABLECERSE.—IV. EL MEDIO AMBIENTE EN CUANTO AREA DE ACCION ADMINISTRATIVA: 1. EL MEDIO AMBIENTE SE PROTEGE. 2. EL MEDIO AMBIENTE SE ALTERA. 3. EL MEDIO AMBIENTE SE CREA.—V. TITULARIDAD Y ADMINISTRACION DEL MEDIO AMBIENTE: 1. EL MEDIO AMBIENTE COMO VALOR COLECTIVO. 2. EL MEDIO AMBIENTE COMO ALGO A ADMINISTRAR.—VI. EL PROBLEMA DE LAS DIMENSIONES DEL ENTORNO: 1. UNIVERSALIDAD DE LA PROBLEMÁTICA Y ORDENAMIENTOS ESTATALES. 2. INTERESES NACIONALES E INTERESES LOCALES.—VII. LA DISTINCION FUNCIONAL DE BASE: MEDIO AMBIENTE URBANO Y MEDIO AMBIEN-

(*) El texto que ahora se ofrece al lector tiene su origen en la conferencia pronunciada el 13 de mayo de 1980 en el curso sobre «Planificación urbanística y medio ambiente» (Santa Cruz de Tenerife, mayo de 1980) por el autor. En aquella ocasión las inevitables limitaciones temporales obligaron a suprimir lo que ahora son los puntos II, III y VI del guión, y a sintetizar el IV y el V. La publicación del trabajo completo, con sus correspondientes notas, estimo que puede ser de interés general y, por ello, lo ofrezco ahora desde las páginas de esta REVISTA.

TE NATURAL: 1. EL CONTROL DEL ENTORNO ARTIFICIALMENTE CREADO POR SUS PROTAGONISTAS. 2. NATURALEZA Y ADMINISTRACIÓN LOCAL: FUNCIONES DE COOPERACIÓN Y COLABORACIÓN.—**VIII. LA POLICIA URBANISTICA COMO INSTRUMENTO JURIDICO DE LAS CORPORACIONES LOCALES:** 1. REFERENCIA A LAS POTESTADES NOMINADAS QUE SE INCLUYEN EN ESTE CONCEPTO. 2. ESTUDIO DE ALGUNOS CASOS LÍMITE: POLICÍA URBANÍSTICA Y AMBIENTE ESTÉTICO.—**IX. OTRAS POLICIAS CON TRASCENDENCIA MEDIOAMBIENTAL:** 1. SANIDAD, SALUBRIDAD E HIGIENE. 2. ALGUNOS SUPUESTOS ESPECÍFICOS.—**X. LOS BIENES PÚBLICOS Y SU MANEJO AL SERVICIO DE FINES AMBIENTALES:** 1. EL DOMINIO PÚBLICO LOCAL. 2. LOS BIENES PATRIMONIALES (CONSIDERACIÓN ESPECIAL DE LOS MONTES).—**XI. LOS SERVICIOS PUBLICOS DE MANTENIMIENTO DEL MEDIO AMBIENTE URBANO: UN MEDIO Y UN PROBLEMA.**—**XII. CONSIDERACIONES FINALES.**

I. INTRODUCCION

El título con el que se rotula este trabajo pone frente a frente dos términos que implican mundos conceptuales distintos. El primero, «Administración local», hace referencia a un número más o menos grande de unidades de distinto tipo, que es finito y cognoscible; en otras palabras, se mueve en el ámbito de lo concreto, de lo identificable, de lo limitado. El segundo, nos lleva a la imprecisión de lo referencial, de lo relativo. Será «medio ambiente» aquello que tenemos alrededor y que para unos observadores o colectividades posee un significado distinto del que se puede encontrar en otros. A la incidencia de aquella Administración sobre este medio se dedican las reflexiones que siguen.

II. ALGUNAS PRECISIONES INICIALES

1. ADMINISTRACIÓN LOCAL

Nos interesa aquí tan sólo un tipo de Administración: la formada por las Entidades locales, para la que ha nacido un determinado régimen jurídico, el Régimen local, que configura ni más ni menos

que una especialidad del Derecho administrativo: el Derecho local (1). Los componentes de esta Administración son bien conocidos. A partir de una unidad estructural de base territorial, de competencias generales, de existencia universal y de autonomía constitucionalizada, cual es el Municipio (2), se forma, por agrupación, la Provincia, entidad también constitucionalizada al mismo tiempo que las Islas administradas por Cabildos o Consejos (3). Las Entidades metropolitanas, sometidas a una legislación especial, así como los Municipios en régimen de Carta, son también derivaciones del núcleo original, mientras que las Entidades locales menores, a pesar de su institucionalización, apenas encuentran un lugar en la vida práctica. Las formaciones de base asociativa, Mancomunidades y Agrupaciones, hoy tan sólo previstas para Municipios y Cabildos, cierran el cuadro, que si bien es extenso no resulta excesivamente complejo.

Esta es la Administración local, cuyo enfrentamiento con la problemática del medio ambiente hemos de estudiar. Es Administración, y además, Administración «menor», a la que la norma legal puede someter a la tutela de una Administración «mayor»: la del Estado, no obstante su base sea también representativa y la legitimación de sus rectores la misma que la del Gobierno del Estado, la elección popular. Es, sobre todo y lo que aquí nos interesa, una Administración con capacidad para atender cualquier tipo de intereses de sus vecinos (¿hará falta recordar que hasta hace unos años el Municipio era Entidad «natural»?), aunque sus normas se encuentran sometidas a las propias de la Administración del Estado. Uno de estos intereses, y nada desdeñable, por cierto, ha de ser un

(1) La referencia terminológica «régimen local» parece ser la preferida por la legislación del pasado período político español: ahí están la recientemente derogada «Ley de Bases del Estatuto del Régimen Local», de 19 de noviembre de 1975, y su predecesora «Ley de Régimen Local», de 1955. La de «Derecho Local», en cambio, la utiliza parte de la doctrina: sirva de muestra el tratado de MARQUÉS CARBÓ publicado bajo el título *El Derecho local español* (Barcelona, 1957).

(2) A nivel de principios coinciden en esto normas fundamentales bien diversas, como la Constitución de 1931, la LOE y la Constitución de 1978. No obstante, el artículo 140 de la vigente Constitución es no sólo rotundo cuando proclama que «la Constitución garantiza la autonomía de los Municipios», sino también operativo al definir un sistema de sufragio universal igual, libre, directo y secreto para los Ayuntamientos.

(3) Artículo 141 de la Constitución de 1978. Prevé este artículo la existencia de «agrupaciones de Municipios diferentes de la Provincia», aunque todavía no se han desarrollado. Únicamente en el Estatuto de Cataluña de 18 de diciembre de 1979 aparece, en sus artículos 2.º y 5.º, referencia a la Comarca como entidad institucional, pero necesitada todavía de una Ley del Parlamento catalán.

ambiente adecuado a la persona humana, que es lo que ahora corresponde tratar.

Antes de pasar a este nuevo tema, conviene realizar una precisión, no por conocida menos necesaria. Se trata de que las Comunidades autónomas que se han constituido y constituirán en el Estado español sobre la base de nuestras Nacionalidades y Regiones, no son Administración local, ni tampoco Administración del Estado. Esto es evidente, y no sería necesario hacer referencia a ello si no fuera porque las materias que aquí se han de tratar (Régimen local, Urbanismo) están contempladas en nuestra Constitución como susceptibles de ser transferidas por el Estado a las Comunidades autónomas y, de hecho, ya se han producido transferencias en las fases de las preautonomías así como asunciones de competencias por la vía estatutaria, es decir, y como es sabido, a nivel de la norma fundamental para el autogobierno del País Vasco y Cataluña (4).

Pues bien, lo que me interesa dejar sentado ahora es que en este trabajo se ha de presentar únicamente al Estado como contrapunto de la Administración local, prescindiendo del nuevo poder regional. Al fin y al cabo, la situación jurídica se ha forjado cuando este poder no existía y lo que nos importa ahora es la existencia de una tutela, de un control por un poder jurídico político superior a las Corporaciones locales, más que quien sea, en un momento dado, su titular. Las Comunidades autónomas ya ejercen poderes transferidos por el Estado sobre la Administración local. Téngase tal situación en cuenta al leer las referencias aquí realizadas al Estado, pero permítaseme prescindir de ellas por el momento.

2. MEDIO AMBIENTE

En nuestro país la denominación «medio ambiente» puede considerarse ya afirmada. La encontraremos en organismos administrativos (5) y en normas de todo tipo (6); en recopilaciones legisla-

(4) Lo mismo ocurre en el último Estatuto de Autonomía aprobado por las Cortes, el gallego, que está pendiente tan sólo de ratificación popular en aquella Nacionalidad histórica.

(5) Para no utilizar como ejemplo a uno de los organismos patrocinadores de este curso, señalaré la existencia de la Comisión Interministerial del Medio Ambiente, organizada por el Decreto de 23 de abril de 1977.

(6) Incluida la norma del máximo rango, la Constitución: véanse los artículos 45 y 149, 23.º

tivas (7), o en documentos internacionales (8); en monografías (9), o en artículos de revista del más diverso enfoque y contenido (10).

Y todo ello a pesar de que, como ha señalado MARTÍN MATEO (11), es una expresión claramente redundante. En efecto, a los términos utilizados en otros países, como pueden ser el de *environment* (francés e inglés), se aproxima el español «entorno», pero no ha adquirido sentido definitorio general; tampoco la utilización al estilo italiano de la palabra «ambiente» en solitario, que encontramos en algún país de habla hispana, como por ejemplo Méjico, y mucho menos otras expresiones, como pueden ser «medio humano» o «bio-sistema» (extendido éste en el ámbito de las Ciencias Naturales). La referencia en concreto al «medio ambiente» es, al menos en nuestro país, constante (12).

Si el ambiente es aquello que tenemos alrededor, el medio es aquello donde vivimos y nos movemos y que, por consiguiente, también tenemos alrededor. La redundancia es absolutamente clara. A pesar de ello, de la conjunción de las dos palabras surge una especial fuerza del sentido de interacción, de intercambio continuado, de equilibrio dinámico. Esta fuerza, aportada especialmente por el término «medio», cualifica el entorno ambiental de forma que pierda esa cierta pasividad con que a veces nos referimos a él. No es lo mismo el «ambiente creado por un decorador» en una estancia que el «medio ambiente urbano», aunque ambos sean espacios en que habitamos y nos movemos. De ahí que en este trabajo, y en

(7) Es muy reciente la realizada por la Editorial Cívitas con el título *Legislación sobre el medio ambiente natural*, 2 vols, Madrid, 1979.

(8) OCDE: *Problemas de economía del medio ambiente*. Ed. española IDE, Madrid, 1973.

(9) FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ: *El medio ambiente y las vecindades industriales*. Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1973.

(10) Sociológico: Díez NICOLÁS, *La ciudad como medio ambiente*, «PPVL», número XIV, 1974, págs. 187 y ss. Hacendístico: ALVAREZ RENDUELES, *La Hacienda Pública y el medio ambiente*, «RDAF», núm. 41, 1975, págs. 265 y ss. Urbanístico: DE TERÁN TROYANO, *Sobre el control del medio ambiente y otras utopías*, «RDAF», número 41, 1975, págs. 299 y ss. De Derecho administrativo general: MARTÍN REBOLLO, *Medio ambiente y responsabilidad de la Administración*, «REDA», núm. 11, 1976, páginas 639 y ss. O de Derecho local: DE LA VALLINA VELARDE, *Reforma de la Administración local y organización administrativa del medio ambiente*, «REVL», número 189, 1976, págs. 9 y ss.

(11) MARTÍN MATEO: *Derecho ambiental*, IEAL, Madrid, 1977. En esta obra, fundamental por lo demás para la materia que nos ocupa, el autor se niega a utilizar lo que se considera una «práctica lingüística poco ortodoxa que utiliza acumulativamente expresiones sinónimas o al menos redundantes» (pág. 71), refiriéndose explícitamente al término «medio ambiente».

(12) Así, la obra de EDMUNDS y LETEY *Environmental Administration* (Mac Graw Hill, Nueva York, 1973) se titula en su traducción española *Ordenación y gestión del medio ambiente* (IEAL, Madrid, 1975).

contra de la opinión de MARTÍN MATEO, se utilice precisamente este término.

Acerca de lo que sea el medio ambiente existen algunos puntos de referencia normativos y doctrinales que podemos utilizar para una primera aproximación al concepto. La formulación probablemente más extendida es la que *considera el medio ambiente en función de sus posibles perturbaciones*; en este sentido, sería un *statu quo* objeto de protección contra diversos factores que se enumeran ejemplificativamente. Veamos alguna muestra de esta formulación:

«... A los efectos enunciados por el párrafo anterior, se entenderá por política del medio ambiente el conjunto de medidas encaminadas a:

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

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

Procurar la mejora y acrecentamiento de los bienes ambientales, promoviendo su adecuada ordenación y gestión» (13).

* * *

«La eliminación de los residuos sólidos urbanos deberá llevarse a cabo evitando toda influencia perjudicial para el suelo, vegetación y fauna, la degradación del paisaje, las contaminaciones del aire y las aguas y, en general, todo lo que puede atentar contra el ser humano o el medio ambiente que le rodea» (14).

Las conceptualizaciones doctrinales, por su parte, no poseen esa preocupación enumerativa y defensora típica de la legislación, siendo su mayor inconveniente los niveles de generalidad y vaguedad que alcanzan. MARTÍN MATEO, al intentar combatir tal imprecisión, desarrolla un concepto que partiendo de las viejas *res communes omnium* acaba centrando el ambiente en los «elementos naturales de titularidad común y de característica dinámicas: en definitiva, el agua y el aire, vehículos básicos de transmisión, soporte y factores esenciales para la existencia del hombre sobre la tierra» (15). El

(13) Artículo 1.º del Decreto de 23 de abril de 1977, de ordenación de la CIMA. La referencia que realiza al párrafo anterior es a aquel en que se definen los objetivos de la citada Comisión.

(14) Artículo 3.º de la Ley de Recogida y Tratamiento de los Desechos y Residuos Sólidos Urbanos de 19 de noviembre de 1975.

(15) MARTÍN MATEO: *Derecho ambiental*, pág. 79..

resultado es que, al intentar precisar positivamente los componentes del medio ambiente, parece olvidar—o al menos relativiza el hecho—que son los factores biológicos los que introducen los cambios en el agua y en el aire, y no a la inversa. El enfoque biológico, a su vez, lleva a la noción de *equilibrio ecológico*, partiendo de la cual sería medio ambiente todo aquello cuya alteración causase un cambio apreciable del equilibrio ecológico, pues éste se establece en función de aquél (16). Este concepto, muy científico, es no sólo útil para plantear experimentos concretos a través de los cuales se pueden identificar las repercusiones ambientales de una actividad, sino también sirve de advertencia del dinamismo de la noción que estamos estudiando.

La mayoría de la doctrina se mueve en una posición intermedia que, curiosamente, recuerda la composición fundamental de la Naturaleza según la entendían los filósofos presocráticos. Esta posición puede sintetizarse en la postura adoptada en la famosa Conferencia de Estocolmo según la cual se trata de mantener para las generaciones venideras «el aire, el agua, la tierra y los animales y plantas de que toda vida depende» (17), en la que asimismo se encuentran ARROYO GÓMEZ (18) o CARCELLER FERNÁNDEZ (19).

No es mi intención establecer aquí un concepto de medio ambiente pulido y acabado. A los efectos de esta exposición, me basta con esa idea aproximativa, casi intuitiva, de entorno vital que todos poseemos. Para seguir en paralelo con los filósofos, el medio ambiente ha de ser esa «circunstancia» que en la frase acuñada por ORTEGA acompaña, conforma y parte del «yo». *El ambiente nos circunscribe, y en su interacción con nosotros se forma un determinado equilibrio. Cuando ese equilibrio adquiere la cualificación de ser un «bien jurídico» y es contemplado por el Derecho*, podemos considerar que aparece el medio ambiente que aquí se considera.

En resumidas cuentas, y para finalizar este tema, podemos retener lo siguiente:

- Formará parte del medio ambiente en cuanto elemento a considerar—es decir, se elimina lo que es absolutamente neutro—todo aque-

(16) En este sentido, MILLÁN LÓPEZ: *Defensa de la Naturaleza y protección del medio ambiente. Consideraciones generales*, «RDAF», núm. 43, 1976, pág. 152.

(17) Cita esta frase concreta MARTÍN MATEO: *Derecho ambiental*, cit., pág. 59. Sobre la Conferencia, vid. el trabajo de VÁZQUEZ DE PRADA: *La Conferencia de Estocolmo sobre el Medio Ambiente*, en la «RAP», núm. 68, 1972.

(18) ARROYO GÓMEZ: *La problemática del medio ambiente*, «DA», núm. 140, 1971, pág. 46.

(19) CARCELLER FERNÁNDEZ: *La Ley de Protección del Ambiente Atmosférico y las Corporaciones locales*, «REVL», núm. 178, 1973, pág. 238.

- llo que los biólogos establezcan como relevante a efectos del equilibrio ecológico.
- Existen ya identificados en sí mismos una serie de elementos que desde lo más remoto de la civilización occidental se han considerado esenciales en el entorno humano: el aire, el agua, la tierra y la vida (que sustituye al fuego).
 - Otros elementos se añaden a éstos por diversas razones en tiempos recientes. El ruido, por ejemplo, o el entorno estético, han presentado tradicionalmente unas dificultades de medida que los separaban de otros (!) elementos más fácilmente cuantificables (20).
 - La obra del hombre contribuye a la creación de un entorno particular con el que, por una parte, se defiende de la Naturaleza y que, por otra, se inserta en la Naturaleza. Este es el medio ambiente urbano que tiene problemas más específicos, pero que, ciertamente, son medioambientales.

Esta última observación parece necesitar algún desarrollo. Gran parte de la doctrina, como hace MARTÍN MATEO, a través de la identificación medio ambiente = problemas de contaminación, acaba reduciendo esta problemática a la que se da en el aire, en el agua y, como mucho, en el suelo; otros autores, como ARROYO GÓMEZ, excluyen expresamente de su enfoque los problemas del Urbanismo que tan sólo podrían incluirse en un concepto amplio de medio ambiente que es rechazado (21). Pero la misma concepción del medio ambiente en cuanto «marco de vida» que propugna este último autor es equivalente a la de «entorno urbano» para una gran cantidad de personas de nuestra civilización industrial urbana. Y si se incluyen los valores del patrimonio histórico-artístico como algo defendible, también es forzoso incluir los valores de una perspectiva urbana o de los espacios libres acondicionados por el hombre. No existe diferencia cualitativa alguna, sino tan sólo de «intensidad» con que la labor creativa humana ha quedado plasmada en uno y otro caso (22).

(20) Permítaseme realizar una observación. Aunque la mayoría de los intercambios con el medio ambiente que podemos cuantificar son de orden biológico, no debe olvidarse que *también forman parte del medio ambiente humano elementos de orden psicológico*. La estética entraría en esta categoría, lo mismo que la publicidad o los convencionalismos sociales. Todo ello es de gran importancia en ese medio artificial creado por el hombre que son las urbes y ciudades actuales.

(21) ARROYO GÓMEZ: *La problemática del medio ambiente*, «DA», núm. 140, 1971, págs. 46 y 49. También en *Elementos de una política del medio ambiente*, «DA», número 145, 1972, pág. 80.

(22) Así, se habla de proteger los elementos «típicos» de un lugar, los que le dan carácter, los que nos hablan del modo de ser de una colectividad, con el mismo sistema que el de los monumentos histórico-artísticos. RODRÍGUEZ MORO: *Defensa de los valores históricos, artísticos, típicos y turísticos de carácter local*, «REVL», número 144, 1965, págs. 801 y ss.

El medio ambiente urbano tiene, además, una característica que lo hace de particular interés. A su trascendencia biológica, derivada de la concentración de habitantes, hay que añadir un poder de conformación psicológica de las personas muy enérgico y que actúa como factor positivo y negativo a la vez. Positivo en cuanto los estímulos culturales son abundantes; negativo, en cuanto el *stress* y los continuos requerimientos a la voluntad individual generan tensiones o frustraciones de difícil solución.

Por decirlo con palabras llanas, es importante la consideración de la ciudad como medio ambiente, porque con ello recordamos a sus gestores que tienen que hacer algo más que procurar que las edificaciones se realicen en línea y con un determinado volumen: deben crear un ambiente grato a sus ciudadanos en el más amplio sentido de la palabra.

Como se observa, se utiliza aquí un concepto amplio de medio ambiente. Si se tratase tan sólo de una cuestión de contaminación industrial, o de coste-beneficio de medidas correctoras de la polución, como quieren muchos, este trabajo no tendría sentido. La mirada habría que dirigirla directamente a la acción del Estado. Pero, aunque un pequeño Ayuntamiento no pueda controlar las masas de aire que pasan sobre él, intuitivamente pensamos que algo deberá hacer. A la consideración de lo que pueda ser ello se dedican las páginas que siguen.

III. CONSIDERACION ACTUAL DE LA PROBLEMÁTICA DEL MEDIO AMBIENTE

1. LA PERSPECTIVA CATASTRÓFICA Y LA POLITIZACIÓN DEL TEMA

La mayoría de las introducciones a la temática ambiental parten de una apreciación básica: el hombre del siglo XX está degradando, destrozando, destruyendo irreversiblemente el medio ambiente que le rodea. La perspectiva catastrófica, omnipresente, señala un único camino a los estudiosos de esta problemática: cómo proteger, preservar, conservar lo que está a punto de ser destruido en forma irrecuperable.

Este modo de entender las cosas, que encierra indudables valores, pues advierte contra peligros reales, posee, como contrapartida, una enorme carga sentimental, ideológica y política, que debe ser depurada en un análisis científico. El ecologismo es un fenómeno de países desarrollados que los que están en vías de desarrollo mi-

ran con tremendo recelo; y, aun dentro de aquellos, es propiciado por una cierta contracultura que considera aberrante el sistema de vida del *establishment*. La manipulación política de los legítimos anhelos de preservación de la Naturaleza puede llegar a alcanzar unas cotas verdaderamente alarmantes.

Al mismo tiempo, la politización de los problemas del medio ambiente es lógica e inevitable. Al fin y al cabo, afectan a todos los ciudadanos e implican opciones colectivas, y, como es sabido, en este campo, liberalismo y socialismo alzan sus banderas preconizando soluciones distintas, sin que puedan establecerse resultados definitivos (23).

2. PREVENIONES QUE DEBEN ESTABLECERSE

En tales condiciones no podemos hacer otra cosa que tomar nota de la carga axiológica que lleva el ecologismo y prevenirnos contra ella. Contra el catastrofismo dominante, recordar que han sido muchas las generaciones que se han creído situadas en puntos cruciales de la historia; contra la politización del tema no es necesario prevenirse, pues, al fin y al cabo, las normas jurídicas las hacen los políticos en un sistema representativo. Por lo demás, tome cada uno la posición que quiera, optimista o pesimista, acerca de nuestra especie, cuya supervivencia está, efectivamente, en jaque, aunque no sólo por motivos ambientales (si el equilibrio ecológico es delicado —que no lo es tanto—, más lo es el equilibrio atómico, invento humano en el que las fuerzas de recuperación espontánea de la Naturaleza nada pueden hacer).

Y la mejor prevención consiste en huir de afirmaciones tajantes acerca de lo que desconocemos, de planteamientos ampulosos a los que tan proclive se hace este tema, o de pronunciamientos en la línea pesimista, con los que tan sólo se pretende «estar al día». No es admisible, como se hace en un trabajo que lleva un título muy parecido al que ahora presento, hablar de que «la biosfera se corrompe como un fruto podrido» o de que el hombre es «una plaga de su propio planeta» (24), ni tampoco es de recibo el bucolismo agrarista que continúa la vieja línea del «menosprecio de Corte y alabanza de aldea», extendida en diversas épocas por las Cortes

(23) Véase la exposición realizada por MARTÍN MATEO en su *Derecho ambiental*, repetidamente citado, págs. 22 y ss.

(24) FOXÁ Y TORROBA: *Papel de las Administraciones local y provincial en la conservación del medio ambiente*, «PPVL», núm. 13, 1973, pág. 83, y en general todo el artículo continúa en el mismo tono.

européas, cuando se integra en una publicación de carácter jurídico (25).

Zapatero, a tus zapatos. Permítaseme la expresión para indicar que nadie está obligado—afortunadamente—a saber de todo, y que un poco de prudencia se hace necesaria frente a cuestiones tan polémicas como complejas.

IV. EL MEDIO AMBIENTE EN CUANTO AREA DE ACCION ADMINISTRATIVA

Derivado de todo lo anterior, resulta lógico que no deba buscarse aquí ningún «Manifiesto para la supervivencia» ni el volumen de partículas por millón de anhídrido sulfuroso admisible en el aire de una ciudad. Políticos, científicos y técnicos tienen su propia misión en la problemática ambiental, y lejos de mí la intención de suplantarla. Ahora bien: el medio ambiente es asimismo un área de la acción administrativa, y como tal puede ser estudiado desde el punto de vista jurídico.

La preocupación del Derecho y del Poder público por el entorno se centra en un objeto fundamental: la acción de las comunidades humanas en él. No se considera un conjunto de elementos en sí mismos, sino en función de las acciones humanas, que de esta forma adquieren un peso jurídico específico. La Ley del Suelo, por ejemplo, habla explícitamente de la «defensa, mejora, desarrollo o renovación del medio ambiente natural» (26), indicando con toda claridad que se trata de regular lo que el hombre haga en este preciso terreno.

En el fondo, el Derecho y la Ecología coinciden en que lo que les interesa son las interacciones, centrándose más el Derecho en el factor humano consciente (que es el que ha de corregir los desequilibrios causados inconscientemente), y la Ecología en el equilibrio final resultante.

Pues bien, esquematizando las posibles interacciones entre el hombre y su medio, tenemos:

(25) Escribe MILLÁN LÓPEZ en la «RDAF» lo siguiente: «En el ámbito rural las gentes pueden recrearse gozando en la contemplación de bellos paisajes, respirando un aire limpio...» MILLÁN LÓPEZ: *Defensa de la naturaleza y protección del medio ambiente. Consideraciones generales*, «RDAF», núm. 43, 1976, págs. 156-157. Lamentablemente, añadiría yo, su mal sistema de nutrición, deficiente educación y escasas posibilidades de comunicación le hacen preferir la emigración a esos paisajes y aire.

(26) Artículo 8.º de la Ley del Suelo, texto refundido de 9 de abril de 1976: «Los Planes directores territoriales de coordinación... 2. Contendrán las siguientes determinaciones... c) Las medidas de protección a adoptar en orden a la conservación del suelo, de los demás recursos naturales y a la defensa, mejora, desarrollo o renovación del medio ambiente natural y del patrimonio histórico-artístico.

1. EL MEDIO AMBIENTE SE PROTEGE

La protección del medio ambiente es la primera acción que surge cuando se plantea este tema. Se protege contra la contaminación, la polución o el deterioro, todo lo que suele resumirse en el concepto de «destrucción del medio ambiente».

No parece necesario insistir en una idea que aparece, espontánea e intuitivamente, en cualquier aproximación a las cuestiones ambientales. La degradación de nuestro entorno ecológico es un peligro a evitar y un peligro, además, que se comienza a advertir como mucho más cercano de lo que podría suponerse. La respuesta jurídica ha de ser la de facilitar los instrumentos adecuados a la protección de unos elementos que la Naturaleza nos ha proporcionado generosamente: los que conforman el *medio ambiente natural*.

Equivalente a la idea de protección del medio es la de «lucha contra la contaminación», de la que encontramos variados ejemplos en nuestro Derecho. Así, y en concreto para la atmósfera, se define como «*Conjunto de acciones legales y técnicas destinadas a prevenir la emisión de contaminantes a la atmósfera y a regular las cantidades que puedan ser toleradas*» (27), en un concepto extensible a otros componentes del medio ambiente. Esta lucha de protección exige clarificar previamente lo que es contaminación, y de ahí que a ello se dediquen todo tipo de normas. Ahora, para el mar, encontramos definiciones de contaminación marina en órdenes ministeriales (28), leyes (29) o convenios internacionales (30), que han sido los que más se han preocupado de esta materia (31).

(27) Anexo I (definiciones y terminología) de la Orden de 18 de octubre de 1976, sobre prevención y corrección de la contaminación atmosférica de origen industrial.

(28) Orden de 26 de mayo de 1976, sobre prevención de la contaminación marina por vertidos desde buques y aeronaves, artículo 1.º; Orden de 29 de abril de 1977, de instrucciones para el vertido al mar desde tierra de las aguas residuales a través de emisarios submarinos, artículo 1.º.

(29) Ley de 1 de abril de 1977, de aplicación de sanciones en caso de contaminación marina provocada por vertidos desde buques y aeronaves, artículo 1.º: «A los efectos de la presente Ley, se entiende por contaminación marina la introducción por el hombre, directa o indirectamente, en el medio marino, incluidos los estuarios, de sustancias, materiales o formas de energía que puedan constituir un peligro para la salud humana, perjudicar los recursos turísticos, paisajísticos o biológicos y la vida marina, o reducir las posibilidades de esparcimiento u obstaculizar otros usos legales de los mares.»

(30) Convenio de 16 de febrero de 1976, sobre protección del Mediterráneo contra la contaminación, artículo 2.º Todas estas definiciones son similares con algunas diferencias de matiz.

(31) Aparte del señalado existen el Convenio sobre la prevención de la contaminación del mar por vertidos de desechos u otras materias, de 29 de diciembre de 1972; el Convenio para la prevención de la contaminación marina provocada por vertidos

La protección del medio y la Naturaleza no significa la congelación absoluta de unas condiciones de vida dadas. Por un lado, se hace necesario admitir un grado de utilización humana más o menos elevado, y, por otro, es posible que la intervención del hombre cambie, para mejor, el medio protegido. En la Ley de Espacios Naturales protegidos de 2 de mayo de 1975 se establece, por ejemplo, que «la protección de estas áreas conducirá a su mejor utilización con finalidades educativas, científicas, culturales, recreativas o socioeconómicas» (art. 1.º, 4.º), y que en las reservas naturales de interés científico se puede «proteger, conservar y *mejorar* su gea, su flora y su fauna» (art. 2.º, 1.º).

El carácter no absoluto de la protección del medio se refuerza por consideraciones de tipo económico. Toda actividad humana, y en mayor grado la industrial, produce residuos y alteraciones metabólicas, químicas o físicas de los elementos que utiliza. No tendría sentido prohibir todo tipo de chimeneas industriales o todo tipo de captaciones de agua. Y en muchos casos tampoco pueden imponerse medidas correctoras de contaminaciones reales, so pena de gravar excesivamente la economía de un sector industrial. Todo ello plantea una problemática específica, que aquí no puede sino quedar apuntada.

2. EL MEDIO AMBIENTE SE ALTERA

La alteración del medio por el hombre en forma consciente o inconsciente es una posibilidad que el Derecho está obligado a considerar. Unas veces, para prohibir tajantemente tal alteración, como realiza el *Convenio internacional de prohibición de utilizar técnicas de modificación ambiental con fines militares u otros hostiles* (32); otras veces, para establecer los límites admisibles de incidencia alteradora del medio, al estilo de la Orden de 22 de diciembre de 1959, de *protección contra radiaciones ionizantes*, o, en fin, para prevenir efectos involuntarios de las acciones humanas, como se deriva de la creación, por Decreto de 10 de enero de 1963, de una «*red de alerta a la radiactividad*».

El grado en que el hombre altera el medio depende de sus posi-

desde buques y aeronaves, de 15 de febrero de 1972 (de los que toman su origen las normas españolas reseñadas), o el de prevención de la contaminación del mar por hidrocarburos, de 12 de mayo de 1954.

(32) De 10 de diciembre de 1976, fue ratificado por España el 4 de julio de 1978 (BOE de 22 de diciembre de 1978).

bilidades tecnológicas; pero la apreciación de los efectos producidos (que es lo que importa al Derecho) depende de los conocimientos de cada momento. *Los límites de las alteraciones conscientes tolerables y la previsión jurídica de las alteraciones inconscientes* se encontrarán, pues, en función de conocimientos científicos en constante evolución.

Una alteración del medio ambiente de peculiares características jurídicas es la encaminada a mejorarlo. Si reglamentar, prohibir, controlar, etc., es una forma típica de actuación administrativa, también lo es, aunque diferente, la de construir o fomentar las construcciones, así como la de impulsar todo aquello tendente a mejorar la calidad de vida. El problema estriba en que mientras que la ciencia puede decirnos lo que es dañino, no puede explicar en qué consiste esa «mejor calidad de vida» que todos buscamos. Las mejoras del medio ambiente se producirán, en consecuencia, en función de lo que la colectividad quiera o, en otros términos, derivarán de una decisión política (o, cuando menos, administrativa discrecional). En Tenerife existe un buen ejemplo de este tipo de alteraciones del medio: la playa de las Teresitas, en la que la arena del Sahara cubre la roca volcánica para crear un centro de esparcimiento producto de la voluntad del hombre y de la Naturaleza. Este es un supuesto de lo que podemos denominar «*medio ambiente acondicionado*» (33).

3. EL MEDIO AMBIENTE SE CREA

Aunque pueda parecer exagerado, es necesario advertir que también puede haber creación del medio ambiente humano. Desde luego, no se va a crear el aire que respiramos o el suelo en que apoyamos nuestro edificio, pero sí el suelo que pisamos o el paisaje que nos envuelve. Esto es cualitativamente distinto de la alteración del medio ambiente natural a que hacía referencia en el epígrafe anterior.

En el Urbanismo encontramos el caso paradigmático de crea-

(33) Podrían citarse otros muchos ejemplos de alteraciones del medio en que se busca una mejora del mismo. No todos los casos son tan claros como el citado y algunos, francamente discutidos; tanto es así que en unos lugares pueden llevarse a cabo y en otros no. El Urbanismo está plagado de estos ejemplos, en los que se discute la creación o no de zonas peatonales, la reserva de calles para las bicicletas infantiles, la aceptación o no de trenes suspendidos sobre pilotes, etc. (casos todos ellos que se han dado en las islas Canarias). A otro nivel, la actual polémica entre Aragón y Cataluña por el trasvase de las aguas del Ebro plantea interesantes problemas políticos para el nuevo Estado de las Autonomías.

ción de un medio ambiente artificial. Tanto es así que prestigiosos autores, como GONZÁLEZ PÉREZ, comentan el artículo 1.º de la Ley del Suelo bajo el epígrafe «La creación de medios ambientes artificiales» (34).

Desde luego, el alcance de la creación humana es, al menos de momento (35), pequeño en términos relativos y circunscrito a comunidades locales, característica esta que posee una gran relevancia para el tema que nos ocupa. La vinculación entre un horizonte limitado y un gestor de los intereses públicos asimismo limitado territorialmente (Urbanismo-Administración local), puede establecerse con toda facilidad. De ahí que sea necesario detenerse ligeramente en ese punto.

Como base de partida hay que aceptar que la ciudad no es un espacio ecológico en el sentido estricto del término. En esto puede aceptarse la postura de NEGRO (36) simplemente recordando que la ciudad ni es autónoma ni tiene mecanismos de funcionamiento en circuito cerrado. Pero para las ciencias sociales la ciudad sí configura un ámbito específico, que es el medio ambiente urbano, y así precisamente la ha contemplado Díez NICOLÁS (37). Este es el plano que también interesa al Derecho (ciencia social como la Sociología o la Ciencia Política), caracterizado por la limitación de sus dimensiones. Un paisaje urbano, el ruido, el aire contaminado, la suciedad en las calles, la armonía de una plaza, la belleza de un jardín o el dinamismo de una ciudad sólo puede apreciarse desde cerca de ellos, desde dentro de la ciudad. Todo ello no es ajeno a la biosfera, pero tampoco es creación de la Naturaleza, a no ser por intermediación del hombre. La creación de un medio ambiente de este tipo supone la misma transformación de los elementos naturales que la que convierte a sus componentes en cemento. Nuevos elementos y nuevas energías surgen, además, siendo desconocidos en la Naturaleza. La fuerza impactante de la publicidad mural, la presión de un estilo de vida ciudadano, la transformación de la noche en

(34) GONZÁLEZ PÉREZ: *Comentarios a la Ley del Suelo*, 3.ª ed. Cívitas, Madrid, 1977, pág. 91.

(35) Existen proyectos de alteración de las condiciones climáticas formulados en gran escala: en Rusia para hacer cultivable la Siberia, o en otros lugares para mejorar las condiciones de pluviosidad. Difícilmente se pasará en estas escalas de la «alteración de las condiciones naturales» para pasar a la creación de un clima artificial.

(36) *La gran ciudad, ¿espacio ecológico?*, «Rev. del Inst. de Ciencias Sociales», número 24, 1974, págs. 67 y ss. (citado por MARTÍN MATEO: *Derecho ambiental*, citado, pág. 178).

(37) Díez NICOLÁS: *La ciudad como medio ambiente*, «PPVL», núm. XIV, 1974, páginas 187 y ss.

la ciudad iluminada; todo ello es creado por el hombre y forma tanta parte de su medio ambiente como el agua o la tierra, que puede pasar días enteros sin ver en su estado natural. (Si antes hablaba de la playa de las Teresitas, ¿por qué no citar ahora al Puerto de la Cruz, donde las raíces secas de unas palmeras clavadas en el suelo sustituyen a las copas de los árboles?)

El medio ambiente, en fin, se protege, se altera y, también, se crea. Estas son las acciones que interesan al Derecho, para cuyo entendimiento es necesario todavía añadir dos perspectivas más: una, la correspondiente a su titularidad, y otra, la que afecta a su administración.

V. TITULARIDAD Y ADMINISTRACION DEL MEDIO AMBIENTE

1. EL MEDIO AMBIENTE COMO VALOR COLECTIVO

El medio ambiente no es un bien en el sentido utilizado por el Código Civil (38), dado que no puede ser objeto de apropiación; pero no cabe duda que lo es en el sentido del lenguaje ordinario, es decir, tiene un valor tanto más elevado cuanto más adecuado y agradable resulte para la vida humana (39). Este valor abarca una variada gama de posibilidades. Por un lado, la necesidad de determinados factores y condiciones biológicas para el sostenimiento de la vida les adjudica el valor, incalculable, de lo imprescindible; por otro lado, cuando la transformación o conservación del medio ambiente se mueve en el ámbito de las consecuencias no graves, surge el valor económico del costo de las operaciones necesarias para realizar o contrarrestar su modificación; finalmente, se dan incidencias en el medio ambiente cuyas repercusiones concretas no se pueden precisar, por lo que no es posible entrar a considerar si el medio ambiente aumenta o disminuye de valor.

A pesar de las dificultades de introducción de este tipo de valoraciones en el mundo del Derecho, poco a poco se va consiguiendo un reconocimiento jurídico de su realidad y, lo que es más importante, se adjudican efectos concretos a la existencia de un medio ambiente determinado: hoy día adquiere un valor patrimonial cuya

(38) Artículo 333: «Todas las cosas que son o pueden ser objeto de apropiación se consideran como bienes, muebles o inmuebles.»

(39) Este valor puede medirse, o al menos considerarse, en las ciencias económicas. En este sentido, ALVAREZ RENDUELES: *La Hacienda Pública y el medio ambiente*, «RDAF», núm. 41, 1975, págs. 270 y ss.

situación fáctica puede llegar a ser defendida a través de los interdictos posesorios. La sentencia de la Audiencia Provincial de Madrid de 12 de noviembre de 1974 (40) sienta esta doctrina, verdaderamente novedosa, aplicándola a un caso de paralización de una obra por unos vecinos de la misma urbanización, aun cuando dicha obra contaba con la pertinente licencia municipal. La sentencia es clara, al identificar la situación que se protege con el interdicto. No se trata—dice—de defender simplemente la belleza del paisaje, sino, en concreto, la pureza del ambiente, la tranquilidad, el silencio y el transitar sin agobiantes aglomeraciones, que son *bienes patrimoniales que la economía moderna tiene en cuenta y valora en dinero*.

En el caso objeto de la resolución judicial expuesta encontramos, en escala reducida, algo aplicable, en general, a todo núcleo urbano, es decir, que quienes han creado y disfrutan de unas condiciones de calidad de vida determinadas tienen título suficiente para defenderlas. El sistema administrativo (concesión de licencia municipal) es, en principio, el adecuado para canalizar estas cuestiones, por lo que afectan al interés general; pero otros sistemas jurídicos pueden ser utilizados para defender un valor que, al menos en casos, genera una situación de posesión defendible incluso por medios de Derecho común.

Con mayor o menor dificultad de fijación, lo que sí es evidente es que el medio ambiente no tiene un propietario determinado, no posee un titular específico. Como ha recordado MARTÍN MATEO, el medio ambiente procede de cosas consideradas *res nullius* (41) o, más bien, *res communes omnium*, aquellas que en el Derecho romano llegaron a diferenciarse de las *res universitatis* y de las *res publicas*.

Tendremos ocasión de volver sobre esto más adelante. Por el momento interesa tan sólo destacar este aspecto del valor del medio ambiente, que, insistamos, no debe situarse en cada uno de los elementos materiales que lo componen, sino en la trabazón de todos y cada uno de ellos con la actividad del hombre.

2. EL MEDIO AMBIENTE COMO ALGO A ADMINISTRAR

No existe excesivo problema conceptual para imaginar algo valioso sin adscribirlo a un titular con la calidad de propietario. Aho-

(40) Comentada por SAINZ MORENO en «REDA», núm. 5, 1975, págs. 268 y ss.

(41) MARTÍN MATEO: *Derecho ambiental*, cit., pág. 78.

ra bien, en cuanto surja cualquier tipo de utilización (y el medio ambiente, por definición, se utiliza, se vive), será necesario configurar algún modo de reparto y control de la adjudicación de utilidades. Si éste es distinto del uso libre e inocuo (es decir, el que no produce cambio alguno sobre el objeto utilizado y la abundancia del mismo permite satisfacer a todos los que lo desean), surgirá entonces la figura del administrador.

La no inocuidad de los usos de los elementos más comunes, aire o agua, así como la no inocuidad de muchas de nuestras proyecciones hacia los demás (ruidos, residuos), se ha ido demostrando con los progresivos avances de la ciencia. La acumulación de mayores densidades de personas permitidas por una tecnología en incesante desarrollo hace disminuir correlativamente la abundancia típica del uso libre. Al buscar un administrador para el valor colectivo constituido por el medio ambiente, el Poder público hace acto de presencia y asume sus funciones sometido al Derecho administrativo.

VI. EL PROBLEMA DE LAS DIMENSIONES DEL ENTORNO

Hasta ahora hemos utilizado una noción de medio ambiente de la que, decíamos, no era necesario conocer exactamente su contenido, pues era suficiente con examinar la actividad humana en relación con cualquiera de los aspectos en que se concreta el entorno. Pero al examinar con mayor detalle esta relación nos encontramos con lo que he denominado «el problema de las dimensiones del entorno».

1. UNIVERSALIDAD DE LA PROBLEMÁTICA Y ORDENAMIENTOS ESTATALES

La aventura humana se ha caracterizado hasta ahora por haberse movido en un Universo en progresiva ampliación. Las civilizaciones mesopotámicas, egeas, egipcias y grecolatinas conocieron un mundo limitado por mar y por tierra; la cultura europea conoció tan sólo la limitación del mar, y la venció; al fin, ELCANO realizó la circunnavegación de la Tierra, y la era de los descubrimientos se encargó de dar a conocer a todos los rincones del globo terrestre. A medida que la geografía se amplía, el medio ambiente se ensancha en extensión. Y cuando este proceso finaliza, comienza la profundización en el conocimiento de las interacciones ambientales,

que nos lleva, por su parte, a establecer que las proyecciones de una actividad humana puedan dar no una, sino varias vueltas a la Tierra (no me refiero a los satélites artificiales, sino a simples factores contaminantes, como el mercurio, DDT o polvo radiactivo).

En estas condiciones, el Derecho, que funciona sobre la base de mecanismos causa-efecto, ¿cómo se establece?... Pues, sencillamente, utiliza el sistema general de producción de sus propias normas por los Estados soberanos, cuyas voluntades pueden concordarse en tratados internacionales. A este sistema son inherentes tres grandes principios:

- a) Cada Estado puede explotar sus recursos estableciendo su propia normativa en materia de medio ambiente.
- b) Cada Estado posee la responsabilidad de no causar daños al medio ambiente existente en otros Estados.
- c) La existencia de un único biosistema a nivel mundial se acepta por evidencia científica, pero tan sólo puede llevar al establecimiento de convenios concretos y de libre ratificación (42).

No existe ningún criterio que *a priori* pueda decidir qué cuestiones son de rango internacional y otras de rango estatal. Los convenios internacionales es evidente que afectarán con gran intensidad a los elementos ajenos a la jurisdicción de un Estado, como el mar (43); pero también encontramos convenios sobre algo tan doméstico como los detergentes, ante la importancia de que sean o no biodegradables (44), o sobre temas previamente reglamentados por

(42) Estos principios aparecen gráficamente expuestos en el preámbulo del *Convenio internacional sobre la prevención de la contaminación del mar por vertimiento de desechos y otras materias*, de 29 de diciembre de 1972, que dice así:

«Las Partes Contratantes del presente Convenio,

Reconociendo que el medio marino y los organismos vivos que mantiene son de vital importancia para la Humanidad y que es de interés común el utilizarlo de forma que no se perjudiquen ni su calidad ni sus recursos;

Reconociendo que, de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas y los Principios del Derecho Internacional, los Estados tienen el derecho soberano de explotar sus recursos según su propia normativa en materia de medio ambiente y la responsabilidad de asegurar que las actividades que se realicen dentro de su jurisdicción o bajo su control no causen daño al medio ambiente de otros Estados o al de zonas situadas fuera de los límites de la jurisdicción nacional...

... Han acordado lo siguiente.»

(43) Ya se han citado diversos Convenios que le afectan al tratar del medio ambiente como objeto de protección.

(44) Véase el acuerdo número 64 del Consejo de Europa, sobre limitación del empleo de detergentes en los productos de lavado y limpieza, de 16 de septiembre de 1968 (adhesión española, 29 de julio de 1975; BOE de 29 de octubre de 1975).

cada Estado (45). La claridad de los conocimientos científicos en cada materia, las pruebas que se aporten de los daños causados por una contaminación concreta y la voluntad de las gentes, le dan un ámbito u otro a las cuestiones ambientales. En la duda, el alcance genérico de la soberanía estatal se impone también en este tema.

2. INTERESES NACIONALES E INTERESES LOCALES

Y si es difícil establecer un alcance nacional y otro internacional en el fenómeno de la contaminación, también lo es cuando tratamos de dilucidar lo que es de alcance local y nacional. Fenómenos como el ruido o el humo, que se pueden medir en su alcance territorial, pueden ser claramente locales; otros, como la evacuación de residuos, dependerán en su alcance del modo en que se realicen; y aun otros, como la existencia de un paraje singular (por su contenido natural o cultural), entremezclan intereses locales, nacionales e internacionales.

Una vez más, aparece claro que lo que importa del medio ambiente no son sus elementos, estáticamente considerados, sino las interacciones que entre él y los seres vivos se producen. Dichas interacciones poseen muy distintos alcances y, consecuentemente, se producirán en muy distintos ámbitos territoriales.

Pero la estructura de las comunidades humanas se basa hoy en su asentamiento territorial, en la existencia de fronteras, límites y lindes, en los que confinar la jurisdicción de cada uno de los poderes públicos que se reconocen. Esta forma de delimitación territorial ha de encajar mal con la problemática ambiental.

A nivel de principios, de las grandes declaraciones, encontramos que es al Estado a quien incumbe la defensa de esa «calidad de vida» para la cual declara solemnemente que se ha dotado de una Constitución (46) y de la que forma parte esencial un medio ambiente grato. Medio ambiente que, por otra parte, es un derecho, tutelado y garantizado por el Estado, que lo proclama como uno de los principios rectores de su política social y económica: «Todos tienen el

(45) Véase el Convenio para la protección a los pájaros útiles a la agricultura, de 9 de enero de 1954 (Instrumento de ratificación depositado por España el 24 de agosto de 1955, *BOE* de 13 de septiembre de 1955), en relación con la Ley de 19 de septiembre de 1896, de protección de los pájaros; Ley de Caza, de 16 de mayo de 1902, y Convenio precedente de París, de 1902.

(46) Preámbulo de la Constitución Española de 1978: «La Nación española..., en uso de su soberanía, proclama su voluntad de: ... Promover el progreso de la cultura y la economía para asegurar a todos una digna calidad de vida.»

derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo» (47). Lógicamente, la misión de «velar 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» se confía a los «poderes públicos», quienes la realizarán «apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva», todo ello en el mismo artículo 45 de la Constitución que declara el derecho.

La mención de los «poderes públicos» no resulta muy explícita: se refiere a todos los poderes de carácter público constituidos en y dentro del Estado. Los de ámbito estatal, en primer lugar, por la propia naturaleza del texto constitucional, pero también los de ámbito local. Y de éstos, de la Provincia y el Municipio, la propia Constitución reconoce dos características fundamentales: su autonomía y régimen representativo.

La intervención de las Corporaciones locales en la temática ambiental se configura, en principio, como resultado de un deber genérico de defender y restaurar el medio ambiente, deber que, autónomamente, se cumplimentaría por las Entidades locales.

Ahora bien, en el necesario reparto de jurisdicciones, las competencias de la Administración local se definen sobre la base de «los intereses peculiares de los pueblos», o de «intereses, necesidades generales o aspiraciones ideales de la comunidad municipal», para los Municipios (48), o, en fin, de los «intereses peculiares de la Provincia» para ésta (49). Esta «peculiaridad», este localismo, sabemos que resulta muy difícil de determinar en la temática ambiental, aunque sabemos también que existen cuestiones absolutamente propias de las comunidades urbanas, así como que la «calidad de vida» se juega en la mayoría de las ocasiones en niveles convivenciales reducidos. Todo ello nos induce a determinar que la Administración local tiene necesidad de intervenir en estas materias.

El problema básico consiste en determinar si es propia de la

(47) Artículo 45, 1.º, de la Constitución. Otras Constituciones contemporáneas formulan este mismo derecho en términos muy parecidos. Así, la Constitución portuguesa de 2 de abril de 1976, en su artículo 66, establece: «Todos tendrán derecho a un ambiente humano de vida salubre y ecológicamente equilibrado, y el deber de defenderlo.» Y la de la URSS de 7 de octubre de 1977: «En interés de la presente y de las futuras generaciones, se adoptan en la URSS las medidas necesarias para la protección y el uso racional, científicamente fundamentado, de la tierra y del subsuelo, de los recursos acuáticos, de la flora, de la fauna, para conservar limpios el aire y el agua, asegurar la reproducción de las riquezas naturales y el mejoramiento del medio ambiente» (art. 18).

(48) Artículo 101, 1.º y 2.º, k), de la LRL.

(49) Artículo 242 LRL.

Administración local la intervención en todos y cada uno de los problemas que el medio ambiente plantea, o, más bien, sus funciones se centran en un área específica, quedando en las demás reducida a un papel de colaboración con el Estado (bien voluntaria, bien impuesta por las normas estatales). Como ha recordado ALVAREZ RICO, el minifundismo administrativo y las competencias compartidas son obstáculos para la protección eficaz de un medio que se cualifica por su complejidad y amplitud: el medio ambiente (50).

VII. LA DISTINCION FUNCIONAL DE BASE: MEDIO AMBIENTE URBANO Y MEDIO AMBIENTE NATURAL

Si resulta prácticamente imposible medir, con criterios de cercanía o lejanía, las dimensiones de la problemática ambiental local, no lo es tanto establecer una distinción cualitativa que, a su vez, se convierte en una distinción funcional. Me refiero, en concreto, a la distinción entre lo urbano y lo correspondiente a la Naturaleza, entre el medio ambiente creado por el hombre y el medio ambiente natural.

1. EL CONTROL DEL ENTORNO ARTIFICIALMENTE CREADO POR SUS PROTAGONISTAS

La idea que trato de exponer ahora es que el medio urbano, al ser producto de una acción y una voluntad humana, debe ser regido y controlado por esta misma voluntad. Planteado de otro modo, esto significa que la comunidad local que vive en un núcleo urbano es quien lo crea, quien lo hace existir como algo diferenciado de su entorno natural; nadie puede irrogarse un mejor título jurídico para administrador de los problemas que surjan en este concreto medio.

Muchas argumentaciones podrían aportarse para corroborar la idea expuesta. Entre ellas destaca un hecho: en el Urbanismo, a pesar de las continuas injerencias del Estado, vistas con buenos ojos por alguna doctrina (51), son los entes locales los que se configuran como de competencias generales, poseyendo todas aquéllas no atri-

(50) ALVAREZ RICO: *La crisis del concepto de competencia administrativa y la defensa del medio ambiente*, «DA», núm. 149, 1972, pág. 115.

(51) PÉREZ OLEA: *La organización administrativa del Urbanismo. Antecedentes, evolución y prognosis*, «RDAF», núm. 22 (monográfico, dedicado al «I Curso de Derecho Urbanístico», Universidad de Santiago), 1969, págs. 111 y ss.

buidas expresamente a otras instancias (52). La «gestión urbanística en general» es presentada, con estas mismas palabras, como la primera de las funciones municipales en la Ley de Régimen local (53), al tiempo que la Ley del Suelo presenta a los órganos urbanísticos del Estado con las competencias que expresamente les reconoce y con una función general, siendo ésta tan sólo la de que:

«Los órganos urbanísticos fomentarán la acción de las Corporaciones locales, cooperarán al ejercicio de la competencia que les confiere la Ley de Régimen local, y se subrogarán en ella cuando no la ejercieran adecuadamente o su cometido exceda de sus posibilidades» (54).

En otras referencias normativas se descubre que el legislador considera que la función de las Entidades locales se desarrolla básicamente en los núcleos de habitación de tipo urbano. Si se trata de policía, ésta tiene como finalidad velar por «la tranquilidad, seguridad, salubridad o moralidad *ciudadanas*» (55); y cuando son actividades molestas, nocivas, insalubres o peligrosas, un elemento determinante es la distancia al «núcleo más próximo de población agrupada» (56). La concentración de personas en un núcleo habitado es, precisamente, un elemento que el Derecho tiene en cuenta a muchos efectos del régimen local. El caso extremo es la legislación especial de metrópolis y grandes ciudades; pero, sin ir tan lejos, la legislación urbanística aporta suficiente número de muestras: a efectos de la constitución de patrimonios municipales de suelo (57) o de la aprobación de planes (58); a efectos de la obligatoriedad de la redacción de planes (59) o de formación de presupuestos especiales de Urbanismo (60). Ni que decir tiene que la legislación de régimen local utiliza el número de habitantes como criterio diferenciador a muchos otros efectos.

Lo anterior viene a cuento porque es precisamente la concentración de la población la que agudiza los problemas de la convivencia humana, la que posibilita un medio ambiente artificial cada vez más complejo, pero al mismo tiempo progresivamente delicado; en últi-

(52) Vid. GUAITA MARTORELL: *Organización administrativa del Urbanismo*, «RDU», núm. 21, 1971, págs. 38 y ss.

(53) Artículo 101, 2.º, a), LRL.

(54) Artículo 5.º, 4.º, de la Ley del Suelo (texto refundido de 9 de abril de 1976).

(55) Artículo 1.º, 1.º, del Reglamento de Servicios de las Corporaciones locales.

(56) Artículo 4.º, *in fine*, del Reglamento de Actividades Molestas, Nocivas, Insalubres o Peligrosas.

(57) Artículo 89 de la Ley del Suelo.

(58) Artículo 35 de la Ley del Suelo.

(59) Artículo 36 de la Ley del Suelo.

(60) Artículo 192 de la Ley del Suelo.

ma instancia, la que hace nacer una Administración local poderosa. Permítaseme en este punto hacer referencia a una experiencia personal. Cuando hace unos años estudiaba la Administración local de Galicia (61), era la dispersión de la población típica de la zona húmeda del norte y noroeste de España uno de los principales obstáculos para el desarrollo de unos Municipios pujantes en el medio rural.

Para resumirlo de alguna manera, podemos destacar: *a)* El medio ambiente urbano posee un carácter diferencial artificial muy marcado; *b)* El Derecho y la realidad sociológica identifican la vida de las Entidades locales a partir de la concentración de sus habitantes; *c)* En el Urbanismo, las Entidades locales actúan por derecho propio; *d)* Los problemas del medio ambiente se agudizan con la concentración urbana. Todo ello lleva, evidentemente, a la conclusión de que es en el Urbanismo donde el protagonismo de las Corporaciones locales en materia ambiental ha de ser necesariamente considerado. Presentándolo de otra manera, podemos concluir que el control del medio ambiente urbano es una función inalienable de las Corporaciones locales.

2. NATURALEZA Y ADMINISTRACIÓN LOCAL: FUNCIONES DE COOPERACIÓN Y COLABORACIÓN

El título que encabeza este epígrafe puede dar lugar a confusión, y debe ser bien entendido. No se trata de que las Entidades locales tengan que vivir forzosamente de espaldas a la Naturaleza o renunciar a cualquier iniciativa en este terreno, sino de que el medio ambiente natural plantea una problemática que excede del ámbito territorial de las competencias locales.

El planteamiento que hay que realizar ante los problemas de la vida silvestre y del entorno natural es inverso del efectuado en las cuestiones urbanas. Ahora es el Estado el ente de competencias generales (actualmente, con un competidor: las Comunidades Autónomas que nazcan—ya lo están haciendo—en el Estado de las Autonomías), y la Administración local la que recibe competencias expresas de la normativa *ad hoc*; ahora, la cooperación y funciones subsidiarias habrá que situarlas en el ámbito local.

(61) Los resultados de esta investigación han sido publicados parcialmente. DE LA CUÉTARA MARTÍNEZ: *La Administración local de Galicia en la hora de las autonomías*, «REVL», núm. 200, 1978, págs. 783 y ss.

En última instancia, podría decirse que son dos mundos distintos los contemplados en la Ley de Suelo y la Ley de Espacios Naturales Protegidos. A pesar de sus múltiples puntos de contacto, giran en órbitas conceptuales diferentes, y éste es el hecho que quiero ahora resaltar, incluso forzando un poco la imagen.

El protagonismo estatal puede apreciarse, por ejemplo, en la Ley, enumerada anteriormente, de Espacios Naturales Protegidos, lo mismo que en la de Protección del Ambiente Atmosférico. Analicemos rápidamente esta última, pues a primera vista parecería que la contaminación atmosférica también es una cuestión urbana, a incluir entre lo establecido en el epígrafe anterior.

Desde sus primeros artículos se aprecia una diferencia de estilo notable entre los términos con que se expresa esta Ley y los correspondientes a las normas reguladoras del suelo o del régimen local.

En primer lugar, ya no aparecen las esperadas referencias a los núcleos de habitación, sino a los «riesgos, daños o molestias graves para las personas o bienes de cualquier naturaleza» (62), y no se plantea el supuesto de «ciudades de atmósfera contaminada», sino el de «zonas», que, lógicamente, comprenden poblaciones, pero también «lugares» (63). En segundo lugar, es fácilmente comprobable que la temática regulada excede de las posibilidades locales: así, gran parte de la normativa es de tipo industrial (64) o de ámbito nacional (65), conteniéndose en ella, como ha señalado ALVAREZ RENDUELES, medidas fiscales de gran interés desde el punto de vista estatal (66). Por último, y lo que es altamente significativo, las Corporaciones locales aparecen en algún caso como posibles «enemigos» cuyas competencias hay que limitar: fijados los estándares mínimos por el Estado, los Ayuntamientos no podrán denegar la licencia por razones de protección del ambiente atmosférico, y si el Gobierno decide una localización por razones de defensa o de alto interés nacional, ésta se impone a las Entidades locales afectadas (67).

No podemos detenernos más en esta Ley, que aquí se utiliza como

(62) Artículo 1.º de la Ley de Protección del Ambiente Atmosférico, de 22 de diciembre de 1972.

(63) Artículo 5.º íd.

(64) Artículo 3.º: Instalaciones industriales emisoras de contaminación. Artículo 4.º: Características de los combustibles. Artículo 11: Subvenciones a industrias o actividades ya instaladas.

(65) Red nacional de estaciones de vigilancia.

(66) ALVAREZ RENDUELES: *La Hacienda Pública y el medio ambiente*, «RDAF», número 41, 1975, pág. 268.

(67) Artículos 3.º, 4.º y 5.º de la misma Ley.

muestra (68), creo que bastante significativa, de una situación. Véanse las competencias diseñadas en esta Ley, y se advertirá el prepotente papel del Estado.

Las Entidades locales pueden actuar en el ámbito de la vida natural, y, de hecho, la Ley examinada pretende que lo hagan. Pero han de hacerlo voluntariamente, y no es de esperar una gran trascendencia de sus actuaciones. Considérese el supuesto que la Ley menciona especialmente:

«Dentro de sus respectivas competencias, la Administración del Estado y las Corporaciones locales adoptarán... cuantas medidas sean necesarias para mantener la calidad y pureza del aire y, en especial, la conservación de masas forestales y espacios verdes» (69).

Si se esperase de la Administración local un resultado cuantitativamente apreciable, la legislación forestal española (una redacción distinta de la actual) y la titularidad de los montes públicos habrían de ser asimismo diferentes.

A pesar de que no quedan diseñadas con exactitud las competencias ambientales del Estado en la vida silvestre—no entra en el propósito de este trabajo—, al menos podemos destacar ya una conclusión: no es función *propia, específica y exclusiva* de la Administración local el control del ambiente natural. Un ente local, desde luego, puede tomar la iniciativa que guste en esta materia, al ser entidad de competencias generales. Pero si quiere utilizar las potestades de Derecho público inherentes a su cualidad de Administración territorial, éstas le deberán haber sido otorgadas expresamente por una norma. Al fin y al cabo, la Administración local no ha nacido para atender concretamente este fin, que, por otra parte, le supera, y sí lo ha hecho, en cambio, para atender al desarrollo y ordenación de los núcleos urbanos.

VIII. LA POLICIA URBANISTICA COMO INSTRUMENTO JURIDICO DE LAS CORPORACIONES LOCALES

1. REFERENCIA A LAS POTESTADES NOMINADAS QUE SE INCLUYEN EN ESTE CONCEPTO

A pesar del cierto desprestigio que el término «policía» tiene hoy en la literatura jurídico-administrativa, conserva su validez

(68) Existe un comentario de CARCELLER dedicado a la *Ley de Protección del Ambiente Atmosférico y las Corporaciones locales*, «REVL», núm. 178, 1973, páginas 325 y ss.

(69) Artículo 1.º, 3.º, de la Ley de Protección del Ambiente Atmosférico.

para hacer referencia a un área de acción específica del Poder público. Llámese actividad de limitación, como hace parte de la doctrina (70), llámese intervención administrativa en la actividad privada (71), o como quiera que sea, lo cierto es que tanto la temática del medio ambiente como la del Urbanismo vienen presididas por un conjunto de medidas de tipo policial (72).

La policía urbana tiene como fin velar por el buen orden de las cosas de la urbe, por la consecución de una ordenación satisfactoria en el desarrollo de la ciudad y, en general, de todo núcleo habitado. En este sentido que, como se aprecia, es más amplio que el utilizado por el Reglamento de Servicios (73) e incluso que el de la Ley de Régimen local (74), es una herramienta de primer orden para todas las cuestiones que afectan al medio ambiente urbano.

No es posible aquí desarrollar todas las potencialidades que contiene este concepto, al actuar en una materia como el Urbanismo, en la que son constantes las delimitaciones y limitaciones de los derechos de los particulares (75). Otras lecciones del cursillo desarrollan, por su parte, aspectos diversos de sus manifestaciones. Lo que parece conveniente, al menos, es realizar una enumeración escueta de las potestades que, con un nombre propio, tienen un régimen jurídico suficientemente conocido. De esta forma recordaremos los medios típicos de intervención urbanística de las Corporaciones locales en materia, repitámoslo, de medio ambiente urbano.

La primera de ellas es la *potestad normativa* que se manifiesta

(70) Terminología al uso en los tratadistas actuales del Derecho administrativo. Por todos, GARCÍA DE ENTERRÍA-FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ: *Curso de Derecho administrativo*, tomo II, Cívitas, Madrid, 1977, págs. 99 y ss.

(71) Esta denominación se encuentra no sólo en la doctrina (por ejemplo, VILLAR PALASÍ: *Intervención administrativa en la industria*), sino en el Derecho local: así se titula el Título I del Reglamento de Servicios de las Corporaciones locales.

(72) MILLÁN LÓPEZ considera un defecto el carácter «marcadamente policial» de la legislación medioambientalista: *Defensa de la naturaleza y protección del medio ambiente. Consideraciones generales*, «RDAF», núm. 43, 1976, pág. 173. A mi entender, se trata simplemente de algo inherente a un sistema de control de actividades ajenas a través de potestades administrativas.

(73) Se refiere este Reglamento expresa y únicamente a «velar por el cumplimiento de los Planes de ordenación aprobados» (art. 1.º, 3.º).

(74) La referencia a la «policía urbana» que se realiza en el marco del artículo 101 de la Ley de Régimen local—apartado h)—debe ser completada con la que se realiza a la «gestión urbanística en general» del apartado a) del mismo artículo.

(75) Tampoco es posible introducir aquí las referencias bibliográficas de lo que es en sí una disciplina específica. Como manuales orientativos pueden utilizarse los de CARCELLER: *Instituciones de Derecho urbanístico*, Montecorvo, Madrid, 1977, o de GARCÍA DE ENTERRÍA-PAREJO ALFONSO: *Lecciones de Derecho urbanístico*, Cívitas, Madrid, 1979, y bibliografía allí reseñada. Existen también bibliografías específicas, como la publicada en los números 155 al 159 de «DA» (septiembre 1973 a junio 1974) sobre «Urbanismo y vivienda».

en la redacción de planes de urbanismo u ordenanzas municipales. En los planes, a partir del nivel de plan director territorial, intervienen las Diputaciones y Cabildos (76), para ser el documento urbanístico por excelencia el Plan General Municipal, competencia (en su redacción) de las Corporaciones de este orden. El contenido de esta norma ni que decir tiene que configurará un orden urbano determinado, desarrollará una voluntad colectiva sobre el ambiente que se quiere y que se tiene, y será, al fin y al cabo, un acto de afirmación de la colectividad estructurada en Administración local (77).

Las ordenanzas municipales y bandos de «policía y buen gobierno» son también herramientas importantes de regulación ambiental: sirva de botón de muestra la Ordenanza municipal «*sobre protección del medio ambiente contra la emisión de ruidos y vibraciones*» del Ayuntamiento de Madrid (78). Dado que aquí no se hace otra cosa que una reseña, tan sólo queda por mencionar la existencia de una reciente obra de EMBID IRUJO para dar por cerrado el tema (79).

La *postestad autorizante* o, si se prefiere, el poder de sometimiento a licencia, es otra de las manifestaciones típicas de la policía urbanística, una y otra vez estudiada por la doctrina (80). La licencia es la gran arma en manos de las Entidades locales para controlar las iniciativas privadas. Tanto es así que cuando la normativa reguladora de los centros y zonas de interés turístico llamó al otorgamiento de las licencias a los órganos de la Administración central, se vio en ello una alteración de gran trascendencia para el poder y la autonomía locales (81).

La *potestad sancionadora* acompaña, ¡cómo no!, a las medidas de policía, y ahí está el Reglamento de Disciplina urbanística para proporcionar un cauce específico a la ordenación del medio urbano.

Otros poderes, como el de dar órdenes o prohibiciones individua-

(76) «Las Diputaciones Provinciales y Cabildos Insulares podrán redactar, por propia iniciativa o a petición de los Ayuntamientos respectivos, Planes directores territoriales de coordinación cuando el ámbito territorial de los mismos afecte a la totalidad o parte del respectivo territorio provincial o insular» (art. 30, 2.º, de la Ley del Suelo).

(77) Lo dicho no prejuzga la existencia de intervenciones de tutela del poder central en la tramitación de los planes.

(78) Aprobada definitivamente por el Pleno el 30 de abril de 1969.

(79) EMBID IRUJO: *Ordenanzas y reglamentos municipales en el Derecho español*, IEAL, Madrid, 1978.

(80) Por todos, CLAVERO ARÉVALO: *El nuevo régimen de las licencias de urbanismo*. Cívitas, Madrid, 1976.

(81) GONZÁLEZ-BERENGUER URRUTIA: *Gestión, financiación y control del urbanismo*. IEAL, Madrid, 1979, pág. 44.

les (82), el de ejecución forzosa de actos y acuerdos o el de expropiar, puede considerarse que pertenecen con carácter general a las Administraciones públicas, por lo que podemos cerrar el catálogo —no exhaustivo, por supuesto— con la referencia a la *potestad de inspección y comprobación*, de singular importancia para muchas incidencias en el medio ambiente no perceptibles a simple vista.

2. ESTUDIO DE ALGUNOS CASOS LÍMITE: POLICÍA URBANÍSTICA Y AMBIENTE ESTÉTICO

En los núcleos de habitación, allí donde se produce lo que hemos denominado «medio ambiente creado por el hombre», es donde, según todo lo expuesto, la policía municipal despliega al máximo sus efectos. Quizá sea interesante detenerse en considerar hasta dónde alcanza esta policía.

Para ello hay que deslindar dos situaciones posibles. La primera de ellas se da cuando el orden urbanístico está normativamente definido, es decir, cuando el medio ambiente urbano que la colectividad quiere darse está contenido en un plan. La segunda de ellas aparece cuando tal definición normativa no existe.

En el primer caso no se plantean graves problemas. La intervención administrativa dedicada a «velar por el cumplimiento de los planes» como explicitaba el Reglamento de Servicios, está legitimada por la normativa que arrancando de la Ley de Régimen local y Ley del Suelo se concreta para un determinado terreno a través de los planes y actos (licencias) administrativos. Pero en el segundo es necesario entender que, a pesar de la carencia de plan, la policía administrativa puede actuar para la defensa de un medio ambiente urbano. Aunque la colectividad no se haya pronunciado, es evidente que en todo ente local existe, se ha configurado, un ambiente determinado, identificable y valorable en sí mismo. No es consecuencia de un acto querido comunitariamente, de una decisión normativa, pero es claro que tampoco puede quedar a disposición de los particulares en cuanto valor colectivo que es. Planteado en otros términos, la situación es la siguiente: cuando no existe plan, o el plan existente no precisa un determinado extremo, o incluso cuando se

(82) Incluido como medio típico de policía en el artículo 5.º del Reglamento de Servicios de las Corporaciones locales. Para las manifestaciones en general del poder de policía a través de actos administrativos, *vid.* CARRETERO PÉREZ: *Actos administrativos de intervención urbanística sobre la propiedad*, «RDU», núm. 27, 1972, páginas 55 y ss.

trata de una operación no regulada con alcance general en la Ley del Suelo, debe examinarse si se altera el *statu quo* colectivo existente en todo núcleo urbano y conformador de su medio ambiente particular. Y es evidente que el particular no está legitimado para producir ninguna alteración sustancial en dicho medio ambiente, alteración que sólo puede venir de una decisión colectiva tomada con alcance general (normativo).

Esta situación conlleva una especial característica: al tratarse de la conservación de un orden simplemente existente, la policía preventiva no puede actuar, ni, en consecuencia, se pueden someter a licencia las actividades particulares; como recuerda el Reglamento de Servicios «la intervención defensiva del orden, en cualquiera de sus aspectos, se ejercerá frente a los sujetos que lo perturbaren» (83), mientras que para someter a licencia una actividad se necesita norma previa (84).

La inclusión de los valores de un «ambiente estético» entre las competencias municipales específicas, incluso en defecto de normativa previa, ha sido efectuada por la Jurisprudencia. La sentencia de 26 de mayo de 1977 (85) puede considerarse paradigmática a este respecto, cuando, ante la denegación de una licencia municipal para convalidar un tejadillo construido en uno de los balcones exteriores de un edificio, realiza las siguientes puntualizaciones:

«CONSIDERANDO: Que, según el recurrente, cuya tesis recoge la sentencia apelada, no resulta de las Ordenanzas municipales y Planes de ordenación existe precepto alguno que se oponga a la indicada construcción que el Ayuntamiento deniega y ordena su derribo, pues es una mera cuestión de estética no prevista en tales Ordenanzas y Planes, y aunque ello sea objeto de alteración en el orden externo y formal de la construcción; pero a esto cabe aducir que precisamente al Ayuntamiento le corresponde velar por la estética de la edificación, facultad que le atribuye el artículo 3.º, apartado k), de la Ley del Suelo de 12 de mayo de 1956—y que ratifica la ahora vigente de 9 de abril de 1976—, cuando dispone que la competencia urbanística concerniente al planeamiento comprenderá las siguientes facultades: "k) Orientar la composición arquitectónica de las edificaciones y regular en los casos que fuera necesario sus características estéticas", y también lo confirma lo que de modo genérico establece el artículo 60 de la Ley del Suelo anterior, entonces vigente, al decir que las construcciones de todas clases en terrenos urbanos y rústicos habrán de adaptarse en lo básico al ambiente estético de la localidad o sector para que no desentonen del

(83) Artículo 3.º, 1.º

(84) Artículo 8.º del Reglamento de Servicios de las Corporaciones locales.

(85) Ref. Ar. núm. 3.489; Sala 4.ª; ponente, PONCE DE LEÓN.

conjunto medio en que estuviesen situadas, lo que sin duda viene a denotar cómo se atribuye en este aspecto a los Ayuntamientos el velar para que no se autorice toda edificación antiestética que pueda desentonar del resto de las fachadas de otras contiguas y menos, cual sucede en este caso, de la propia del inmueble afectado.»

Sin perjuicio de que en este considerando se interfieran los conceptos de planificación (se pueden normar con carácter general los aspectos estéticos) y de autorización sin norma previa, lo cierto es que la competencia municipal queda radicalmente afirmada (86), lo que lógicamente no se manifestará en la denegación de licencias tan sólo, sino también en órdenes concretas de actuación urbanística. Este último aspecto es el contemplado en la sentencia de 3 de marzo de 1978 (87), que confirma la licitud de la orden de derribo de una estructura metálica situada en el tejado de un edificio que, en su día, había sostenido un anuncio comercial dotado de la pertinente licencia. En esta sentencia se dice expresamente que las razones de estética y ornato alegadas por los Arquitectos municipales son «suficientes para legitimar la actuación municipal».

Un supuesto, extraído directamente de la Ley del Suelo, contribuirá a aclarar el planteamiento efectuado. Dispone esta Ley en su artículo 182 que Ayuntamientos y Diputaciones pueden ordenar, por motivos de interés turístico o estético, la ejecución de obras de conservación por el propietario, de «fachadas o espacios visibles desde la vía pública, sin que estén previamente incluidos en plan alguno de ordenación». No existe plan, y se pueden dar órdenes concretas; el interés estético es suficiente para imponer unos gastos de conservación; todo ello no es sino una manifestación de un hecho primario: lo que se ordena conservar formaba parte del medio ambiente urbano y el propietario, por omisión, no puede provocar su alteración. La valoración de si una fachada o espacio determinado forma parte sustancial o no del entorno urbano (independiente del plan todavía no realizado), es lo que se debatirá como trámite previo a la producción de la orden de conservación.

En última instancia, con el precepto comentado lo que se hace es concretar legislativamente uno de los aspectos de la clásica obligación de los propietarios de conservar las fachadas de sus

(86) Existían en el caso consignado Ordenanzas municipales que apoyaban la denegación. Ayuntamiento de Madrid: Ordenanza de edificación de 29 de noviembre de 1950 y Ordenanzas aprobadas por la Comisión de Planeamiento y Coordinación del Area Metropolitana de Madrid de 29 de febrero de 1972.

(87) Ref. Ar. núm. 863; Sala 4.ª; ponente, PONCE DE LEÓN.

edificios, obligación cuya exigibilidad por el Alcalde ha señalado la Jurisprudencia (88).

Podría considerarse que estas órdenes tienen su justificación en la colindancia con el dominio público, lo que es cierto, y de ahí la exigencia de que sean espacios «visibles desde la vía pública», pero el dominio público posee otros efectos que los de mera policía: se puede, según el mismo artículo 182, también imponer la mejora de una determinada fachada, aunque ahora con pago por parte de la Corporación que lo ordena. La policía, en este caso, permite conservar (89); el dominio público permite conservar y mejorar. Más adelante me referiré de nuevo a ello.

IX. OTRAS POLICIAS CON TRASCENDENCIA MEDIOAMBIENTAL (90)

1. SANIDAD, SALUBRIDAD E HIGIENE

La salubridad e higiene local puede ser considerada una de las primeras competencias municipales. Esto nos lo recuerda tanto la abundante bibliografía específica existente sobre el tema, cuanto las conocidas obras de DOU Y BASSOLS para el Derecho regio (91) y de COLMEIRO (92) o ADOLFO POSADA (93) para el constitucionalismo. Entre las clásicas funciones municipales de mantener la «salubridad, seguridad y tranquilidad ciudadanas», la que ahora nos interesa ocupa el primer lugar; pues bien, en dos recientes trabajos que afectan a este tema, realizado el primero desde el punto de vista de la sanidad y el segundo desde el de la potestad normativa local, se deja sentada, con total claridad, la progresiva tendencia a la estabilización de toda esta temática, hablando MUÑOZ MACHADO de «nominalismo» en el mantenimiento de las competencias loca-

(88) Sentencias de 7 de enero de 1931 (ref. Ar. 1.932, núm. 1) y de 2 de enero de 1957 (ref. Ar. núm. 156).

(89) La sentencia de 3 de julio de 1953 (ref. Ar. núm. 2.153) recuerda que por razones de policía no se puede obligar a los propietarios a mantener en sus edificios elementos que no le convienen ni imponerle la realización de nuevas construcciones.

(90) En general, sobre este tema puede consultarse: GONZÁLEZ-BERENGUER, *La actividad de policía en la esfera municipal*, IEAL, Madrid, 1959, págs. 599 y ss., o SINGER, *Le Maire et ses pouvoirs de police*, Sirey, París, 1960, págs. 85 y ss.

(91) DE DOU Y BASSOLS: *Instituciones del Derecho público general de España con noticia del particular de Cataluña*, tomo II, Madrid, Imp. de Benito García, 1800, páginas 206 y ss. (reimpresión facsímil: Banchs, Barcelona, 1975).

(92) COLMEIRO: *Derecho administrativo español*, tomo I, 3.^a ed., Madrid, Imprenta José Rodríguez, 1865, págs. 306 y ss.

(93) POSADA, Adolfo: *Evolución legislativa del Régimen local en España*, Madrid, 1910, págs. 46 y ss.

les (94) y EMBID IRUJO de la «evolución centralizadora de la sanidad local» (95).

Buscando una posible explicación a este proceso, puede decirse que el Estado, al asumir su papel de garantizador del principio de igualdad para todos sus ciudadanos, se ve obligado a asegurar unos estándares mínimos (96) para todos en materia de sanidad e higiene, sea cual fuere el Municipio en el cual se esté vecindado (97). El dogma de la uniformidad municipal puede haber influido, si se quiere, en un primer momento, pero el intervencionismo con que el Estado se prodiga en estas materias, a mi modo de ver, busca dar soluciones comunes a necesidades comunes por la fría necesidad de los hechos (no es cuestión ideológica la forma de prevenir las enfermedades infecciosas).

El instrumento utilizado por el Estado son las denominadas «Ordenanzas tipo» (98) en cuanto a las normas y la estatalización del personal en cuanto a los medios. La existencia de las primeras, parece corroborar esa idea de mantenimiento de mínimos expuesta.

2. ALGUNOS SUPUESTOS ESPECÍFICOS

Pero es más, en otros sectores parece surgir una evolución y unas causas similares. La recogida de basuras, otra de las actividades típicamente municipal, es objeto, asimismo, de normas tipo por imperativo legal, en las que se insiste en la idea de diseño de «condiciones mínimas», en este caso de aplicación obligatoria mientras que no apruebe cada Municipio su propia Ordenanza (99).

(94) MUÑOZ MACHADO: *La sanidad pública en España. Evolución histórica y situación actual*. IEAL, Madrid, 1975, pág. 207.

(95) EMBID IRUJO: *Ordenanzas y reglamentos municipales en el Derecho español*. IEAL, Madrid, 1978, pág. 579.

(96) Sobre esto, *vid.* GÓMEZ-FERRER MORANT: *En torno a los estándares urbanísticos*, «REDA», núm. 4, 1975, en especial págs. 64 y ss.

(97) En el Código penal puede encontrarse la máxima protección de estos «mínimos» en los delitos contra la salud pública (arts. 341 y ss.). Más allá de ellos, las ordenanzas y bandos locales tan sólo dan lugar a «faltas contra los intereses generales y régimen de las poblaciones» (arts. 576 y ss.).

(98) Consistente en predeterminar el contenido de una norma que ha de aprobar el Ayuntamiento. Así, en las «Bases generales para la redacción de los reglamentos de higiene», de 12 de octubre de 1910, o las «Instrucciones técnico-sanitarias para los pequeños Municipios», de 3 de enero de 1923.

(99) Disposición final 2 de la Ley de Recogida y Tratamiento de los Desechos y Residuos Sólidos Urbanos, de 19 de noviembre de 1975.

De todas formas, la intervención estatal en lo que puede denominarse medio ambiente municipal no tiene como única finalidad la reseñada. La desconfianza hacia las Administraciones menores, que pueden llegar a obstaculizar directrices económicas estatales, o poner trabas innecesarias a la actividad industrial, motiva la redacción de preceptos como el Reglamento de Actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas, con el conocidísimo protagonismo de las Comisiones Provinciales de Servicios Técnicos (100) o, más recientemente, del artículo 3.º de la Ley de Protección del Ambiente Atmosférico, según el cual las Corporaciones locales no pueden denegar la licencia cuando se respeten los niveles establecidos por el Gobierno y deben aceptar la instalación en su término municipal de las industrias que el Gobierno decida por imperativos de la defensa o del alto interés nacional, tal como he tenido ocasión de exponer.

Y la tendencia estatalizadora encuentra su punto culminante cuando ante la concreta problemática turística son los órganos de la Administración central los llamados a actuar hasta en el trámite de la concesión de licencias (101), dejando de lado a las Entidades locales, que quedaron excluidas por primera vez de un trámite que hasta entonces venía siendo inherente a su actividad (102).

En resumidas cuentas, la confrontación entre el Estado y las Administraciones locales, que ha dado lugar a la ya clásica «crisis del Gobierno local» en la conocida formulación de ROBSON (103), se manifiesta también en la temática ambiental, a través de la definición de competencias compartidas, primero (puede ya apreciarse en COLMEIRO) (104), y del vaciamiento de las posibilidades de actuación municipal, después.

(100) Hoy con nueva denominación y organización, producidas por el Real Decreto de 15 de octubre de 1977.

(101) Vid. la Ley de Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional, de 28 de diciembre de 1963, y su Reglamento, de 23 de diciembre de 1964.

(102) Vid. GONZÁLEZ-BERENGUER URRUTIA: *Gestión, financiación y control del urbanismo*. IEAL, Madrid, 1979, pág. 44.

(103) ROBSON: *Local Government in crisis*. Allen & Unwin, Londres, 1966, *passim*.

(104) «Las providencias de la Administración encaminadas a mantener la salubridad pública constituyen la policía sanitaria, que es un ramo de la policía general y también de la policía municipal». COLMEIRO: *Derecho administrativo español*, citado, pág. 306.

X. LOS BIENES PUBLICOS Y SU MANEJO AL SERVICIO DE FINES AMBIENTALES

1. EL DOMINIO PÚBLICO LOCAL

Los lugares y edificios públicos, los caminos y plazas, las construcciones civiles, religiosas o militares realizadas por cada colectividad humana han sido tradicionalmente la parte más destacada de su habitat. Murallas y templos, espacios abiertos o monumentos se han caracterizado tradicionalmente por una funcionalidad de servicio a la colectividad específica que es lo que hoy conocemos como «demanialidad». Un rápido repaso al Derecho romano, que realizó la gran construcción de esta materia, puede ser ilustrativo a los efectos que ahora interesan. Tras una evolución que ahora no viene al caso, distinguieron los juristas romanos diversas clases de cosas que estaban situadas *extracomercium*: las que lo eran *divini iuris* (*res sacrae, religiosae, sanctae*) y otras *humani iuris*. Dentro de estas últimas, unas cosas eran *communes omnium*, abiertas a todo el mundo, incluso a los extranjeros, como el aire o el mar; otras eran atribuidas al pueblo romano en cuanto conjunto de ciudadanos: las *res publicas* (105) y finalmente se conocía una categoría de cosas pertenecientes a la ciudad, en cuanto ente distinto y más reducido que el pueblo romano en su conjunto: son las *res universitatis*.

Resulta fundamental, ahora como entonces, esa distinción entre las cosas que pertenecían a la comunidad jurídico-política, «pueblo romano», y las que se atribuían a una organización urbana en concreto, a una colectividad local. La existencia de un dominio público local al lado de o frente a uno estatal, queda así caracterizada, desde el Derecho romano, como algo eminentemente urbano, algo construido por los hombres, que caracteriza y personaliza a una ciudad. Una ojeada a los artículos 3.º y 4.º del vigente Reglamento de Bienes de las Corporaciones locales muestra indubitadamente el carácter artificial a que me vengo refiriendo. Una vez más el Urbanismo aparece como el núcleo central de las competencias medioambientales locales. El aire y el mar no son un objeto de jurisdicción privativa de ningún Estado, al menos para los romanos; la mayoría de las cosas públicas pertenecen a la comunidad de los ciudadanos romanos encarnada en una estructura jurídico-política de tipo estatal,

(105) Tardíamente aparecerá una distinción entre las *res publicas in pecunia populi* (*Aerarium, ager publicus, servi publici*) y *res publicas usui publico destinatae*, en la que tan sólo permanecen como *extracomercium* las segundas.

el mejor ejemplo: las aguas públicas; tan sólo pertenecen a la ciudad unas cosas muy concretas que ella misma ha construido.

El aire y el agua, componentes fundamentales del medio ambiente y, sobre todo, objeto de las medidas más clásicas de protección contra la contaminación, se integrarían en todo caso en el dominio público estatal, lo que es particularmente cierto para las aguas públicas. La jurisdicción en este caso es indubitadamente del Estado (106), y, por tanto, éste posee un título concreto para intervenir en estos elementos nucleares del ambiente natural, del que carecen las Corporaciones locales. Y si una primera conclusión es el carácter predominantemente urbano del dominio público local, una segunda puede extraerse de la intensidad con la que sobre el demanio despliegan sus efectos las potestades administrativas.

Es una idea desarrollada ampliamente por VILLAR PALASÍ la de que sobre la base de titularidad demanial de los bienes han ido surgiendo a lo largo de la historia potestades administrativas de distinto tipo. A través de la noción de *pax publica* se desarrollan potestades de policía, lo mismo que a través de la idea de obra pública aparecen verdaderos servicios públicos (107). Y ello es así, por una sencilla razón: el dominio público supone el máximo título de administración que se puede crear. En otras palabras, la propiedad pública es el título de señorío máximo que puede predicarse de un bien, con lo cual se convierte para la Administración en fuente directa de posibilidades de intervención muy intensa.

No nos interesan ahora las posibilidades de deslinde y recuperación de oficio y demás reglas que diferencian un régimen de Derecho administrativo de un régimen de Derecho privado, pero sí, en cambio, ese conjunto de normas, potestades y privilegios que, dedicado a la protección de los bienes de dominio público conocemos como «policía demanial» (108), pues ésta es, precisamente, una de las normas con la que cuenta la Administración local para incidir sobre el medio ambiente.

La limpieza de las calles, el cuidado de parques y jardines o el mantenimiento de cementerios son tareas específicamente municipales, como recuerda el artículo 101 de la Ley de Régimen local,

(106) *Vid.* los artículos 1.º a 7.º del Reglamento de Policía de Aguas de 14 de noviembre de 1958. Para la situación anterior, la sentencia de 10 de octubre de 1957 (Ar. ref. núm. 2.786) señala la incompetencia del Ayuntamiento en esta materia.

(107) VILLAR PALASÍ: *Apuntes de Derecho administrativo*, tomo I. UNED, Madrid, 1974, págs. 97 y ss.

(108) Que es necesario distinguir de la policía general, objeto de consideración en apartados anteriores.

y que encuentran su justificación en el hecho de que se trata de bienes demaniales; la imposición de limitaciones a las fincas colindantes con el dominio público viario municipal encuentran también su razón de ser en el poder expansivo de la protección y defensa de este concreto dominio; finalmente, la potestad sancionadora por hechos que afectan a los bienes públicos es también parte de esa «policía demanial» cuyo interés, a efectos de la protección del medio ambiente, vamos intuyendo. Desde luego, no afecta a todo el medio ambiente humano, pero sí a la mayor parte del medio ambiente urbano.

La importancia del dominio público en cuanto a las posibilidades de actuación municipal sobre lo que podemos denominar «calidad de vida colectiva», nunca será bien resaltada. Piénsese, por ejemplo, en la diferencia que puede darse a la hora de decidir administrativamente que sea pintada la fachada de una casa, o un patio interior. La primera, proyectada hacia la calle forma parte de ésta y asume, al menos en parte, su régimen jurídico excepcional; el segundo, en un ámbito privado se encuentra alejado del lugar donde actúan las órdenes administrativas, y éstas no deben alcanzarle. Recuérdese lo expuesto al comentar el artículo 182 de la Ley del Suelo.

2. LOS BIENES PATRIMONIALES (CONSIDERACIÓN ESPECIAL DE LOS MONTES)

Pero las Entidades locales no poseen sólo bienes de tipo demanial. *Los bienes patrimoniales* están también ahí y, aunque cuantitativamente su importancia sea mucho menor (109), deben ser tenidos en cuenta.

En efecto, una determinada clase de bienes, que interesa mucho por sus efectos ambientales, se definen en principio como bienes patrimoniales. Me refiero, concretamente, a los montes (110), que si bien es cierto que pueden ser de dominio público (111), y que existen puntos conflictivos en la calificación de los montes comunales (que a través de la inclusión en el catálogo de montes parecen demanializarse, pero que por remisión expresa a la legislación de

(109) La «despatrimonialización» de las Haciendas locales fue una parte de la fórmula arbitrada por MADUZ Y MENDIZÁBAL para resolver los males de la economía estatal, universalmente conocida como «desamortización».

(110) Artículo 11 del Reglamento de Montes.

(111) Artículo 4.º, 2.º, del Reglamento de Bienes de las Corporaciones locales y artículo 11, 2.º, del Reglamento de Montes.

Régimen local se definen como patrimoniales; la realidad es que poseen un régimen jurídico propio), son bienes en los que por regla general las colectividades locales actúan a título de dueños.

Y el monte significa, ni más ni menos, que el medio ambiente natural, el dominio de la vida silvestre, el habitat de los animales salvajes. Como es sabido, existe un concepto jurídico, legal, de monte que no es necesario reproducir aquí (112); intuitivamente percibimos el monte como esa superficie de terreno que, generalmente por sus características topográficas, no es objeto de explotación agrícola intensiva, sino únicamente, y en su caso, forestal, lo que a su vez permite la instalación de la vida silvestre y su conservación.

En este ámbito, en consecuencia, las comunidades locales pueden disponer a título de dueños en las fincas de su titularidad sin proyectarse más allá de ellas. La política forestal general pertenece al Estado y de él son propias la inmensa mayoría de las potestades que diseña la Ley y Reglamento de Montes. No es mucho lo que pueden hacer nuestras Provincias, Cabildos o Municipios, ni tampoco están en sus manos grandes extensiones forestales. Lo que sí es conveniente recordar es que el título jurídico con el que actúan es el de la propiedad y no el de ninguna función administrativa de ordenación del monte (113).

Y aún se debe añadir una precisión en este tema: hasta ahora he venido hablando de que el titular del monte sea la «colectividad» o la «comunidad» local. La Corporación que rige esta colectividad lo hace en calidad de gestor y regulador de los aprovechamientos. En muchas ocasiones se han planteado problemas de disparidad entre lo realmente deseado por los vecinos y la política de la Corporación de turno que acude, por ejemplo, al consorcio forestal con el Estado. Se han planteado cuestiones también acerca del tipo de vegetación que se puede plantar (autóctona o foránea) o del tipo de explotación a establecer. Nuestras Corporaciones locales no podrán, por sí solas y con los terrenos que tienen a su disposición, cambiar las características ecológicas de nuestras reservas forestales pero, al menos, parece evidente que tienen mayor responsabilidad en ello que un propietario totalmente privado. En fin, este es un tema

(112) Artículos 1.º de la Ley de Montes y 4.º de su Reglamento.

(113) En concreto para los Municipios es elocuente el párrafo 2.º, b), del artículo 101 de la LRL: «La actividad municipal se dirigirá... a la administración, conservación y rescate de su patrimonio; la defensa del forestal contra todos los ataques a su integridad en el suelo y en el vuelo, aun cuando se trate de montes no declarados de utilidad pública, y la regulación y aprovechamiento de los bienes comunales».

marginal y debemos dejarlo así. El título jurídico, que es lo que ahora nos interesa, ha quedado apuntado y netamente diferenciado del existente en el medio ambiente urbano.

XI. LOS SERVICIOS PUBLICOS DE MANTENIMIENTO DEL MEDIO AMBIENTE URBANO: UN MEDIO Y UN PROBLEMA

He dejado conscientemente para el final el examen de los servicios públicos locales, porque es en ellos donde con más claridad aparecen los problemas que las Corporaciones encuentran en el manejo de los medios que la legislación pone a su disposición. Que la Administración es un gestor de servicios públicos, es algo sabido; también lo es que el servicio público, los servicios públicos urbanos, tienen una gran importancia en el mantenimiento de lo que denominamos civilización industrial urbana; pues bien, este es ahora el objeto de estudio.

Nuestra legislación de Régimen local define los servicios municipales según su carácter obligatorio o no, para los Municipios a tenor de su número de habitantes, y para las Provincias tan sólo diseña unas obligaciones mínimas de carácter sanitario (114). De los servicios municipales mínimos, obligatorios con carácter general, pueden utilizarse ahora como indicativos los siguientes: limpieza viaria y destrucción o tratamiento técnico sanitario de basuras y residuos; para los que poseen núcleos urbanos destacaremos, además, la creación de parques públicos (115).

Al margen de los servicios que el legislador ordena implantar a las Entidades locales, aparecen otros, diseñados legislativamente tan sólo como una competencia más y que también pueden interesarnos. Se trataría, por ejemplo, de la protección y defensa del paisaje para los Municipios o del encauzamiento y rectificación de cursos de agua para la Provincia.

La protección jurídica de que goza una Entidad local para crear y gestionar servicios es muy grande. Y no me refiero tan sólo a las posibilidades de municipalización y provincialización de servicios

(114) Artículos 101 y ss. y 245 y ss. de la LRL.

(115) Esto no quiere decir que los demás servicios municipales no posean significado medioambiental. El abastecimiento de agua, alcantarillado o alumbrado público, por citar los más extendidos, determinan un estilo de vida urbano. Las limitaciones de tiempo y espacio hacen, sin embargo, que aquí consideremos tan sólo algunos de ellos.

frente a los particulares, reconocidas por la Ley de Régimen local, sino también a la defensa de la competencia de gestionar los servicios frente a las posibles inmisiones del Estado. Un ejemplo práctico puede servir para ilustrar lo expuesto.

El Ministerio de la Gobernación, al regular reglamentariamente los servicios municipales de desinsectación, por Orden de 24 de julio de 1962, incluyó un precepto según el cual los laboratorios municipales no podían actuar como empresas de desinsectación retribuidas. Impugnado este extremo por el Ayuntamiento de Madrid, el Tribunal Supremo, en sentencia de 13 de mayo de 1974 (116), aceptó el recurso, reconociendo tajantemente la competencia municipal para la prestación y ordenación de los servicios. Contra ésta, afirma el Alto Tribunal, «la actuación de la Administración General del Estado en materia de sanidad pública no es excluyente, ni limita siquiera la competencia específica de los Ayuntamientos». El precepto impugnado «atenta a la integridad de la competencia municipal», por lo que es declarado nulo de pleno derecho y queda reconocido el derecho de la Corporación a realizar servicios remunerados de desinsectación a toda clase de empresas y particulares, con sometimiento a la Ley de Régimen local, ordenanzas y tarifas legalmente aprobadas.

En la sentencia expuesta puede apreciarse cómo la competencia municipal se defiende en un caso límite. La misma Ley que otorga la competencia a los Municipios (Ley de Régimen local), sienta el principio de subordinación a los reglamentos estatales (117), principio que hay que quebrar para este supuesto concreto en defensa de la libre iniciativa municipal.

Pero el problema no es tan sólo de posibilidades de actuación, sino de establecimiento de unos servicios que tienen un coste y unas dificultades reales. Sabemos que la cobertura de los servicios municipales mínimos y obligatorios no es absoluta en todo el territorio nacional y que difícilmente las Corporaciones municipales encontrarán medios para implantar unos nuevos. Veamos otro supuesto, centrado en esta temática de «defensa del paisaje» a que aludía más arriba y extraído ahora de la legislación.

El Decreto de 22 de febrero de 1973, que decide proteger los

(116) Ref. Ar. núm. 2.491; Sala 4.ª; ponente, FERNÁNDEZ TEJEDOR.

(117) Artículos 107 y 718 de la Ley, 11 del Reglamento de Servicios. Algunas precisiones en cuanto a este principio en EMBID IRUJO: *Ordenanzas y reglamentos municipales en el Derecho español*. IEAL, Madrid, 1978, págs. 616 y ss.

hórreos y cabazos de Galicia y Asturias, pretende conservar algo que—dice—«a lo largo del tiempo se ha unido a su ambiente como algo sustancial» (118). Dejando a un lado el hecho de que sea el Estado quien toma la iniciativa de esta protección, se encomienda a los Ayuntamientos «el cuidado de estas construcciones». Dudo mucho, y creo que con conocimiento de causa, que en los Municipios gallegos se haya realizado la labor de inventario, catalogación y controles necesarios para dar efectividad a esta medida. En otras palabras, el montaje de un servicio adicional, «vigilancia de hórreos antiguos», en defensa del paisaje (de tan sólo un elemento del paisaje), no es fácil para nuestros Municipios, aunque no sólo pueda hacerse, sino venga incluso impuesto. Y sin este servicio, sin al menos un inventario, como ha recordado MARTÍN-RETORTILLO (119), de poco sirven los más solemnes decretos o leyes.

En segundo lugar, muestra la relación de servicios que el núcleo de los de carácter ambiental se encuentra en los Municipios (reducido papel aquí el de la Provincia) y que éstos son, en cuanto obligatorios y generalizados, de mantenimiento de las condiciones mínimas ambientales (120).

Este mantenimiento afecta simultáneamente a cuestiones casi de orden estético (la limpieza viaria posee tanta importancia estética como higiénica), como cuestiones de fundamentalísima importancia para la seguridad de las personas, como es la extinción de incendios. No podemos entrar a distinguir lo que de «conservación» y de «mejora» hay en estos servicios, pero sí puede destacarse un lugar común a todos ellos: sus problemas aumentan enormemente con el crecimiento urbano.

Cuando se habla de grandes ciudades en bancarrota (Nueva York hace unos años, Barcelona más cercana a nosotros), estamos diciendo que el coste de los servicios de sostenimiento de la vida ciudadana no es cubierto en sucesivos presupuestos anuales. Este es el problema de nuestras Corporaciones locales de gran tamaño, problema presente en todas partes del mundo.

Y no es el único que existe en ellas. La infradotación de servicios de los Municipios pequeños, de los pueblos y aldeas en ellos existen-

(118) Exposición de motivos.

(119) MARTÍN-RETORTILLO: *Problemas jurídicos de la tutela del paisaje*, «RAP», número 71, 1973, pág. 432.

(120) La existencia de unos servicios generalizados, otros intermedios y otros escasos ha sido puesta de relieve en mi trabajo *La Administración local de Galicia...*, citado, págs. 831 y ss. Datos generales para toda España en IEAL: *Estadística de servicios de las Entidades locales de España*, 2 vols, Madrid, 1977.

tes, es un caso claro de configuración de un medio ambiente ingrato (121).

Requeriría una monografía el planteamiento en profundidad de esta temática. Los problemas económicos de fondo deben ser tratados por sus especialistas, pero aún restan suficientes problemas jurídicos para llenar un libro de muchas páginas. Las relaciones entre el Estado y las Corporaciones locales en estos temas han sido tradicionalmente delicadas (122) y, en ocasiones, un específico servicio municipal es objeto de ley formal (123); la temática de los espacios verdes en la construcción de las ciudades genera continuamente cuestiones a resolver en sede judicial; y, en fin, la distribución de servicios entre el núcleo central de una ciudad y sus barrios periféricos, es un tema político eternamente planteado.

Tan sólo quiero dejar anotada ahora una cuestión que afecta en gran manera los servicios municipales. Se trata del tema, no resuelto, de que no todos los núcleos urbanos son iguales, de que no todos los Municipios tienen la misma potencialidad (124), lo que significa en el mundo del Derecho que es necesario tratar desigualmente situaciones desiguales. Este tema es estudiado con cierta intensidad en el extranjero desde la perspectiva de clasificación de las ciudades (125) y en España fue objeto de consideración, como es sabido por la planificación del desarrollo, básicamente desde la perspectiva de las áreas metropolitanas (126).

XII. CONSIDERACIONES FINALES

El último de los puntos que debería desarrollarse en este trabajo es el de los «problemas» que plantea el binomio Administra-

(121) Las diferencias de tamaño de los Municipios españoles afectan, en general, a todas las cuestiones del medio ambiente y no sólo a los servicios: la demanda de calidad ambiental es distinta y las posibilidades de actuación, también. *Vid.* DE LA VALLINA VELARDE: *Reforma de la Administración local y organización administrativa del medio ambiente*, «REVL», núm. 189, 1976, págs. 22-23.

(122) Recuérdese la utilización de los Planes Provinciales de Obras y Servicios como instrumento al servicio del Poder central.

(123) «Ley de Recogida y Tratamiento de los Desechos y Residuos Sólidos Urbanos», de 19 de noviembre de 1975.

(124) Véanse las consideraciones realizadas sobre la aplicación de un posible «número índice de potencialidad» en mi trabajo sobre *La Administración local de Galicia...*, «REVL», núm. 200, págs. 180 y ss.

(125) Así, ARMEN: *A classification of cities and city regions in England and Wales*, 1966, «Oxford R. S.», núm. 2, 1972, págs. 149 y ss., o BERRY: *City classifications handbook: methods and applications*, Wiley Interscience, Nueva York, 1972, *passim*.

(126) Información bibliográfica en ORDUÑA REBOLLO: *Bibliografía y fuentes sobre áreas metropolitanas*, en «Ciudad y Territorio», núm. 2, 1972, págs. 67 y ss.

ción local y medio ambiente. Hace un momento nos hemos asomado a la temática de los servicios municipales y los problemas se hicieron tan fácilmente intuibles que ni siquiera fue necesario enumerarlos. Pienso que de la lectura de las páginas que anteceden se desprende con la misma facilidad un elenco de cuestiones suficiente como para no tener ahora que sistematizarlos o presentarlos *ex profeso*.

Ahora bien, hay dos grandes núcleos de cuestiones que puede considerarse absorben a todos los demás o, si se prefiere, que es posible sean la raíz de todos los problemas. El primero de ellos, de carácter económico, es la impotencia de las Corporaciones locales para hacer frente al fenómeno del Urbanismo, y el segundo, de carácter jurídico, es el problema de dónde se sitúa la capacidad de decisión administrativa entre el Gobierno del Estado y los Ayuntamientos.

En este tipo de cuestiones difícilmente se pueden aportar soluciones científicas, y menos en un trabajo como éste. Permítaseme, en cambio, realizar algunas reflexiones y aportar unas opiniones al respecto.

En cuanto a la impotencia económica, omnipresente en la Administración local, podemos considerar, simplificando el problema, que es una cuestión de dotación de servicios urbanos. Hace unos años, al hilo de una reflexión sobre el servicio público, tuve ocasión de apuntar que la especulación del suelo y los grandes negocios urbanísticos logrados únicamente a base de capital, indicaban una gran indefensión de las Corporaciones locales en el terreno financiero (127), idea que creo conserva su vigencia, y que iba acompañada de otra según la cual se establecía que los grandes intereses del capital iban pasando del terreno de los servicios públicos estatales al del Urbanismo, pues la mayor agresividad de la sociedad encontraba un enemigo más débil en las Corporaciones locales.

Desarrollaré rápidamente estas dos afirmaciones. Es sabido que el dogma del «concesionario interpuesto» nace en el siglo XIX, en el momento de la creación de los grandes servicios públicos nacionales (caso paradigmático: los ferrocarriles) a partir de dos impulsos básicos; el primero de ellos la ideología liberal y el segundo la insuficiencia de recursos del Estado. La cuestión de los ferrocarriles, que ha llenado muchas páginas de publicaciones de todo tipo, fue,

(127) Vid. DE LA CUÉTARA MARTÍNEZ: *Las comunicaciones marítimas nacionales. Calificación jurídico-administrativa de los servicios de soberanía*, «RAP», núm. 80, 1976, pág. 199, nota.

ni más ni menos, un enfrentamiento entre un Estado débil y una burguesía especulativa detentadora del capital.

La idea de que el Estado no es buen gestor de empresas económicas y la realidad de su falta de medios con que financiarlas dejó en manos de la iniciativa privada el proceso de consolidación de los servicios públicos a nivel nacional (128). A partir de ahí, el control de tarifas, el rescate o reversión de concesiones, la cláusula de progreso de los servicios públicos, o la nacionalización son los apoyos del Estado para hacer frente a una iniciativa privada que había obtenido de él todo lo que quiso.

El Estado, evidentemente, se ha fortalecido. Quizá, en España, se conservan algunas de las malformaciones derivadas de las características de la Guerra de la Independencia (129), pero el mayor vigor del Estado es evidente. La sociedad, lo que ahora se denominan poderes fácticos, o, simplemente, los detentadores del poder económico, no tienen por este simple hecho la ventaja decisiva en su enfrentamiento con el poder político nacional.

Pero sí lo conservan frente a los Municipios, frente a las Administraciones locales. El proceso de urbanización de nuestra sociedad ha sido muy rápido y generador de grandes necesidades de vivienda, servicios y terrenos habitables. Con dinero se puede participar muy activamente en este proceso y conseguir rápidas ganancias. En otras palabras, si los Municipios no pueden responder a las necesidades de creación de ciudad ordenada (que no es lo mismo que de ordenación de la ciudad creada) será el capital quien lo haga, repartiendo cargas y beneficios a su conveniencia.

La ubicación del poder económico en los servicios públicos nacionales, primero, y en el Urbanismo ahora, se realiza siempre a partir de esta premisa: el reparto de beneficios y cargas debe serle conveniente. Una concesión de servicio público debe rendir; si no lo hace, la política de subvenciones debe entrar en funcionamiento; debe tener todas las desgravaciones posibles y los costes ser transmisibles a los usuarios. Esta es la idea, que podemos también encontrar en el Urbanismo. Se trata, simplemente, de que el Municipio corra con los servicios no rentables (abastecimiento de aguas, alcantarillado, red viaria) y se pueda explotar la actividad rentable:

(128) La ineficacia empresarial del sector público sigue siendo un argumento manejado hoy día, lo mismo que la construcción de autopistas en régimen de peaje es una realidad sucesora de la construcción de los caminos de hierro.

(129) En 1808 se separaron drásticamente la España oficial y la España real. ¿Se habrán reunificado definitivamente con la Constitución de 1978?

edificación. La debilidad municipal permite esta situación porque la alternativa de urbanización y edificación públicas no es posible. Mal que bien, se edifican así barrios infradotados de servicios, pero que ya han dejado pingües beneficios a sus promotores.

No se me diga que se trata de un defecto de planificación urbana, o que con normas jurídicas podría cambiarse la situación. El problema es más profundo. Una debilidad institucional, crónica, de nuestras Corporaciones y una carencia absoluta de medios, ha impedido que nuestra Administración local pueda competir en el terreno en que es necesario hacerlo. La construcción, en general, es un sector económico en el que la tecnología es muy simple y la mano de obra fácil de encontrar; el factor capital obtiene así un fácil predominio. Si a ello añadimos las características de la propiedad inmobiliaria, jurídicamente garantizada y sólida en un mercado inflacionista, el interés que ofrece a la inversión privada es patente.

Frente a ella, el Ayuntamiento actúa como actuaba el Estado frente a los concesionarios de obras y servicios públicos: intenta poner algo de orden, el que le dejan, y cuando las operaciones excesivamente especulativas fallan, hay que arreglar la situación como sea porque el Urbanismo, como los ferrocarriles, no se puede parar.

Dejemos en este punto la consideración del problema económico para pasar al jurídico. Al fin y al cabo, en el Urbanismo no luchan sólo las Corporaciones locales, sino el Estado y sus organismos autónomos también hacen acto de presencia.

El problema es, ya lo he apuntado, dónde se sitúan los centros de poder. La potestad normativa, a partir de la absoluta prioridad de la ley, y de la primacía del reglamento estatal sobre el local, se va reconduciendo a la esfera de poder superior. Planes y ordenanzas municipales deben ser aprobados por los órganos estatales, deben redactarse en muchas ocasiones con modelos prefijados y encuentran unos límites cada vez más estrechos para su libre establecimiento. En principio, pues, la promulgación de normas es para la Administración local un ámbito en el que las decisiones posibles son escasas.

El principal poder local en el ámbito que ahora consideramos es el otorgamiento de licencias, pero éstas, no se olvide, son de carácter reglado, hasta el punto de que en ellas funciona un peculiar silencio administrativo positivo, con replanteamiento de la petición ante órganos estatales.

Las licencias locales pueden incluso venir a ser prefiguradas

por licencias estatales. Ya he tenido ocasión de referirme a la Ley de Protección del Ambiente Atmosférico y puede añadirse ahora que el otorgamiento de una licencia por el Estado en materia de actividades molestas, nocivas, insalubres o peligrosas es de obligado acatamiento por el Municipio, quien sólo puede examinar cuestiones ajenas a la licencia ya concedida (130).

El poder municipal en materia de Urbanismo se va, ciertamente, desdibujando al contemplarlo de cerca, llegando a parecer que, realmente, hay más responsabilidad que poder. Una hipertrofia de la tutela estatal y una progresiva creación de entidades urbanísticas estatales que arranca del viejo Ministerio de la Vivienda, están en la base de un planteamiento centralista y centralizador de esta temática.

Un nuevo centro de poder ha hecho recientemente su aparición en escena: los regímenes preautonómicos en una primera fase, y las comunidades de autonomía plena en una segunda, recibirán competencias del Estado y las comunidades locales en esta materia. Es pronto para opinar sobre esta nueva situación, por lo que, para terminar, debe advertirse que las Provincias y los Cabildos insulares son las Entidades que pueden verse más afectadas en el ámbito local por el nacimiento del nuevo sujeto de derecho y que, según los planteamientos mayoritarios, sería un error recabar competencias de las Corporaciones locales en vez de obtenerlas de la Administración del Estado. La descentralización política mueve unos resortes propios y no se trata, como dice la frase popular, de desvestir a un santo para vestir a otro.

Las Comunidades Autónomas, por su parte, aparecen como las entidades idóneas para recibir competencias urbanísticas del Estado. Si, como es sabido, ya sucede así en la fase de las preautonomías, con mayor razón deberá darse en la consolidación de su régimen autonómico. Las ideas de «Urbanismo Regional», de «Ordenación del Territorio» o de, sencillamente, aproximar la solución de los problemas al punto de su nacimiento, apoyan este papel urbanístico estructural de las nuevas entidades de base regional nacidas de las Nacionalidades y Regiones existentes en el seno del Estado español.

¿Será este nuevo poder la solución al eterno problema de centralización o descentralización? El tiempo lo dirá.

(130) Artículo 3.º, 2.º, de la Instrucción que dicta normas complementarias para la aplicación del Reglamento de Actividades Molestas, Nocivas, Insalubres o Peligrosas, aprobada por Orden ministerial de 15 de marzo de 1963.