

LAS COMPETENCIAS EN MATERIA DE PROTECCION DEL MEDIO AMBIENTE

581.52

por

José-Luis Martínez Morales

Profesor Adjunto de la Cátedra de Derecho Administrativo
de la Facultad de Derecho de Valencia. Abogado

e

Ignacio Sevilla Merino

Profesor de la Cátedra de Derecho Administrativo. Técnico de Administración
General del Excelentísimo Ayuntamiento de Valencia

SUMARIO: I. INTRODUCCION.—II. LA NORMATIVA SOBRE EL MEDIO AMBIENTE: 1. ATMÓSFERA. 2. AGUAS. 3. AGUAS MARÍTIMAS. 4. RESIDUOS SÓLIDOS. 5. PROTECCIÓN DE ESPACIOS NATURALES. 6. PROTECCIÓN DE LA GEO.—III. RECEPCION EN LAS COMUNIDADES AUTONOMAS DE LAS COMPETENCIAS TRANSFERIDAS.—IV. OTRAS COMPETENCIAS TRANSFERIBLES.—V. MATERIAS Y COMPETENCIAS TRANSFERIDAS Y RESERVADAS.—VI. VALORACION DE LAS TRANSFERENCIAS.—VII. COMPETENCIAS TRANSFERIBLES.—VIII. CONSTITUCIONALIZACION DEL DERECHO AL MEDIO AMBIENTE.—IX. LA AUTONOMIA MUNICIPAL *VERSUS* INTERVENCIONES TUTORAS.—X. LA ADMINISTRACION AUTONOMICA COMO ALTERNATIVA DE COORDINACION Y UNIFICACION.—XI. LA COORDINACION Y UNIFICACION DEL MEDIO AMBIENTE EN EL DERECHO COMPARADO: 1. REPÚBLICA FEDERAL ALEMANA. 2. GRAN BRETAÑA. 3. FRANCIA. 4. ESTADOS UNIDOS. 5. VENEZUELA.—XII. FISCALIZACION DE LAS ACTIVIDADES. TECNICAS DE INTERVENCION: 1. PREVENTIVAS. 2. REPRESIVAS. 3. ESTIMULADORAS.

I. INTRODUCCION

El Medio Ambiente, aunque tanto a nivel legislativo como doctrinal se ha reconocido que debe tener un tratamiento homogéneo, siempre ha sido regulado y enfocado como un haz de cuestiones dispersas, lo que provoca que las medidas de carácter técnico que se adopten puedan provocar interacciones, y desde una perspectiva jurídico-administrativa, la superposición de normas incoherentes e incluso contradictorias a nivel de principios de actuación.

Hoy día en España se dan las circunstancias idóneas para que esta situación pueda ser reparada, y ello gracias a la Constitución, que en los artículos 149.1.23 y 148.1.9 permite que se dicte una nueva legislación, aunque de ella tampoco se desprenda claramente el que vaya a darse un tratamiento unitario al problema ambiental. Otro factor importante, y también debido a la Constitución, es la aparición de las Comunidades Autónomas, estructuras regionales que pueden permitir una más adecuada gestión del tema que nos ocupa.

La legislación vigente, en su mayor parte, fue elaborada durante el primer lustro de la pasada década, que es cuando —a raíz de la Carta de Estocolmo— se adquiere cierta conciencia de la dimensión del problema.

II. LA NORMATIVA SOBRE EL MEDIO AMBIENTE

Como se acaba de afirmar, la legislación dista mucho de ser uniforme, ello pese a que la primera gran Ley de protección ambiental, la Ley de Protección del Ambiente Atmosférico, de 22 de diciembre de 1972, en su Exposición de Motivos señalaba que éste debía ser uno de los rasgos característicos de la normativa ambiental.

La citada Ley cifra su objeto o razón de ser en prevenir, vigilar y corregir la contaminación del aire; pese a sus intenciones y al reconocimiento de la importancia que tiene la propia Ley, ésta no es desarrollada reglamentariamente hasta 1975. Debido a la estructura administrativa en vigor en el momento de aparición de ambas disposiciones, la mayor parte de sus atribuciones son asignadas a la Administración del Estado y —en particular— a la Administración central del Estado. Las medidas que propone no son excesivamente enérgicas, y se puede afirmar que las intervenciones que se prevén son más moderadas que las del Reglamento de Actividades Molestas, Insalu-

bres, Nocivas y Peligrosas de 1961. Es de destacar la creación de la Red Nacional de Vigilancia de la Contaminación.

Otra Ley importante, que es promulgada en el año 1975, es la de Residuos Sólidos, en la que se plantea la solución a los dos problemas que conlleva esta materia, cuales son la eliminación y el aprovechamiento de los residuos. Las facultades en orden a la eliminación son atribuidas a los Municipios, en tanto que el aprovechamiento queda bajo el impulso y dirección de la Administración del Estado.

La Ley de Protección de los Espacios Naturales también data de 1975. La declaración de un territorio como ámbito protegido corresponde a los órganos centrales de la Administración del Estado, y su tutela al ICONA. A los Ayuntamientos —los más directos afectados— sólo les cabe la iniciativa, hecho que muy bien pudiera ser el desencadenante de la escasez de declaraciones en tal sentido.

Finalmente, en este breve repaso, la protección de las playas y costas viene atribuida al Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, a quien corresponde elaborar los correspondientes Planes de Protección, Planes atípicos éstos que escapan a la normativa urbanística.

1. ATMÓSFERA

Ley de Protección del Ambiente Atmosférico de 22 de diciembre de 1972.

Su Exposición de Motivos considera que los esfuerzos en pro de la protección de la atmósfera deben iniciarse sin más demora, porque en España no se ha alcanzado aún un nivel de industrialización intolerable que haya degradado definitivamente el Medio Ambiente.

Una cuestión interesante, que entonces ya se reconoció, es que la complejidad extremada en programa de protección del Medio Ambiente obliga, «más que en ninguna otra acción del Gobierno», a una actuación coordinada. Se expone igualmente que la solución ideal será la de aprobar una Ley general que comprendiese y ordenase globalmente el problema, pero tal solución es aplazada.

El objeto de esta Ley figura en su artículo 1.º, y se afirma allí que es «Prevenir, vigilar y corregir la situación de contaminación atmosférica cualesquiera que sean las causas que la produzcan». Se precisa igualmente en el texto lo que se entiende —a efectos lega-

les— por contaminación atmosférica: «La presencia en el aire de materias o formas de energía que impliquen daño o riesgo o molestia grave para las personas y bienes de cualquier naturaleza».

En cuanto a las competencias, éstas reflejan la estructura estatal imperante en el momento de la aparición de la Ley; así, el órgano exclusivamente competente es el Gobierno, de oficio o a instancia de la Comisión Interministerial del Medio Ambiente —empleo de determinados combustibles (4.1)—, de la Corporación local interesada —declaración de zona de atmósfera contaminada (5.2)—, con informe de la Organización Sindical (4.1, 7.2 y 3.3).

La competencia municipal es relativamente reducida; teniendo en cuenta las circunstancias, se limita la posibilidad de denegar licencias de instalación de industrias cuando éstas cumplen la normativa ambiental, y aunque se reconoce la instancia municipal en varias cuestiones, cuando el Gobierno estime en base al «alto interés» la localización de una industria contaminadora, la decisión «será vinculante para las Corporaciones».

El Gobernador tiene una serie de competencias detalladas en los artículos 6, 7 y 13.

No obstante todo lo antedicho —incluido el interés manifestado en la Exposición de Motivos—, no es hasta 1975 —Decreto 833/1975, de 6 de febrero— que se desarrolla la citada Ley.

Este Real Decreto consta de 89 artículos y desarrolla con cierta minuciosidad la Ley; en todo caso, como a los efectos del presente trabajo importan primordialmente las cuestiones competenciales, nos detendremos en su Título I: «Competencias administrativas».

En ellos se atribuye:

- A la Comisión Interministerial del Medio Ambiente, el carácter de órgano promotor y de coordinación de las actuaciones en materia de defensa contra la contaminación atmosférica.
- Al Ministerio de la Gobernación, la «vigilancia, evaluación y estudio de la evolución de la contaminación atmosférica en los ambientes exteriores», así como la coordinación con los Ayuntamientos.
- A los Ministerios de Agricultura e Industria —según la actividad—, el proponer al Consejo de Ministros la fijación de límites de emisión y la imposición de técnicas adecuadas.
- Al Ministerio de Obras Públicas, la adopción de medidas que

eviten la contaminación atmosférica por las actividades que se detallan: movimientos de tierras, demoliciones, manipulación de minerales y otras materias contaminantes, obras públicas del Ministerio, explotación de canteras, etc.

- A las Corporaciones locales, velar por el cumplimiento de la legalidad.
- A los Ministerios de la Gobernación e Industria, previo informe de la Comisión Interministerial del Medio Ambiente, dictar las instrucciones para los métodos de análisis y medición de niveles de inmisión y emisión.

Otro de los aspectos a que dedica su atención el Decreto es la creación de la Red Nacional de Vigilancia y Previsión de la Contaminación Atmosférica, que dependerá administrativamente del Ministerio de la Gobernación; que estará constituida por un Centro nacional, radicado en la Dirección General de Sanidad, y Centros de recepción de datos de las Regiones meteorológicas adscritos a las Jefaturas regionales de Sanidad, y todos los Centros de análisis de la contaminación atmosférica pertenecientes a la Provincia, Municipio y Estado e incluso a los particulares.

En virtud de una Orden de 18 de octubre de 1976 sobre prevención y corrección de la contaminación atmosférica de origen industrial, que regula la instalación y funcionamiento de las actividades industriales dependientes del Ministerio de Industria incluidas en el Catálogo de actividades potencialmente contaminadoras (Anexo II, Decreto 833/75), se atribuyen a la Dirección General de Promoción Industrial y Tecnológica una serie de funciones, entre las que cabe señalar: *a)* Estudio de los proyectos de nuevas industrias. *b)* Redacción de informes sobre medidas correctoras. Tales informes tienen carácter vinculante. *c)* Propuesta de criterios para la ordenación industrial del Medio Ambiente. *d)* Establecimiento de directrices y coordinación de las Entidades colaboradoras del Ministerio de Industria para la protección del Medio Ambiente industrial, atmosférico, etc.

El Decreto 2512/78, de 14 de octubre, desarrolla el artículo 11 de la Ley 38/72, que prevé la adopción de medidas económicas e incentivos de naturaleza fiscal.

2. AGUAS

El Reglamento de Policía de Aguas fue aprobado por un Decreto de 14 de noviembre de 1958.

En él se atribuye la competencia al Ministerio de Obras Públicas, ejerciendo ésta por delegación las Confederaciones Hidrográficas y Entidades similares, cuyas funciones quedan reguladas, salvo lo referido a Alava, Navarra y Ayuntamientos canarios. Al tema que estamos tratando se refieren los artículos 27 (protección sanitaria de los pantanos de embalse) y 30 (contravenciones), apartados 12 (vertidos), 14 y 33 (sanciones). Son también importantes los artículos 34 (obligación de restituir y reponer las cosas a su primitivo estado) y 35 (reparación de daños y valoración de los mismos).

3. AGUAS MARÍTIMAS

Ley de Costas 28/69, de 26 de abril.

Esta Ley fue elaborada por técnicos del Ministerio de Obras Públicas, y en ella —salvo las inevitables referencias al entonces Ministerio de Marina— se atribuye la competencia al mismo en un grado que podría ser calificado como de absoluta preeminencia. En concreto, se le adjudica la gestión y tutela de los bienes de derecho público..., obras de saneamiento y ordenación de playas y costas. No obstante, y a los efectos aquí reseñados, se destaca en el artículo 10.4 que las concesiones para toma de agua o residuales, aun cuando los desagües sean de hidrocarburos o derrames de fábricas, se otorgarán previo informe de los Ministerio de Marina, Comercio e Información y Turismo; en algunos casos, el informe de Comercio habrá de ser favorable.

4. RESIDUOS SÓLIDOS

La Ley 42/75, de 19 de noviembre, regula la materia de la recogida y tratamientos de los desechos y residuos sólidos urbanos. En su Exposición de Motivos ya se señala que el volumen de residuos domésticos se ha incrementado en España en un 800 × 100 en lo que va de siglo, y eso que no habíamos llegado al grado de «plastificación» que disfrutamos hoy día.

El capítulo II trata de la eliminación de residuos y se concreta

básicamente como una competencia municipal. Se prevé la existencia de vertederos públicos y privados, pero curiosamente, mientras que los segundos habrán de ser autorizados por el Ayuntamiento, los primeros —municipales— lo serán por la Comisión Provincial de Servicios Técnicos, y ello con una Ley que lleva la misma fecha de aprobación que la Ley de Bases del Estatuto de Régimen local.

También está prevista la posibilidad de que el vertedero no pueda ser ubicado en el propio término municipal, y en tal caso habrá que situarlo en otro, para lo que habrá de ser solicitada la oportuna licencia; pero si no existe acuerdo entre el solicitante y el concedente, resolverá —poco afortunadamente, a mi juicio— el Ministerio de la Gobernación.

Este remedio no es afortunado, por cuanto por ese procedimiento los grandes Municipios envían sus «malos olores» a los pequeños colindantes.

Por otra parte, el capítulo III trata del aprovechamiento de los recursos. En el caso de aprovechamiento por los particulares habrá de obtenerse licencia y autorización de la Delegación de Industria, pero será el Gobierno —a instancia del Ministerio de Industria— quien inste modificaciones, correcciones, etc., del particular por razones de interés público (llamado general, art. 8). Por razones de interés nacional (art. 9), el Gobierno, a propuesta de los Ministerios de Industria y Comercio, podrá exigir la justificación del normal tratamiento, declarar obligatorio el aprovechamiento de residuos en determinadas áreas geográficas o fomentar la utilización de recursos recuperados. Ello podrá dar lugar a indemnizaciones, a fijar según la Ley de Expropiación Forzosa, y a la declaración de utilidad pública.

El capítulo IV trata de la actividad de la Administración y en él tiene un papel muy importante el Ministerio de Industria, bien en colaboración con las Entidades locales —para elaborar un programa nacional de investigación (11.1)—, bien de acuerdo con los Ministerios de Gobernación, Obras Públicas y Agricultura para proponer medidas al Gobierno, por sí solo o junto con los de la Gobernación o Vivienda (11.2).

Figuran también las Diputaciones como Entidades promotoras de mancomunidades y consorcios y como subrogadas en las competencias que la Ley asigna a los Ayuntamientos.

5. PROTECCIÓN DE ESPACIOS NATURALES

La Ley 15/75, de 2 de mayo, se ocupa de los espacios naturales protegidos. La declaración como tal de un lugar será otorgada previo expediente instruido por el Ministerio de Agricultura. Habrá de ser recabado informe preceptivo de la Comisión Interministerial del Medio Ambiente, la Hermandad Sindical de Labradores y Ganaderos, Entidades sindicales afectadas, Corporaciones locales y otras Entidades.

La tutela corresponde al Ministerio de Agricultura por medio del ICONA. Los Planes de conservación, fomento y mejora serán aprobados por el Consejo de Dirección del ICONA. La declaración puede hacerse a instancia de las Corporaciones locales.

6. PROTECCIÓN DE LA GEO

Ley 22/73, de 21 de julio. Ley de Minas.

Será el Ministerio de Industria quien realice los estudios pertinentes para la protección del ambiente. Las medidas que se adopten serán imperativas en la explotación, y se establecerán por Decreto del Consejo de Ministros a propuesta del Ministerio de Industria, previo informe de la Comisión Interministerial del Medio Ambiente y la Organización Sindical.

Ley 81/68, de 5 de diciembre. Incendios forestales.

Será el Ministerio de Agricultura, a través de la Dirección General de Montes, Pesca y Caza, quien asuma la mayor parte de las actividades directivas e incluso ejecutivas, ostentando igualmente competencias los Gobernadores civiles.

La zona de peligro será declarada por el Consejo de Ministros a propuesta del Ministerio de Agricultura.

En el Reglamento aprobado por Decreto 3769/72, se regulan más detalladamente las competencias del Ministerio y los Gobernadores civiles; en ellas tiene gran importancia el ICONA.

III. RECEPCION EN LAS COMUNIDADES AUTONOMAS DE LAS COMPETENCIAS TRANSFERIDAS

El Ordenamiento estatal de la protección del Medio Ambiente, básicamente, viene recogido, al menos, desde el punto de vista de

tramitación y procedimiento, en el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas aprobado por Decreto de 30 de noviembre de 1961.

El Decreto 278/80, de 25 de enero, transfirió al Consejo del País Valenciano las competencias estatales del Reglamento de Actividades, «en orden a la emisión de informe y demás cuestiones relacionadas con la concesión de licencias, inspección, sanción, recursos o informe de Ordenanzas y Reglamentos municipales relativos a este tipo de actividades o industrias cuando sean de libre instalación o sometidas a autorización, excepto las referidas a plantas de producción energética».

Transferencia que se produjo por ser una de las materias que el artículo 148.1.9.º configuraba como transferible (las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en materia de protección del Medio Ambiente), y de forma negativa, por figurar en el artículo 149.1.23.ª entre las reservadas a la competencia estatal en cuanto se refiera a la legislación *básica* sobre protección del Medio Ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección.

La transferencia, recibida que fue por el *Consell*, provocó una estructuración de la *Conselleria* de Interior, parcialmente dedicada a la acomodación de su esquema a dicha importante transferencia. «Mediante Decreto de la Presidencia del *Consell* de 14 de diciembre de 1981, sustituido por el de 29 de diciembre de 1982 (*Diario Oficial de la Generalidad Valenciana* de 15 de enero de 1983), se formalizan y asignan las competencias transferidas mediante la creación de una serie de órganos *ad hoc*, en sus artículos sexto, séptimo, vigésimo-séptimo, vigésimo-octavo, vigésimonoveno y trigésimo».

Es de notar que en esta acomodación organizativa ha tenido señalado valor referencial el Decreto de 26 de diciembre de 1968, de creación de las Comisiones Delegadas de Saneamiento, en virtud del cual las funciones que el Reglamento de Actividades asigna a las Comisiones Provinciales de Servicios Técnicos, serán desarrolladas en lo sucesivo por aquellas Comisiones Delegadas de Saneamiento que pervivieron en la última de las reestructuraciones administrativas que la Administración periférica estatal hizo a pie forzado —para poner cierto dique de contención a las autonomías y preautonomías— en el año 1977. Nos estamos refiriendo al Decreto 2668/77, de 15 de octubre, por el que se regulan los órganos colegiados de ámbito provincial de la Administración civil del Estado. En este

Decreto, creador de la Comisión Provincial de Colaboración del Estado con las Corporaciones locales, se dice con respecto a estas últimas que asumen las funciones que venía detentando la Comisión Provincial de Servicios Técnicos y, por ende, se mantiene la pervivencia de las Comisiones Delegadas de Saneamiento, que expresamente se integran como Subcomisiones de la Comisión Provincial de Colaboración del Estado, en expresión de la disposición final segunda, 3, c), del precitado Real Decreto 2668/77.)

Obviamente, la estructuración acometida por el *Consell* ha eliminado de los miembros de la Comisión de Calificación de Actividades de la Generalidad Valenciana, como de las Comisiones Provinciales de Calificación de Actividades, aquellos cuya presencia en las Comisiones estatales, más que una necesidad, correspondía a un mero atavismo administrativo.

Desde el punto de vista estricto de la organización de la Administración competente para la regulación y control del Medio Ambiente surgen las primeras dificultades, fácilmente advertibles por el carácter polivalente de los contenidos que deben afrontar las autorizaciones administrativas para el ejercicio de actividades calificadas.

(Cualquier autorización administrativa debe plantearse con carácter previo al otorgamiento o denegación del permiso solicitado, una serie de supuestos técnicos que hacen difícil la actuación del órgano unipersonal resolutorio, si no ha tenido previamente un trámite de información o en cuenta que valore desde un punto de vista técnico las circunstancias concurrentes en la instalación que supuestamente puede perturbar el Medio Ambiente. El carácter politécnico o multidisciplinar de la materia ha forzado a la Administración a precisar el auxilio de los órganos colegiados, como indispensable para la formación de su voluntad. No es concebible ninguna autorización o licencia de actividad si no hay un previo juicio técnico, que, por lo demás, deberá asentarse en los conocimientos multidisciplinarios requeridos.)

A este problema hay que adicionar el ya enunciado más arriba de la incidencia territorial, superior, en muchos casos, a los reducidos espacios del Ente local en el que se pretende instalar la actividad, y las insoslayables directrices de racionalidad y homogeneidad en la Administración pública.

IV. OTRAS COMPETENCIAS TRANSFERIBLES

Debido al hecho de que el Medio Ambiente no es considerado en sí como una materia, sino un conjunto de ellas, del mismo modo que se analizaba la legislación por sectores o grupos de normas, las competencias van a tener que ser examinadas con un criterio diferente, cual es el de los Departamentos o Consejerías que las han recibido.

Ya se han examinado las principales características del Reglamento de Actividades Molestas, Nocivas, Insalubres y Peligrosas, cuyas competencias se han transferido a la Consejería de Interior (Decreto Presidencia del Consejo del País Valenciano de 1 de abril de 1980 y Orden de la misma fecha); pero tras ello es preciso observar las competencias que ostentan los restantes Departamentos, siempre que, naturalmente, tengan incidencia en la materia ahora objeto de estudio.

Las otras Consejerías que han recibido competencias han sido las de Agricultura y Sanidad.

La de Agricultura recibió, como consecuencia del Real Decreto 299/79, de 26 de enero, y concretamente de su artículo 8.º, atribuciones en materia de sanidad vegetal de cierta importancia. A su través se trasladan competencias tales como la planificación de campañas fitosanitarias (bajo la vigilancia de la Administración del Estado); proponer, incluso adoptar, medidas para protección de productos vegetales en transporte, o la protección mediante la participación en la adopción de decisiones sobre política nacional de protección vegetal. Estas competencias estaban anteriormente a cargo de la Administración institucional, dependiente del Ministerio de Agricultura.

Un posterior Real Decreto, el 2717 de 1979, de 7 de diciembre, amplió las competencias en materia de agricultura, y más concretamente la defensa contra plagas e inspección fitopatológica, servicio ejercitado por el organismo autónomo correspondiente, adscrito a la Dirección General de Producción Agraria.

Por lo que hace referencia a Sanidad, el Real Decreto 278/80, de 25 de enero, transfirió competencias en materia de actividades molestas, nocivas, insalubres y peligrosas. A esta disposición ya se ha hecho referencia anteriormente, pero sólo en lo que atañe a Interior. Los que se refieren a Sanidad constituyen una larga lista; entre lo

transferido existen algunas materias con relevancia propia, como pueden ser el control sanitario sobre las aguas de bebida, residuos sólidos, contaminación atmosférica. Curiosamente, este artículo, el 14.1.a), se refiere, como cláusula general, al «medio ambiente en que se desenvuelve la vida humana».

Ahora bien, la importancia que estas competencias tienen queda empañada por las precisiones que establece el Anexo III del Real Decreto, en el que queda bien claro que lo transferido se refiere a facultades antes ostentadas por la Administración pública periférica. Esto no quiere decir que el paso carezca de importancia, sino más bien que a los efectos de una política ambiental, sus facultades son de carácter ejecutivo, no directivo; es a este efecto al que se hace la advertencia, puesto que desde la perspectiva de la descentralización, la cuestión reviste la misma importancia, e incluso no adolece de lógica el que si en la Constitución se decidió que la legislación básica sobre protección del Medio Ambiente quede en manos del Estado, se vayan transfiriendo en virtud de estos Reales Decretos, aunque no sólo las referidas a cuestiones del Medio Ambiente sean susceptibles de ser transferidas en su momento a las Diputaciones provinciales, aunque no es comprensible cómo, en algunos casos sobre todo —los del Reglamento de Actividades—, no se permite su traspaso a los Ayuntamientos.)

V. MATERIAS Y COMPETENCIAS TRANSFERIDAS Y RESERVADAS

Toda la farragosa y árida exposición que antecede no tiene más objetivo que llegar a la conclusión que se señala en este epígrafe. Quiere decir con ello que enumeradas sucintamente aquellas materias que se pueden agrupar o incluir en lo que llamamos Medio Ambiente, si le restamos aquellas otras que ya han sido transferidas tendremos —siempre de forma algo teórica— configurado el nivel de la autonomía actual de la Generalidad valenciana. Este resultado, ciertamente frío, habrá de ser matizado con unas consideraciones que —puede ser adelantado— se cifren primordialmente en la coyunturalidad e infición de muchos factores que rodean la cuestión del traspaso de competencias hecho a raíz de la instauración de los regímenes preautonómicos.

La síntesis de la enumeración anterior va a ser elaborada partiendo de la cita de los Entes competentes a cada sector.

— En la atmósfera, tanto la Ley de 1972, como el Reglamento de 1975, que la desarrolla, atribuyen competencias al Gobierno, con la CIMA como principal promotor, al Ministerio de la Gobernación y a los de Agricultura, Industria y Obras Públicas. Esto por lo que hace referencia a órganos centrales. De los periféricos pueden ser citados el Gobernador y el Jefe Provincial de Sanidad.

¶ El Reglamento de Policía de Aguas atribuye la competencia al Ministerio de Obras Públicas.

La Ley de Costas y su Reglamento de 1980 prevén la ordenación integral de las mismas partiendo del protagonismo del Ministerio de Obras Públicas, aunque en algunos casos sea preciso el previo informe —que puede llegar a tener que ser favorable— de otro Departamento, sea Comercio, sea Industria.

En cuanto a la materia de residuos sólidos, la competencia queda en manos de los órganos asesores de los Gobernadores civiles; en otros casos, del Ministerio de la Gobernación —al no existir Ministerio de Sanidad entonces—, y cuando se trata de competencias más tecnificadas, el competente será el Gobierno, a propuesta, en unos casos, y a instancia, en otros, de los Ministerios de Industria y Comercio, y también tiene facultades el Ministerio de Agricultura.

— En cuanto a protección de espacios naturales, la declaración corresponde al Ministerio de Agricultura, previo informe de la CIMA. La tutela corresponde también al Ministerio de Agricultura.

— Por lo que atañe a la legislación de minas, las medidas protectoras serán estudiadas por el Ministerio de Industria y establecidas por Decreto del Consejo de Ministros.

— Los incendios forestales, su prevención, quedan a cargo, bien del Ministerio de Agricultura, bien del Consejo de Ministros, bien de los Gobernadores civiles.

¡ Como ya se ha visto, las competencias transferidas han sido asumidas por las Consejerías de Interior, Agricultura y Sanidad, toda vez que las asumidas por Obras Públicas y Urbanismo se refieren primordialmente a pláneamientos. Igualmente es preciso destacar cómo la materia donde más transferencias se han realizado es la de actividades, como ya se ha insistido, si bien Agricultura ha recibido competencias en materia de sanidad vegetal, y Sanidad, otras relativas al control de aguas de beber.

¶ Desde esta perspectiva, está claro que todavía restan competencias en el Estado radicadas, entre otros, en Ministerios como Indus-

tria y Agricultura, y que atendiendo a la tendencia vigente habrán de ser transferidas.)

VI. VALORACION DE LAS TRANSFERENCIAS

¶ Aunque ya se ha dicho que las materias transferidas eran anteriormente competencia de la Administración periférica del Estado, ello no impide que se valore positivamente el paso dado, puesto que materializa la descentralización dispuesta por la propia Constitución en su artículo 103. Existen indicios racionales que permiten considerar, como mínimo, lo hasta ahora transferido. Tales indicios pueden ser —entre otros— la falta de legislación básica estatal; el estrecho margen —ver el Real Decreto de Transferencia— de actuación para la Generalidad y el Estatuto de la Comunidad Valenciana (artículos 31.9/10, 32.6, 33.9 y 34.1.)

VII. COMPETENCIAS TRANSFERIBLES

¶ Partiendo de la anterior valoración y de las competencias de residencias por la legislación en vigor en los distintos órganos de la Administración del Estado, se puede formular, o mejor aventurar, un listado de competencias cuya naturaleza y caracteres sugieren una más correcta ejecución desde las autonómicas que desde las estatales; tales son:

— *Atmósfera:*

- De la CIMA, su calidad de promotora en el ámbito de la Comunidad Valenciana.
- Del Ministerio del Interior, la coordinación con los Ayuntamientos.
- De los Ministerios de Agricultura e Industria, la facultad propuesta.
- Igualmente, la Red regional de Vigilancia y Previsión de la Contaminación Atmosférica.

— *Aguas marítimas:*

- Del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, la aprobación de los Planes de Protección de las Playas y Costas.

Residuos sólidos:

- La declaración de obligatoriedad del aprovechamiento.
- Del Ministerio del Interior o Administración Territorial, la colaboración con las Entidades locales en la elaboración del Programa nacional de Evacuación de Residuos Sólidos.

Espacios naturales:

- De la CIMA, el informe previo a la declaración.
- Del Ministerio de Agricultura, la tutela.

Minas:

- Del Ministerio de Industria, los estudios previos para la protección ambiental.

Incendios:

- Del Ministerio de Agricultura, la normativa concreta.
- De los Gobernadores civiles, las competencias ejecutivas en la extinción de incendios.
- Del Consejo de Ministros, la declaración de zona de peligro.

No obstante, es difícil precisar el origen y destino de las competencias al existir distintas cuestiones, que sucintamente enumeradas son:

a) La estructura administrativa existente en el momento en que aparecen la mayor parte de las normas estudiadas y hoy vigentes, que es concretamente el lustro 1970-75.

b) La aparición de nuevos Departamentos ministeriales con competencias relacionadas con el medio ambiente, lo que ha producido la dispersión de las mismas, que en el futuro habrá que reagrupar.

c) El surgimiento de la autonomía municipal, cuyo nivel todavía no está definido, lo que no permite señalar cuál será el nivel de intervención admisible. Aunque —todo hay que decirlo— la cuestión medioambiental no debe estar muy influida por la autonomía municipal, ya que su desvinculación del término es evidente en la mayoría de los casos, tales como aire, agua, residuos, etc. }

En cuanto a la organización dentro de la Comunidad Autónoma, sería deseable la aparición de un órgano similar a la CIMA, que ejerciese las posibilidades normativas que ésta —ex artículo 23 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado— ostenta, pero que —al igual que sus homónimas— no ejerce. En este sentido, parece muy adecuada la postura plasmada en los Decretos del *Consell* de 14 de diciembre de 1981 y 29 de diciembre de 1982.

Por otro lado, el hecho de que las materias transferidas sean hasta ahora de las que anteriormente desarrollaba la Administración periférica, hace aconsejable que —como delegadas de la regional— se establezcan otras de ámbito provincial. Esta solución se puede contemplar como alternativa para el caso de que no se produzcan las delegaciones de esas competencias en las Diputaciones provinciales, o igualmente como transitoria hasta la comarcalización del territorio de la Comunidad Valenciana.

Ahora bien, dentro de esta Comisión deberían distinguirse dos sectores: el directivo-administrativo, que tendría como competencia general la gestión y ordenación del Medio Ambiente desde una perspectiva jurídico-administrativa, incluyendo el carácter de informador necesario de los proyectos a debatir por el futuro Parlamento comunitario, información que podría tener el rango de elaboración del proyecto, y otro sector se podría denominar técnico, que sería el encargado de suministrar los datos, tanto para la adopción de medidas concretas como para la elaboración de textos articulados. También entraría dentro de las funciones de este sector la fiscalización de aquellas actividades que pudieran suponer una infracción a la normativa ambiental. De esto podría deducirse que el rango que debiera darse a la Comisión de Calificación de Actividad de la Generalidad sería el de una Secretaría general técnica o similar. Finalmente, señalar que el problema peculiar de la organización del Medio Ambiente u organización ecológica, surge primordialmente de que ha de ser capaz de contemplar el sistema entero para evitar peligrosas infracciones.

Estas ideas —como conclusión— deben ser matizadas precisamente en función de la materia que se trata de regular. Organizar el Medio Ambiente es muy distinto de organizar cualquier otra materia. Ello se señala en base a la opinión más o menos generalizada (EDMUNDS y LETEY, por todos) de que las actuales estructuras re-

sultan inadecuadas para adoptar decisiones ecológicas, dados los bajos niveles de información sobre las interacciones ecológicas, al efecto de verificar las selecciones oportunas.

¶ Dicho en otras palabras, el órgano decisor a nivel ecológico debe surgir de la síntesis de una contracción aparentemente irreductible, puesto que debe tener una base lo suficientemente amplia como para absorber la máxima información que le permita adquirir el más amplio grado posible de conocimientos, y al propio tiempo, tal órgano debe ser lo suficientemente reducido como para adoptar las decisiones precisas con la mayor rapidez. Si a ello unimos que el órgano debe permitir la confluencia de las facetas científico-técnicas con las jurídico-administrativas, y que ambas deben ser coordinadas por la político-directiva, tendremos con cierta aproximación el retrato del órgano a crear. El otro factor, finalmente, en cuenta es el de que la política ambiental hasta ahora se ha hecho con fines básicamente punitivos, cuando el ideal sería que el acento se pusiese en las técnicas preventivas que hiciesen innecesaria la protección. Es posible que todo ello parezca excesivamente complejo, pero de ello depende la salud de nuestro Medio Ambiente.

VIII. CONSTITUCIONALIZACION DEL DERECHO AL MEDIO AMBIENTE

¶ La referencia constitucional resulta obligada, sobre todo partiendo del dato de ser uno de los pocos países de nuestra área cultural, a excepción de Portugal, que cuenta con un precepto constitucional que afirma de modo decidido e inequívoco el derecho-deber, planteado con carácter general, en orden al disfrute y conservación del Medio Ambiente (art. 45 de la Constitución española: «Todos tienen derecho a disfrutar de un Medio Ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo»).

¶ Las Constituciones italiana y francesa y la Ley Fundamental de Bonn carecen de toda referencia al Medio Ambiente, lo cual potencia más la formulación de la Constitución española.

Sin duda, la ausencia de pronunciamientos análogos en otras Constituciones de países tan presumiblemente sensibilizados, al menos como el nuestro, sea aplicable por la cronología de los acontecimientos internacionales que han provocado una atención especial al Medio Ambiente.

La Conferencia de Estocolmo de 1972 fue un indudable factor dinamizador de la admisión en el Derecho positivo de la protección al Medio Ambiente. Las Constituciones portuguesa y española de 1976 y 1978, respectivamente, han sido fiduciarias del movimiento subsiguiente a dicha Conferencia (Constitución de la República portuguesa de 2 de abril de 1976, que en su artículo 66.1 dispone: «Todos tendrán derecho a un ambiente humano de vida salubre y ecológicamente equilibrado y el deber de defenderlo»).

Los textos constitucionales español y portugués configuran la referencia al Medio Ambiente bajo la óptica del derecho-deber. No sólo es un beneficio que acrece el patrimonio colectivo, sino que configura al propio tiempo una obligación de mantenimiento e impulso al Medio Ambiente. Es más que la formulación pasiva de un derecho, al postular el «deber», la necesidad de poner en práctica aquellos medios que sean necesarios para su mejora y conservación.

El deber constitucional de conservar el Medio Ambiente es un frontispicio que debe tenerse presente en todo caso para el adecuado entendimiento, interpretación y elaboración de disposiciones que en cualquier índole o materia puedan resultar concomitantes o afectantes al Medio Ambiente. El Medio Ambiente, por mandato constitucional, debe erigirse en un sustrato expreso o implícito orientativo de todas las actuaciones del Poder legislativo y del ejecutivo, en cuanto asuman la regulación de aquellos sectores, especialmente de implantación industrial y potencialmente a este patrimonio colectivo, cuyo deber de conservación exige la Constitución, exigencia que hay que entender como un deber individual, alejado de todo carácter meramente programativo.

La perspectiva internacional del Medio Ambiente tampoco puede marginarse, porque estamos en presencia de un fenómeno para el que incluso el Ordenamiento nacional puede resultar insuficiente. Algunos ejemplos de pronunciamientos de Tribunales arbitrales nos dan una clara idea de los problemas entre Estados que pueden producirse a propósito de agentes contaminantes o perturbadores del Medio Ambiente (resolución de un Tribunal arbitral en el denominado «Trail Smeltar Case», relativo a la contaminación transmitida por una empresa de plomo del Canadá hasta los Estados Unidos. Citado por Javier GÁLVEZ en los «Comentarios al artículo 45 de la Constitución española», *Comentarios a la Constitución*, Editorial Civitas, Madrid, 1980).

Si advertimos que el problema de la contaminación supera en muchos casos el marco estatal, fácil es comprender la tensión que puede generarse ante postulados autonomistas a ultranza que pretendan aislar las decisiones medioambientales del contexto geográfico en el que se producen, que en muchos casos superarán forzosamente las áreas territoriales mínimas de las menores organizaciones administrativas.

Esto no supone que partamos de un planteamiento receloso del ejercicio de las competencias locales, antes al contrario, nuestra posición de partida es localista al ciento por ciento, si bien la advertencia efectuada es necesaria para saber admitir con las debidas cautelas aquellas reservas que puedan plantearse al ejercicio autonómico de competencias locales que podrían tildarse de insolidarias. La solidaridad en la Administración del Medio Ambiente debe asumirse en todas sus consecuencias, y en base a un mal entendido ejercicio independizado de competencias no introducir factores peyorativos del Medio Ambiente por falta de coordinación entre las distintas Administraciones que pudiesen resultar afectadas. Consideraciones necesariamente sugeridas por los perfiles internacionales —en muchos casos— del Medio Ambiente.

IX. LA AUTONOMIA MUNICIPAL *VERSUS* INTERVENCIONES TUTORAS

En los modelos legislativos más próximos, Francia e Italia, no existe unanimidad en la residenciación de la competencia fiscalizadora de las actividades potencialmente perturbadoras del Medio Ambiente. La Ley Urbanística italiana 1150, de 1942, unifica el trámite de licencia de construcción y del control de las exigencias sanitarias de la actividad a implantar, ordenando que las normas de construcción se armonicen con los dictados de la Ley Sanitaria de 1934 (véase, al respecto, *Quaderni de la Rivista «Impresa Ambiente e Pubblica Amministrazione»*, 1975, núm. 2, dedicada a la intervención pública para la tutela del ambiente).

En Francia, la Ley de 19 de diciembre de 1917 formula una clasificación tripartita de establecimientos en función del grado de aportación contaminante o perturbadora del Medio Ambiente, atribuyendo la competencia autorizatoria en todo supuesto al Prefecto,

si bien las solicitudes para los establecimientos de primera y segunda clase tienen un rigor documental superior a los de tercera, de menor o nula incidencia ambiental.

¶ Nuestro Ordenamiento, más próximo al italiano que al francés, carece de las cautelas que se instauran en aquél, respecto de la intervención de organismos ajenos al Municipio cuando la actividad contaminante pueda resultar nociva para otras áreas administrativas vecinas, con intervención de la Provincia o del Comité regional, según los casos.]

Más arriba nos hemos referido a las dificultades de inserción de las competencias resolutorias de los expedientes autorizatorios de implantación de actividades que pudieran resultar molestas, insalubres, nocivas o peligrosas en una de las determinadas áreas administrativas existentes.

¶ El principio que debe imperar es el del seguimiento más puntual posible al precepto constitucional que proclama la autonomía de los Municipios «para la gestión de sus respectivos intereses» (art. 137 de la Constitución). Que el Medio Ambiente constituye un interés genuino y primario de los Municipios, es algo que no admite discusión al versar sobre manifestaciones de agentes nocivos que van a repercutir de modo negativo en la vida y asentamientos poblacionales. Tampoco es menos cierto que junto a estos intereses municipales se trenzan otros superiores en función de la magnitud del agente contaminante, razón ésta que obliga a meditar sobre la autonomía municipal, al tiempo que sobre las interrelaciones que indudablemente se ofrecerán entre los criterios autonómicos y los de protección o intervención a cargo de otras Administraciones cuando sean superados los límites locales.

La autonomía municipal debe atemperarse con los criterios sustentados en torno a la misma por sentencia del Tribunal Constitucional de 2 de febrero de 1981 (*Boletín Oficial del Estado* de 24 de febrero). En los aspectos más relevantes de esta trascendental sentencia, se trata de aislar el concepto básico del artículo 137, relativo al recto entendimiento de qué se entiende por «gestión de sus respectivos intereses» (los municipales), y afirma la dificultad de aprehender un exacto concepto: «concretar este interés en relación a cada materia no es fácil, y en ocasiones sólo puede llegarse a distribuir la competencia sobre la misma en función del interés predo-

minante, pero sin que ello signifique un interés exclusivo que justifique una competencia exclusiva de orden decisorio». «... El principio de autonomía es compatible con la existencia de un control de legalidad sobre el ejercicio de las competencias, si bien entendemos que no se ajusta a tal principio la previsión de controles genéricos e indeterminados que sitúen a las Entidades locales en una posición de subordinación o dependencia cuasi jerárquica de la Administración del Estado u otras Entidades territoriales. En todo caso, los controles de carácter puntual habrán de referirse normalmente a supuestos en que el ejercicio de las competencias de la Entidad local incidan en intereses generales concurrentes con los propios de la Entidad, sea del Municipio, la Provincia, la Comunidad Autónoma o el Estado».

Estos clarificadores conceptos de la autonomía municipal, interpretados por el Tribunal Constitucional, han servido ya para que la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Excelentísima Audiencia Territorial de Valencia, en sentencia de 26 de enero de 1982 (recurso 76/81), a propósito de la intervención gubernativa estatal fijada en el Reglamento de Actividades, dijera lo siguiente: «f) Que una vez producido el acuerdo calificadorio, el Ayuntamiento habrá de pronunciar la resolución procedente, sin estar vinculado necesariamente al informe de la Subcomisión, dado que el artículo 7.2 del Reglamento de 1961, como contrario a la autonomía municipal para la gestión de sus propios intereses, que reconocen los artículos 137 y 140 de la Constitución, ha de entenderse derogado por ésta».

La precitada sentencia ofrece— a pesar de limitarse a una ortodoxa interpretación del precepto constitucional— un campo inédito hasta ahora en el planteamiento de las relaciones Administración local-Administración central autonómica, si bien entendemos que debe ser matizada y precisado su alcance, en los propios términos que presumiblemente subyacían en la resolución, en la que aparte de otras consideraciones, no había ningún aparente riesgo de atentado al Medio Ambiente próximo o remoto.

Si se acepta nuestro criterio de admitir la autonomía municipal y la no sujeción a intervenciones extrañas de otros organismos en aquellos casos en los que se trate de intereses privativos locales, y la coparticipación del poder decisorio en las resoluciones que trasciendan del ámbito municipal, podremos entrar en un diseño de las

relaciones de la Administración local con la autonómica bajo planteamientos de coordinación y unificación precisos e indispensables.

Discrepar de este planteamiento en cualquiera de sus dos extremos podría llevarnos a consecuencias desmesuradas. Una competencia municipal exclusiva y excluyente, en todo caso, de participación de organismos ajenos abocaría a decisiones que pudieran resultar evidentemente lesivas para otras Administraciones, teniéndose en cuenta, además, que los perjuicios que puedan derivarse de decisiones afectantes al Medio Ambiente son, en la mayoría de los casos, irreparables. El extremo opuesto, es decir, la subordinación de la Administración local a informes de otros organismos con el carácter de vinculantes, atenta claramente contra el principio de autonomía, bien señalado en la sentencia de la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia de Valencia, a la que antes nos referíamos.

Por estas razones nos pronunciamos por la plena autonomía, en la estricta aplicación del artículo 137 de la Constitución, y por el establecimiento de unas técnicas de coordinación con la Administración autónoma, que deberá estar presente, en determinados supuestos, en las decisiones municipales, cuando éstas afecten a otras áreas territoriales ajenas a su jurisdicción.)

X. LA ADMINISTRACION AUTONOMICA COMO ALTERNATIVA DE COORDINACION Y UNIFICACION

Hasta ahora ha sido una exposición de las competencias pacíficamente ejercidas, pero la profundización que exige este análisis nos obliga a ir más allá.

El artículo 7.2 del Reglamento de Actividades, que prescribe como vinculantes los informes que emita la Comisión, en caso que «impliquen denegación de licencias o la imposición de medidas correctoras de las molestias obtenidas de cada actividad», debe entenderse parcialmente derogado, juntamente con el 32 del mismo Reglamento, por imperativo de la disposición derogatoria 3.ª, en relación con el artículo 137 de la Constitución. Derogación que operará automáticamente y sin necesidad de declaración explícita, lo cual nos conduce a la reiteración del principio antes expuesto de la autonomía en asuntos de privativa competencia municipal. Derogación que, entiéndase bien, afecta al carácter vinculante del informe de la Comisión, no a su misma existencia.)

A partir de aquí, es decir, cuando la autonomía municipal pueda entrar en pugna con intereses de otras Administraciones vecinas o colindantes, es cuando hay que realizar el esfuerzo imaginativo más delicado para poder determinar cuáles serán los instrumentos de intervención que no mermen, de un lado, la genuina competencia en orden al otorgamiento de licencias, y que, por otro, no queden preteridos organismos que necesariamente deben ser oídos.

Partiendo de *nuestro Derecho positivo* y la progresiva interpretación constitucional de su artículo 137, en relación al 7.2 y 32 del Reglamento de Actividades, la aplicación del Reglamento de Actividades quedaría atenuado, en orden a los informes establecidos en el artículo 7.2, a un mero informe potestativo y no vinculante.

¿En qué casos podría interpretarse que el otorgamiento de la licencia excedía del interés local y se limitaba el principio de la autonomía municipal? Este es el aspecto clave de la cuestión, y que hoy tan sólo encontrará respuesta jurídicamente satisfactoria en el correspondiente juicio contencioso. Sin embargo, los informes técnicos y el de la propia Comisión, alusivos a la superación de los confines locales de la actividad contaminante, deben ser pieza importante de la respuesta. Habrá que atender a los hechos, caso por caso, hasta que no se resuelva por vía del Estatuto de Autonomía, que sí ofrecerá el marco jurídico adecuado para plantear la solución a estos interrogantes, como más adelante veremos.

Otra respuesta que nuestro reciente Derecho surgido al hilo de las transferencias de competencias nos sugiere, en el plano organizativo, es la posibilidad de recabar la colaboración de las Diputaciones para la prestación de las funciones informativas a los Municipios que carezcan de la dotación técnica suficiente para examinar y valorar las peticiones de licencia de actividad. Al disponer el artículo 44.2 del Decreto 299/79, de 26 de enero, que algunas de las competencias asumidas podrán transferirse a las Diputaciones, es patente que a éstas, para que, a su vez, la ejerciesen las respectivas Asesorías comarcales, podrían asignárseles las competencias de emisión de informes prescritas en el Reglamento de Actividades. Manteniéndose intactas las posibilidades de un mejor diseño de esta intervención comarcal en una futura Ley de Costas de la Comunidad Autónoma.

Esta es una propuesta que surge de la legalidad vigente y transitoria de la preautonomía de la autonomía.

En el naciente régimen autonómico de la Comunidad Valencia-

na, y aprovechando el potencial normativo que concede el Estatuto de Autonomía, aprobado por el Senado el 15 de junio de 1982, pendiente tan sólo de sanción real y publicación, caben toda una serie de posibilidades organizativas, hoy constreñidas por los márgenes de legalidad circundante, que, al amparo de sus artículos 31.8 y 32.6 —sin olvidar las necesarias correlaciones con los artículos 44 y 45.2—, permitirán una fácil conjunción de los nuevos esquemas organizativos con la legalidad vigente.

Teniendo la Generalidad valenciana competencia exclusiva sobre el Régimen local (art. 31.8 del Estatuto, sin perjuicio de la limitación del art. 149.1.18 de la Constitución), y asignándose en el siguiente artículo 32 a la Generalidad el desarrollo legislativo y la ejecución de las materias relativas a la protección del Medio Ambiente, sin perjuicio de sus propias facultades para establecer normas adicionales de protección, se cuenta ya con un instrumento jurídico suficiente para abordar sin subordinaciones normativas, salvo las básicas en la legislación estatal de protección del Medio Ambiente, toda la problemática derivada de la necesaria protección del Medio Ambiente. *esto es la protección del medio ambiente & C*

La Ley de Cortes valencianas sobre Protección del Medio Ambiente deberá proyectarse, de una parte, sobre la acomodación de las competencias locales al nuevo sistema, y por otra, al tratamiento de las actividades y la intervención que sobre las mismas pueda tener o bien el Municipio automáticamente, o sometido a informe previo vinculante o no.

No puede caerse en el error, contando con la oportunidad de normar una materia sobre la que existe abundante experiencia, de reiterar los defectos de la legislación estatal. Debe, sobre todo, realizarse un exhaustivo análisis de las diversas clases de actividades a implantar y el variado tratamiento administrativo a otorgar a las mismas. *y variado según como se define*

Tampoco puede ser unitario, aun dentro de una misma tipología de actividad, el régimen jurídico que se dispense a los Municipios sin tener en cuenta, como parece imprescindible, su infraestructura técnica. La capacidad de análisis y fiscalización sobre las muy diversas actividades que pueden ejercerse, no puede considerarse inicialmente con igual tratamiento legal en Municipios carentes de una mínima infraestructura técnica (comprendiendo facultativos sanita-

rios, técnicos, jurídicos, etc.), que en Municipios adecuadamente dotados de sus medios.

Con la anterior manifestación no estamos sugiriendo que se prive de la competencia a las Corporaciones locales que carezcan de medios técnicos suficientes, pero sí sugiriendo que estas Corporaciones locales, antes de otorgar su licencia, deberán recabar de la *Conselleria* correspondiente, que lo otorgará por sí o a través de servicios delegados insertos en la Diputación, la información y dictámenes necesarios, los cuales pueden ni tan siquiera considerarse como vinculantes. Pero el Municipio que decida en uso de su legítima autonomía otorgar o no una licencia de actividad, debe siempre, y en todo caso, ser consciente, al menos, de lo que hace y del alcance de sus actos.

En este proceso de futura producción normativa en la protección del Medio Ambiente, también deberán ser tenidas en cuenta las posibilidades de unificación y homogeneización, estableciendo unos procedimientos comunes para el otorgamiento de cada uno de los diversos tipos de licencia de actividad y puntualizando los mínimos indispensables que todo proyecto de obra y actividad, desde el punto de vista del Medio Ambiente, debe reunir.

Finalmente, debiera arbitrarse algún tipo de procedimiento suspensivo de la ejecutividad de aquellos actos de las Corporaciones locales que atenten directamente con el Medio Ambiente en niveles que superen manifiestamente su ámbito local. La suspensión estaría justificada en la superación de los ámbitos competenciales municipales, previa y objetivamente predeterminados, lo cual detraería este supuesto de la inconstitucionalidad, manifestado por el Tribunal Constitucional en su sentencia de 2 de febrero de 1981, de los supuestos de negación de facultades genéricas de suspensión, y posibilitaría al *Consell* la corrección de flagrantes contravenciones del patrimonio ambiental.

No hay que temer en ningún caso a la superposición de organismos por encima de la Administración local, al ser la inspiración fundamental de su existencia no la tutela, sino la coordinación.

El Derecho comparado nos ofrece numerosos ejemplos de implantación a niveles más o menos amplios de organismos que tienen un protagonismo indudable en el Medio Ambiente, en cualquiera de cuyos modelos pueden obtenerse enseñanzas aprovechables para la Comunidad Autónoma.

XI. LA COORDINACION Y UNIFICACION DEL MEDIO AMBIENTE EN EL DERECHO COMPARADO

1. REPÚBLICA FEDERAL ALEMANA

En la política ambiental alemana se incluye, lógicamente, la estructura federal, y así, la actuación a desarrollar por el Estatuto Federal, los Federados y los Municipios se rige por el criterio de autonomía e interdependencia.

La estructura organizativa se apoya en la Federal de Bonn, según la cual, tanto el Estado Federal como los Estados Federados asumen competencias propias del Estado, siendo los Estados Federados quienes hacen participar a los Municipios, integrados a estos efectos en los Estados Federados. Dentro de éstos se crea, estructura y dirige, un sistema para la planificación del Medio Ambiente en un Banco de Documentación central; las restantes funciones ya son de coordinación con los Municipios y en aquellas medidas que exceden del normal ámbito competencial de éstos. Esto es posible por cuanto que la Ley Federal de Bonn (art. 70.1) confiere a los *Laender* la posibilidad de legislar en aquellas materias que no hayan sido atribuidas al Estado. La participación de los Municipios en estos casos queda a la legislación federada o autonómica, que —en cualquier caso— actúa sometida a la protección que aquella Constitución hace del ámbito autonómico municipal. La armonización estatal se virtualiza mediante un «Decreto de disposiciones generales administrativas», especie de Ley marco, en cuyo ámbito —y sólo en él— se admiten las intervenciones del Estado Federal.

Ello no implica, sino todo lo contrario, que las relaciones Estado Federal-Estado Federado no sean preeminentemente de coordinación y cooperación, habiéndose creado instrumentos adecuados para ello, como la Conferencia de Ministros del Medio Ambiente del *Bund* y los *Laender*.

En conclusión, entre las medidas a destacar cabe considerar como más reseñable la determinación precisa de la competencia sobre el Medio Ambiente del Ministerio del Interior (considerado allí como el idóneo), el desarrollo del sistema del control de la compatibilización de los proyectos de Ley y medidas administrativas.

2. GRAN BRETAÑA

Inglaterra, que cuenta con un Secretario de Estado para el Medio Ambiente, posee una legislación por sectores bastante adecuada, pero, en general, el sistema inglés no potencia la intervención directa de la Administración, sino que confía en el cumplimiento de las reglas en base al sometimiento de toda actividad a la previa concesión de licencia.

3. FRANCIA

Posee la llamada «Ley de Protección de la Naturaleza», de 10 de julio de 1976, en la que se exige que los Planes y Proyectos de ordenación, las obras públicas de importancia y, en general, los estudios previos a cualquier ordenación con incidencia en el territorio incluyan un análisis del impacto ambiental, con apreciación de todas sus posibles consecuencias.

4. ESTADOS UNIDOS

Destaca la Ley de 1970, Ley Fundamental del Medio Ambiente, equivalente, en nuestra terminología, a una Ley de Bases, en la que se crea un Consejo Nacional para el Medio Ambiente y establece la obligación para el Presidente de los Estados Unidos de que, al igual que ya ocurre en otras áreas, emita un informe anual sobre el estado del Medio Ambiente.

5. VENEZUELA

Hay que destacar la existencia de la llamada Procuraduría del Ambiente u *Ombudsman* de la materia, así como el Plan Nacional de Conservación y el Consejo Nacional del Ambiente, que coordinará la actividad de la Administración.

XII. FISCALIZACION DE LAS ACTIVIDADES TECNICAS DE INTERVENCION

1. PREVENTIVAS

Ante todo, aunque se propone como el más difícil, nos debiéramos plantear la erradicación de los agentes contaminadores en sus

orígenes, prestando mayor atención a los procesos productivos de materias primas, maquinaria y todos aquellos elementos que, posteriormente instalados, serán los que den lugar a la producción de riesgo ambiental.

Descendiendo de nivel, la técnica preventiva usual es la de fiscalizar a través de la licencia o el acto autorizadorio.

Más difícil es el otorgamiento de licencias a industrias ya existentes o la exigencia de medidas correctoras que puedan suponer una onerosidad excesiva (disposición transitoria 2.^a del Reglamento de Actividades).

2. REPRESIVAS

Existe un amplio repertorio de tipos sancionadores de índole administrativa e incluso penal. Las sanciones administrativas pueden abarcar desde la mera multa hasta la clausura de la actividad.

Penalmente, resulta más difícil fijar la tipología delictiva, si bien la Constitución induce claramente a mejorar nuestro Código penal cuando en el artículo 45.3 establece que «para quienes violen lo dispuesto en el apartado anterior, en los términos que la Ley fije, se establecerán sanciones penales o, en su caso, administrativas, así como la obligación de reparar el daño causado».

Penalmente, hoy existe una débil cobertura a las conductas socialmente reprochables desde el punto de vista sanitario o ambiental. Por lo que respecta a estas últimas podría recurrirse a los artículos 346 (para el que fabricare o vendiere objetos de uso nocivo para la salud, se establece la pena de prisión menor y multa de 5.000 a 25.000 ptas.) y 347 (que establece las penas señaladas en el artículo anterior para los que contaminen el agua), y más concretamente, del mismo Código penal, en el libro III, título II, y al tratar de las faltas contra los intereses generales y régimen de las poblaciones, se hace en los artículos 577 a 581 una referencia a otros aspectos atentatorios a la salud pública.

El artículo 577 del Código penal sanciona con multa de 25.000 a 1.000 pesetas...: «7.º Los que infringieren las reglas o bandos de policía sobre elaboración de sustancias fétidas o insalubres o las arrojaran a la calle. A estos efectos debe ser tenido muy en cuenta el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Pe-

ligrosas». Y en similares términos se produce el siguiente artículo 581, al reprimir conductas que infringieren Reglamentos, Ordenanzas o Bandos de la autoridad sobre elaboración y custodia de materias inflamables, corrosivas, etc.

Evidentemente, la Constitución no pareció tener muy en cuenta la insatisfactoria regulación de las conductas antisociales afectantes a la salud pública, cuando no ofrece, como en otro caso, una expresa remisión a una Ley penal posterior.

Tampoco debe satisfacernos la obligación de reparar el daño causado, que en el artículo 45.3 de la Constitución se formula, no porque lo consideremos injusto, que no lo es, sino porque la obligación de reparar el daño causado ha venido configurándose hasta ahora, en muchos casos, como una venia o tolerancia para la contaminación. Los cánones por vertidos insalubres son buena prueba de ello. La Ley de Pesca de 20 de febrero de 1942, en su artículo 6.º, relativo a la impurificación de las aguas, prohíbe alterar arbitrariamente la condición de las aguas con residuos, obligando a los dueños a montar los dispositivos necesarios para anular o aminorar los daños que a la riqueza piscícola pudieran causarse, «y si no fuese posible armonizar ambos intereses..., los concesionarios quedan obligados al pago de un canon anual en concepto de resarcimiento de daños». Esta política de admisión impune de la contaminación a cambio de un resarcimiento económico es inadmisibile.

En cualquier caso, y dado que no será posible eliminar esta forma de recaudación, que constituye en el fondo un arbitrio con el fin no fiscal, lo oportuno sería constituir un fondo con estas aportaciones para el destino a la corrección de las causas productoras de la contaminación ambiental. Como dice MARTÍN MATEO: *Moder nas amenazas contra la salud pública: la contaminación y su control* (Delitos contra la salud pública, Colección de Estudios del Instituto de Criminología y Departamento de Derecho Penal de Valencia): «Si el rendimiento de tales gravámenes no se aplica a eliminar las causas de la contaminación, es más que dudoso que por estas vías se haga efectivamente justicia a tal principio».

Otras medidas más serias y trascendentes, como el propio autor citado antes señala, podrían ser las de restricción de contratos con las empresas contaminantes.

3. ESTIMULADORAS

Referidas a los auxilios directos que puede prestar la Administración para aquellas empresas que reconviertan sus instalaciones obsoletas, siempre que cuenten con autorizaciones administrativas pertinentes. Porque el estímulo a las nuevas empresas por adoptar medidas anticontaminantes, no es otra cosa que premiar el simple cumplimiento de la Ley.