

*Pedro Escribano Collado
y José Ignacio López González*

“El medio ambiente
como función administrativa”

INTRODUCCION

Un fenómeno paralelo a la progresiva degradación del medio ambiente a nivel nacional e internacional ha sido, tanto en nuestro Derecho, como en el de otros países, el atribuir globalmente la tarea de corregir y disminuir dicha degradación al poder público, a la Administración. Es un dato tan reciente que todavía son escasas las declaraciones generales de la legislación positiva en esta materia y mucho más las de carácter constitucional. Sólo las Constituciones de elaboración o reforma más reciente contienen expresos pronunciamientos sobre la misión del Estado de intervenir en la protección y conservación del medio ambiente. Tal es el caso de la Constitución española, entre otras, que incorpora, en su artículo 45, interesantes declaraciones en esta materia.

Ello plantea el problema de intentar delimitar lo que hay que entender como una nueva función administrativa del máximo rango jurídico y político además, inédita en sus características esenciales para nuestras Administraciones públicas e, incluso, para nuestro Derecho positivo relativo a bienes naturales. La primera nota, pues, de esta función administrativa es la de su novedad. Mas, como se ha señalado reiteradamente, la protección del medio ambiente frente a los ataques degradantes de los diversos factores que inciden sobre su integridad es una tarea sumamente compleja y complicada, dadas las implicaciones que un objetivo tan amplio encierra, al menos en nuestro país. Esta complejidad pesa, sin duda, a la hora de lograr formular un derecho ambiental eficaz, que ofrezca soluciones prácticas a los problemas planteados, que contenga fórmulas alternativas a las utilizaciones degradantes para el medio ambiente, sin que ello acarree o aumente la crisis económica, sin que haya que renunciar al desarrollo económico o al nivel de vida alcanzado, o a servicios públicos esenciales para el ciudadano.

La principal novedad que ofrece la existencia de un derecho ambiental radica en un importante cambio de perspectiva para la legislación reguladora de los bienes naturales. La regulación jurídica tradicional de estos bienes presenta un acentuado enfoque patrimonial, con diversos objetivos según el bien protegido, que han reducido en gran medida el alcance mismo de su protección. Así, en relación con las aguas, la doctrina ha destacado reiteradamente como el principal objetivo de la legislación en esta materia debía ser lograr un mayor rendimiento de la riqueza hidráulica disponible, a fin de garantizar la satisfacción de las cada vez mayores necesidades de agua de la población. A

este objetivo debían de someterse todos los demás, esto es, la titularidad del agua, privada si jurídicamente se podía garantizar su productividad, pública, en caso contrario, y la regulación de los aprovechamientos, mediante una planificación de los mismos. Se trata de una filosofía claramente expansionista en la utilización de los recursos naturales que responde al principio de a una mayor demanda, un mayor consumo y que queda perfectamente descrita en una frase conocida de JORDANA DE POZAS, para quien la administración de las aguas públicas está constituida por «toda la actividad encaminada a lograr el mayor rendimiento de las aguas, así como su máxima utilidad social».

En el caso de la propiedad forestal, la legislación, incluso la más reciente, viene dando también un claro predominio a los intereses patrimoniales de sus titulares y al interés económico general de su explotación, frente al ambiental o recreativo que aparece postergado. Quizá la prueba más importante de este predominio, en plena efervescencia de las preocupaciones medio ambientales, sea la Ley 5/1977, de 4 de enero, de Fomento de la repoblación forestal, dictada con la finalidad de promover un aumento en la oferta de la madera como materia prima en beneficio de la industria celulosa, así como su Reglamento de ejecución aprobado por Real Decreto 1279/1978, de 2 de mayo. Asimismo, podrán citarse otras disposiciones reguladoras de explotaciones económicas de los montes, como las turísticas, cinegéticas, etc.

Por su parte, la regulación de las actividades molestas como es sabido, ha discurrido tradicionalmente por cauces civilistas, de protección de la integridad de los bienes y de las personas de los vecinos (art. 590 CC), perspectiva esta superada por el Reglamento de actividades molestas, nocivas, insalubres y peligrosas, aprobado por Decreto 2414/1961, de 30 de noviembre, que introdujo un enfoque más amplio, aunque todavía limitado, el de la ciudad y su protección frente a la contaminación industrial.

Frente a todos estos enfoques parciales y limitados de la regulación de los bienes naturales, el derecho ambiental se propone una protección integral, global y coordinada de los mismos que, en nuestro Derecho, empieza a tomar cuerpo en el seno de la Administración pública a partir de la creación por Decreto 888/1972, de 13 de abril, de la Comisión Delegada del Gobierno para el Medio Ambiente, con la finalidad de «coordinar y asegurar la unidad de programación de todas las acciones relativas al medio ambiente y la defensa contra la contaminación», constituyéndose como órgano de trabajo una Comisión interministerial del medio ambiente. A partir de estos momentos son varios los proyectos que se elaboran desde una perspectiva de protección y conservación del medio ambiente y no, exclusivamente, de sus posibilidades de explotación económica, destacando la Ley 38/1972, de 22 de diciembre, sobre protección del ambiente atmosférico.

Por su parte, sin abandonar totalmente la perspectiva de explotación económica, el Ministerio de Agricultura modificó en 1971 la estructura de los organismos encargados de la administración de la riqueza forestal, creando el Instituto para la Conservación de la Naturaleza, al que se le encomiendan por el Decreto-ley 17/1971, de 28 de octubre, que le creó, funciones de conservación y mejora de los espacios naturales (parques nacionales, sitios naturales de interés nacional), de la riqueza piscícola continental y cinegética, etc. Con

estos objetivos se promulgaron la Ley 15/1975, de 2 de mayo, de espacios naturales protegidos (Reglamento aprobado por Decreto 2676/1977, de 4 de marzo), la Ley 9/1978, de 28 de diciembre, sobre régimen jurídico del Parque Nacional de Doñana, etc.

En todas estas disposiciones se abandona, aunque sólo parcialmente, el objetivo de lograr la más amplia explotación económica de los bienes y espacios naturales, en beneficio de una disminución de la degradación y agotamiento progresivo de los mismos. Se adopta, pues, una postura posibilista de explotación económica de los bienes, aunque limitada a su no deterioro por encima de determinados niveles de tolerancia, dentro de los cuales se piensa que los propios recursos naturales pueden renovarse.

La complejidad que encierra delimitar el ámbito de la función administrativa de conservación del medio ambiente está caracterizada por una serie de factores que influyen de manera negativa en una actuación eficaz de la Administración pública. La Exposición de Motivos de la Ley 38/1972 de protección del ambiente atmosférico dejó plena constancia en su momento de las dificultades de una acción pública sobre el medio ambiente, en cuanto se trata de «una política general de múltiples facetas, en buena parte inexploradas y cuya comprensión y ordenación global exige unos instrumentos legales de los que hoy no se dispone». Entre los factores que dificultan una asunción plena por el Estado de la protección y conservación del medio ambiente podrían citarse los siguientes. Por una parte, la pluralidad y diversidad de frentes en los que el medio ambiente está en peligro y en los que la Administración pública debería abordar medidas cautelares adecuadas (la defensa del paisaje, la restauración y mejora de las zonas de interés natural y artístico, la contaminación del aire, de las aguas continentales y marítima y del suelo por la utilización abusiva de pesticidas y abonos, la protección de la fauna y de la flora, la lucha contra los incendios y las plagas forestales, la eliminación o tratamiento de los residuos, la defensa de las zonas verdes y espacios libres, la reinstalación de las industrias fuera de las zonas urbanas residenciales, la cogestión del tráfico urbano, la lucha contra el ruido, entre otros, según la enumeración de la Exposición de Motivos de la Ley 38/1972), lo cual plantea un grave problema de control, de vigilancia de la amplísima reglamentación existente en la materia, y ello en un modelo administrativo que se viene mostrando tolerante con la realidad por desfavorable que sea, poco eficaz y reactivo a las innovaciones.

Por otra parte, un ámbito tan vasto de intervención estatal sólo puede abarcarse a través de una gran diversidad de medidas de protección, la mayor parte de las cuales encierra una gran complejidad financiera, un elevado coste económico que la iniciativa privada no está dispuesta a asumir y que el Estado tampoco puede sufragar en su totalidad con cargo a los presupuestos públicos.

A estos dos factores había que añadir los graves problemas de organización que la gestión del medio ambiente plantea a la Administración, teniendo en cuenta que su contenido afecta a la mayor parte de sus órganos y funcionarios que ofrecen una notable resistencia al abandono de funciones que han venido estando dentro de su ámbito tradicional de poder. Por último, la constatación de que no existen en otros países experiencias que hayan superado satisfactoria-

mente estos principales problemas, nos confirma la impresión pesimista de que no existen soluciones jurídicas plenamente eficaces en nuestro país a corto plazo.

I. LA DELIMITACION DE LA FUNCION ADMINISTRATIVA SOBRE EL MEDIO AMBIENTE

1. PLANTEAMIENTO GENERAL

Desde un punto de vista doctrinal, existen numerosas controversias acerca de los elementos que componen el medio ambiente. Para una concepción amplia, éste debe abarcar todos los elementos, naturales o no, que constituyen el medio sobre el que se asienta la civilización y la cultura del hombre en nuestros días. Quedarían, así, comprendidos dentro del concepto, desde la conservación de la naturaleza en sus distintas manifestaciones, hasta la ordenación del territorio, pasando por la protección del patrimonio cultural de los pueblos, el mantenimiento de un determinado nivel de *confort* colectivo, etc. Este criterio presenta, desde un punto de vista jurídico-administrativo, el inconveniente de su excesiva extensión, pues se engloban dentro de un mismo concepto funciones administrativas muy dispares e instituciones jurídicas diversas que difícilmente pueden ser reconducidos a principios comunes, que ni siquiera responden a necesidades sociales homogéneas y cuya satisfacción exige el empleo de medios científicos y técnicos muy diferentes.

En una acepción más restringida, el medio ambiente podría coincidir con la naturaleza, de forma que la protección de aquél se reconduciría a la protección de ésta en todas sus manifestaciones. Aunque reducido en su extensión, el concepto no deja de ser amplio, lo que exige algunas precisiones. En principio, la conservación de la naturaleza, desde un punto de vista jurídico-administrativo y de función pública, presenta dos ámbitos claramente diferenciados. De un lado el ambiente, estrictamente considerado, que está constituido por aquellos recursos y sistemas naturales primarios de los que depende la existencia y el normal funcionamiento de la naturaleza en su conjunto y que jurídicamente tienen la categoría de bienes comunes (aire y agua principalmente), sobre los cuales se intenta construir un Derecho u Ordenamiento ambiental (MARTÍN MATEO). De otro lado, los ecosistemas, constituidos por la flora, la fauna e, incluso, por las bellezas naturales (paisajes y espacios naturales, en cuanto portadores de ecosistemas que se pretenden conservar). Jurídicamente, estos elementos poseen un estatuto muy diferente. En unos casos son bienes comunes, como regla general, como sucede con la fauna, en otros son bienes públicos, de propiedad pública, como sucede con algunas bellezas naturales o espacios forestales, en otros, finalmente, son de propiedad privada, como sucede con los montes.

Esta gran variedad de situaciones supone que la Administración, aunque tienda a la consecución de fines u objetivos semejantes para todos, deba de utilizar técnicas jurídicas diferentes en cada caso. Básicamente la función administrativa dependerá de la regulación jurídica que la legislación efectúe de los aprovechamientos de aquellos elementos, que pueden ser resultado de la cua-

lidad de propietario de los mismos o de la de usuario de un bien público o común. En uno u otro caso, la Administración gozará de facultades de control que ejercerá como garante del interés que un bien de propiedad privada tiene para la conservación del medio ambiente, o como titular o administrador del mismo, respectivamente.

En definitiva, la Administración se enfrenta con un ámbito de actuación en el que predomina la diversidad, tanto de elementos naturales, como de regímenes jurídicos, de aquí que la unidad a que debe aspirar la función administrativa venga dada, de una parte, por los fines y objetivos a conseguir y, de otra, por la coordinación de las distintas actuaciones concretas a realizar en relación con cada elemento o parte de la naturaleza.

2. LAS PREVISIONES DE LA CONSTITUCION

La Constitución española recoge en el artículo 45 una serie de declaraciones y de directrices que habrán de inspirar la acción de los poderes públicos en relación con el medio ambiente. Aparte la novedad que encierra la previsión constitucional (sólo Portugal y Grecia, con constituciones asimismo recientes, poseen declaraciones fundamentales semejantes en el seno de Europa occidental), su alcance e interpretación plantean serios problemas debido, sobre todo, al carácter solemne y programático que están impregnadas las declaraciones del texto constitucional.

De los tres párrafos que contiene el artículo 45, el primero contiene una declaración dirigida más que a reconocer un derecho, que el artículo 53 desmiente categóricamente, a establecer el deber del Estado de mantener el medio ambiente en un nivel de conservación apto para la existencia y desarrollo del ser humano, por tanto, a reconocer y garantizar la existencia de una función pública dirigida a este fin, así como el de toda persona de no actuar en detrimento de un medio ambiente adecuado, dedicando el párrafo tercero a prever el establecimiento de sanciones penales o administrativas, así como la obligación de reparar el daño causado, en los términos fijados por las leyes, a quienes violen tal deber.

El párrafo segundo, por el contrario, establece el régimen fundamental de la acción de los poderes públicos, así como los principios que habrán de regir la de los particulares en este ámbito. Respecto al primer aspecto, el precepto afirma que «los poderes públicos *velarán...*». El término empleado es el que en un principio aprobó el Congreso de los Diputados, y que fue sustituido por el Senado por el de *garantizarán*, posteriormente sustituido de nuevo por el de *velarán* por la Comisión Mixta Congreso-Senado. De ambos, el segundo parece mucho más contundente en cuanto alude a una labor pública más compleja y amplia de cara a la utilización racional de los recursos naturales, comprensiva no sólo de una función preventiva, de vigilancia, sino restauradora, de conservación y mejora, mientras que el primero parece sólo apuntar a la primera de las citadas. No obstante, el término «*garantizarán*» podría también entenderse en el sentido de atribuir al Estado la carga financiera de la conservación-restauración, sin implicar a quien lo deteriora, lo cual no aparece claramente resuelto en el texto constitucional.

En cualquier caso, la perspectiva constitucional desde la que se establece la función pública de velar por la utilización racional de los recursos naturales es nueva y original, pues se da posibilidad y protagonismo exclusivamente a la acción preventiva y no a la represiva como vienen haciendo nuestras leyes hasta ahora. La norma constitucional es perfectamente consciente de la prioridad de evitar el daño ambiental antes que sancionarlo.

La medida de la intervención pública en la conservación del medio ambiente la ofrece el criterio de la «utilización racional» de todos los recursos naturales. La Constitución pone el acento de la acción preventiva en la utilización de los recursos naturales, vehículo y causa inmediata de su degradación y contaminación. Ahora bien, en la actualidad y en nuestro Derecho, al menos, no todos los recursos naturales, como vemos, poseen un mismo estatuto jurídico, pues unos son de propiedad pública o colectiva, mientras otros son de propiedad privada. De aquí que la utilización racional de los mismos deba de conseguirse por mecanismos jurídicos diversos. Por otro lado, el criterio de la «utilización racional» no es una medida de valoración clara y objetiva, ni un concepto jurídico, sino una expresión metafísica en cuanto presume que la persona puede conocer y definir por sí misma el significado de la utilización racional de los recursos naturales en cada caso. Es una terminología que recuerda a la utilizada por los comentaristas del Código de Napoleón a propósito de la propiedad privada. Entonces se afirmaba que la utilización racional de los bienes constituía la forma más perfecta de ser propietario de ellos, excluyéndose de la libertad de cada uno la posibilidad de usarlos irracionalmente. En el fondo de esta concepción liberal latía la idea de una función, aunque muy elemental y primitiva, la de prestar utilidad económica al titular de los bienes. Mas este enfoque no es el apropiado para regular la utilización del medio ambiente. Antes al contrario, pues ya no estamos ante unos bienes que van a ser utilizados en un régimen de libertad individual, sino en un sistema de control público basado en la propiedad pública de aquéllos o en las obligaciones, limitaciones o cargas que la ley impone a sus propietarios privados.

Bien podríamos preguntarnos cuál es el fundamento de este segundo tipo de control público sobre la propiedad privada. La Constitución, en contraste con la idea inexpresiva de utilización racional, alude a continuación a que el uso y disfrute del medio ambiente habrá de apoyarse en «la indispensable solidaridad colectiva», expresión ésta incorporada por el Senado, y que no aparece en ningún otro precepto constitucional referido al ejercicio de los derechos individuales. El principio de solidaridad es un valor fundamental informador de los derechos individuales de la persona, y especialmente de los de naturaleza o contenido económico como la propiedad privada. De aquí que la intervención pública en la utilización de los recursos naturales de propiedad privada se fundamente en la función social con que éstos habrán de ser regulados (artículo 33, 2, Constitución).

El objeto, pues, de la función pública de conservación del medio ambiente lo constituye el control de la utilización de los recursos naturales, con arreglo a una serie de reglas y principios técnicos que definirán, de acuerdo con las ciencias naturales, lo que es nocivo y lo que no lo es. Por lo demás, el ejercicio de ese control se traducirá bien otorgar un derecho de uso sobre un bien público o común o en comprobar que el aprovechamiento que se pretende entra

dentro de los reconocidos al propietario del bien y se va a realizar de acuerdo con las condiciones exigidas por las disciplinas ambientales. En el primer caso estaremos ante una concesión administrativa que ya no se limita como en el dominio público tradicional a garantizar el uso de los demás o la reserva del uso que se concede, sino a controlar los efectos que éste, en sí mismo o en unión de otros, puede causar a la composición o calidad del ambiente. En el segundo caso, la Administración deberá planificar los aprovechamientos de que son susceptibles los recursos naturales, jerarquizándolos, controlando con arreglo a unos criterios objetivos el ejercicio del derecho de propiedad privada, sin perjuicio de la posibilidad de utilizar el mecanismo de la expropiación forzosa no sólo como medida sancionadora, sino como instrumento capaz de resolver un conflicto entre los intereses privados y públicos.

Por último, el párrafo 2 del artículo 45 de la Constitución hace una expresa referencia al fin que habrá de tender la acción pública de conservación-restauración del medio ambiente: *la protección y mejora de la calidad de vida y la defensa y restauración de la naturaleza*. En el Derecho público el fin es un componente reglado de la actuación de los poderes públicos, por lo que en su ámbito no caben apreciaciones discrecionales. En las concretas actividades de la Administración pública será posible comprobar si se cumple efectivamente el objetivo propuesto por la Constitución o se tratan de actuaciones desviadas de su fin esencial. En este caso, sólo el reconocimiento de una acción pública puede garantizar el enjuiciamiento jurisdiccional de unos fines tan amplios y el sometimiento de las autoridades públicas a los mismos.

Queda por resolver una cuestión que el artículo 45 no plantea y que presumiblemente resolverá el Parlamento. Nos referimos a la financiación del medio ambiente. En principio, y dejando el desarrollo del tema para un estudio más detenido, habría que distinguir entre lo que constituye una depreciación natural del medio, una depreciación artificial y los actos de agresión. Son tres maneras de contaminar el ambiente y degradar la naturaleza muy distintas, que exigen mecanismos de compensación diferentes.

Simplificando el problema, podría mantenerse que la depreciación natural de los recursos debe asumirla el Estado íntegramente, que las depreciaciones artificiales dehen correr a cuenta de quien o quienes las provocan, sin perjuicio del apoyo estatal que políticamente se decida, y las provenientes de actos de agresión deben resolverse a través del instituto de la responsabilidad por daños, incluso dando entrada, en los supuestos en que sea posible porque pueda determinarse el agente potencial, al seguro de riesgos. En la actualidad, el seguro de riesgos está contemplado por la Ley 25/1964, de 29 de abril, reguladora de la energía nuclear, para los supuestos de daños nucleares, y desarrollado por los artículos 35 y siguientes del Decreto 2177/1967, de 22 de julio, que aprueba el Reglamento sobre cobertura de riesgos nucleares. Pues bien, una peculiaridad de estas disposiciones es que ni entre los daños nucleares (art. 2, 16 de la Ley), ni en el orden de prelación para el pago de indemnizaciones (art. 51 de la Ley) se cita el daño ambiental o ecológico, que si bien creemos entra dentro de la responsabilidad que regula la Ley, dada su naturaleza objetiva y la ausencia de una exclusión expresa del mismo —ver art. 4.º del Reglamento citado— puede plantear problemas a la hora de su separación, dada la preferencia clara que la Ley otorga a las personas y a sus bienes frente a

cualquier otro daño. La cuestión, no obstante, es bastante compleja y para su exacta resolución exigirá un estudio detenido de la Ley y del Reglamento que no podemos efectuar en esta ocasión.

3. LAS FORMAS DE LA ACCION ADMINISTRATIVA

Como se ha señalado con anterioridad, la legislación española ha destacado tradicionalmente sobre cualquier otra la actuación administrativa de carácter represivo, sancionadora de aquellas utilizaciones degradantes para la naturaleza. Sin embargo, la experiencia ha demostrado que en la conservación-restauración del medio ambiente nada se consigue sancionando actuaciones contaminantes ya realizadas. De aquí que en el moderno derecho ambiental se prevean y regulen diversas medidas que tienden la mayor parte a evitar que el daño se produzca. Sería muy prolijo y en exceso racional enumerar las acciones posibles de la Administración pública, aunque sí pueden hacerse algunas consideraciones.

- a) La absoluta preferencia de las acciones preventivas o reparadoras sobre las represivas.
- b) La necesidad de coordinar los distintos tipos de actuación en relación con la utilización de cada recurso.
- c) La necesidad de seleccionar de entre las medidas susceptibles de ser aplicadas a la protección de un recurso natural la más adecuada, aunque ello suponga una mayor restricción en el uso por parte de la colectividad o de su propietario. (Principio pro-ambiente.)
- d) La prioridad de las medidas ordenadoras de la utilización de los recursos, con especial referencia a la planificación, con vistas a asegurar un control objetivo de los aprovechamientos concretos que se efectúen.
- e) La necesidad de someter a los propios órganos de la Administración pública en el ejercicio de sus competencias a las medidas de conservación-restauración del medio ambiente en vigor (a través, por ejemplo, de la previsión de la figura del *impacto ambiental*).
- f) La conveniencia de articular un sistema de apoyo financiero a la iniciativa privada que se comprometa a colaborar en los planes de conservación-restauración del medio ambiente, así como establecer un régimen de sustitución pública o de ejecución subsidiaria para el establecimiento de aquellas medidas correctoras que sean necesarias para el ejercicio de actividades privadas.
- g) La conveniencia de añadir a las prohibiciones legales medidas de tipo discursorio, especialmente fiscales, pudiéndose crear un fondo especialmente afecto a la financiación de actuaciones de defensa de los recursos directamente afectados.

II. LA DISTRIBUCION TERRITORIAL DE COMPETENCIAS EN MATERIA DE MEDIO AMBIENTE

1. ESQUEMA GENERAL DE LAS TECNICAS DE DELIMITACION CONSTITUCIONAL DE COMPETENCIAS ENTRE EL ESTADO Y LAS COMUNIDADES AUTONOMAS

En líneas generales, la delimitación de competencias que lleva a cabo la Constitución, en los artículos 148 y 149, no agota en absoluto las posibilidades de distribución funcional de las mismas entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

Se hace preciso, por tanto, afirmar que en esta materia la Constitución acoge una serie de técnicas de atribución, ampliación y coparticipación de competencias a través de los artículos 148, 149 y 150, cuya interpretación y aplicación guarda una estrecha interdependencia funcional. Veamos brevemente las distintas técnicas utilizadas.

- a) En primer lugar, hemos de destacar la *técnica de atribución formal de competencias exclusivas*, con carácter vinculante para la Administración del Estado y con carácter potestativo para las Comunidades Autónomas, en la medida en que sean asumidas por ellas en sus respectivas normas institucionales básicas (art. 147).

Es de destacar que el ámbito de estas competencias formalmente exclusivas abarca en unos casos materias complejas, globales (como pueden ser, por ejemplo, dentro de las competencias exclusivas del Estado, las «relaciones internacionales», artículo 149, 1, 3; o la legislación sobre «propiedad intelectual e industrial», artículo 149, 1, 9; o el régimen de «producción, comercio, tenencia y uso de armas y explosivos», artículo 149, 1, 26, etc.), y en otros muchos supuestos, la mayoría, abarcan materias compartidas, como es el caso de la protección del medio ambiente y de tantos otros en los que la Constitución encomienda al Estado la «legislación básica» (art. 149, 1, números 17, 18, 23 y 27), o aquellos en los que en relación con determinadas materias acoge la cláusula de «sin perjuicio» de las facultades que se reconocen a las Comunidades Autónomas (art. 149, 1, números 6, 8, 19, 23, 28 y 29).

El legislador constitucional, a través de los artículos 148 y 149, 1 y 2 ha realizado un reparto formal de competencias exclusivas entre el Estado y las Comunidades Autónomas, que no se corresponden con un reparto consiguiente de materias (salvo algunos casos excepcionales, tales como «relaciones internacionales», «Administración de justicia», etc.), sino que en la mayor parte de los casos estas competencias que se tipifican como exclusivas recaen sobre materias comunes; la protección del medio ambiente (arts. 148, 1, 9 y 149, 1, 23) es en este sentido un buen paradigma en el que opera esta técnica que establece nuestra Constitución y que denominamos «atribución formal de competencias exclusivas sobre materias compartidas».

Como es sabido, la técnica de atribución de competencias exclusivas se efectúa directamente por la Constitución para el Estado (art. 149), y a través de los respectivos Estatutos de Autonomía para las Comunidades Autónomas, ya sea

con carácter originario (arts. 147 y 148, 1, en relación con el 143 y 151) o con carácter sucesivo (art. 148, 2).

b) En segundo lugar, hemos de destacar la función de norma de delimitación de competencias de segundo grado, que la Constitución atribuye a los *Estatutos de Autonomía*.

No nos referimos aquí a la asunción del contenido de los artículos 148 y 149 (en los supuestos autorizados) en los respectivos Estatutos de Autonomía, de acuerdo con la misión que el artículo 147 atribuye a esta norma institucional básica, sino más bien a la capacidad que se reconoce a las Comunidades Autónomas en el artículo 149, 3 para asumir a través de los Estatutos, originaria o ulteriormente, competencias sobre materias no atribuidas expresamente al Estado por la Constitución; el tema presenta un particular interés en relación con aquellas actividades que puedan llegar a alcanzar, con el tiempo, la condición de materias de interés público, y como tales ser objeto de la misión específica que la Constitución (art. 103) encomienda a las Administraciones Públicas.

El texto constitucional, al disponer en el artículo 149, 3 que «las materias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución podrán corresponder a las Comunidades Autónomas, en virtud de sus respectivos Estatutos», acoge en nuestra opinión una manifestación concreta del «Principio pro Autonomía» que la Constitución (art. 2.º) reconoce y garantiza a las nacionalidades y regiones que integran el Estado. Este principio, al igual que los demás principios constitucionales, desarrolla una relevante función interpretativa de todas las normas constitucionales y del Ordenamiento jurídico en general.

c) En tercer lugar, hemos de destacar la *técnica de la competencia residual estatal* que establece el artículo 149, 3, en aras de atribuir de forma automática al Estado competencias que no hayan sido asumidas por las Comunidades Autónomas, a través de sus respectivos Estatutos de Autonomía.

El legislador constitucional ha querido imposibilitar vacíos competenciales sobre materias no asumidas por las Comunidades Autónomas, dado el carácter potestativo con el que dichas competencias se configuran.

La Constitución afirma en su artículo 149, 3 que «la competencia sobre las materias que no se hayan asumido por los Estatutos de Autonomía corresponderá al Estado». Esta técnica de atribución automática al Estado de competencias de carácter residual, que guarda absoluta dependencia con las lagunas existentes en los diversos Estatutos de Autonomía, viene a describir a su vez una realidad compleja, la de los distintos niveles competenciales del Estado en relación con cada una de las Comunidades Autónomas constituidas.

d) La Constitución establece además dos *técnicas estatales de ampliación del ámbito de competencias ejercitadas por las Comunidades Autónomas*. Se trata de técnicas que operan no a través de los Estatutos de Autonomía, sino a través de disposiciones exclusivamente estatales:

— *Las Leyes Marco del artículo 150, 1*: En virtud de esta técnica, «las Cortes Generales, en materias de competencia estatal, podrán atribuir a todas o a

alguna de las Comunidades Autónomas la facultad de dictar, para sí mismas, normas legislativas en el marco de los principios, bases y directrices fijados por una ley estatal».

Con el artículo 150, 1 se ha venido a relativizar y atemperar el esquema formal de competencias exclusivas diseñado en los artículos 148 y 149. La ley marco es una ley estatal que, según ha puesto de relieve la doctrina (GARCÍA DE ENTERRÍA) «fija los grandes principios de la regulación de una materia a los efectos de que, una vez asegurado a través de ella un mínimo de unidad y coherencia para el conjunto del Ordenamiento jurídico, los entes autonómicos puedan, desarrollándolos adecuadamente, completar a nivel de ley formal esa regulación del modo que más convenga a sus necesidades y circunstancias peculiares».

Nos encontramos, pues, ante una técnica estatal que opera una ampliación en el ámbito de las competencias ejercidas por las Comunidades Autónomas a que afecte, y al propio tiempo protagoniza claramente una verdadera cooperación y coordinación de competencias sobre materias de titularidad estatal.

En cuanto técnica que habilita el ejercicio de competencias legislativas compartidas, resulta particularmente idónea para garantizar el derecho de autonomía de las Nacionalidades y Regiones del Estado.

— *Las Leyes Orgánicas específicas del artículo 150, 2*: La Constitución establece la posibilidad de que, mediante ley orgánica, el Estado pueda transferir (es decir, descentralizar) o delegar en las Comunidades Autónomas facultades correspondientes a materia de titularidad estatal que por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación.

Nos hallamos asimismo ante una técnica estatal que viene a relativizar también el esquema formal de competencias exclusivas delimitado por los artículos 148 y 149; esta técnica opera a su vez mediante las figuras jurídicas de la «descentralización» y la «delegación intersubjetiva», por lo que habilita el ejercicio de competencias compartidas y de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

La doctrina ha puesto de relieve sobradamente, la improcedencia de efectuar estas transferencias y delegaciones a través de las leyes orgánicas de aprobación de los Estatutos de Autonomía (art. 81), ya que dado el procedimiento singular de reforma de los Estatutos (art. 147, 3), en el que hay que destacar como nota común el previo referéndum a nivel de la Comunidad Autónoma (vid. arts. 46 del Estatuto Vasco y 56 del Estatuto Catalán), el Estado viene a quedar desposeído del libre ejercicio de las facultades transferidas o delegadas, con lo que se viola el permanente poder de libre disposición que le corresponde al Estado respecto de sus competencias exclusivas.

e) Por último, la Constitución habilita *técnicas de coordinación y armonización de las disposiciones normativas de las Comunidades Autónomas*. El Estado, afirma el artículo 150, 3, «podrá dictar leyes que establezcan los principios necesarios para armonizar las disposiciones normativas de las Comunidades Autónomas, aun en el caso de materias atribuidas a la competencia de éstas, cuando así lo exija el interés general». Son las denominadas leyes de armonización.

Esta técnica constitucional opera, por el contrario, ampliando el ejercicio de las competencias estatales, pudiendo incidir incluso en materias atribuidas a la exclusiva competencia de las Comunidades Autónomas, al objeto de dar unidad y coherencia a las disposiciones normativas de estas entidades. El uso de las leyes de armonización ha de justificarse en el «interés general» (por ejemplo, exigencias del principio de solidaridad interregional, etc.), y tiene siempre como límites de su ejercicio los propios principios y normas constitucionales, que vinculan a todos los poderes públicos.

2. ESQUEMA ESPECIFICO DE DISTRIBUCION CONSTITUCIONAL DE COMPETENCIAS ENTRE EL ESTADO Y LAS COMUNIDADES AUTONOMAS, EN MATERIA DE MEDIO AMBIENTE

A la protección del medio ambiente prestan particular atención los artículos 148 y 149 de nuestra Constitución. De este modo se establece que las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en materia de «gestión para la protección del medio ambiente» (art. 148, 1, 9), así como «establecer normas adicionales de protección» (art. 149, 1, 23). Por su parte, el Estado tiene atribuida competencia exclusiva en materia de «legislación básica sobre protección del medio ambiente» (art. 149, 1, 23).

El problema principal que plantea esta distribución específica de competencias en materia de medio ambiente viene protagonizado por el posible alcance y significado de la expresión «legislación básica», siendo posible a este respecto adoptar, entre otras, alguna de las siguientes interpretaciones:

a) Con la expresión «legislación básica» se está haciendo referencia a un fenómeno similar al de ley marco que se contempla en el artículo 150, 1, siendo su significación equivalente al de principios, bases y directrices; es decir, criterios generales y comunes de la regulación de una materia, que en todo caso habrán de ser respetados y que poseen un valor informador general dentro de un Ordenamiento jurídico especial.

A partir de esta interpretación, el proceso de normación de la materia de protección del medio ambiente se desenvuelve en dos fases, la fase estatal caracterizada por la determinación de los referidos principios, bases y directrices (legislación básica) y la fase de normación autonómica que representa el desarrollo en detalle de la legislación medioambiental de la más adecuada a las necesidades y circunstancias peculiares de cada Comunidad Autónoma.

Consecuentemente con esta interpretación, en todos los casos en que el artículo 149, 1 habla de «legislación básica», «bases» y «normas básicas», nos encontramos no ante competencias sustancialmente exclusivas del Estado, sino ante *competencias concurrentes* del Estado con las Comunidades Autónomas, dada la equivalencia que se establece entre estas expresiones y el concepto de Ley marco del artículo 150, 1.

Este criterio interpretativo es el asumido por los Estatutos de Autonomía Vasco y Catalán, aprobados por sendas leyes orgánicas de 18 de diciembre de 1979.

El *Estatuto Catalán*, en su artículo 10, afirma que:

«En el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que la misma establezca, corresponde a la Generalidad el desarrollo legislativo y la ejecución de las siguientes materias:

... b) Protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de la Generalidad para establecer normas adicionales de protección.»

El *Estatuto Vasco*, en su artículo 11, afirma por su parte:

«Es de competencia de la Comunidad Autónoma del País Vasco el desarrollo legislativo y la ejecución dentro de su territorio de la legislación básica del Estado en las siguiente materias:

... a) Medio ambiente y ecología...»

b) Para una segunda interpretación posible del concepto de «legislación básica», el Estado asume el deber irrenunciable de aportar una regulación mínima, general y común sobre la protección del medio ambiente, remitiendo a las Comunidades Autónomas su ulterior desarrollo reglamentario, con la habilitación suficientemente flexible para adecuar y pormenorizar ese régimen jurídico a las peculiaridades de cada una.

De esta interpretación se deriva para el Estado la competencia exclusiva para la determinación del régimen jurídico mínimo y común de cada una de las materias heterogéneas en que se desenvuelve la protección del medio ambiente: contaminación atmosférica, aguas, espacios naturales, patrimonio histórico artístico, etc. Por su parte las Comunidades Autónomas asumirían, de conformidad con la remisión de la legislación estatal, el deber de desarrollar reglamentariamente tales normas.

Tal interpretación responde, desde el punto de vista del ordenamiento jurídico, a una *competencia integrativa* de las Comunidades Autónomas, ejercitada por vía reglamentaria.

c) Dentro de una tercera interpretación cabe admitir la posibilidad de que el Estado elabore y apruebe las diversas leyes sectoriales básicas para la protección del medio ambiente (Código de Aguas, etc.) y remita en ellas todas las facultades de gestión a las Comunidades Autónomas.

En cualquier caso, y con independencia de la interpretación que se sustente, interesa resaltar algunas consideraciones más:

Por una parte, las Comunidades Autónomas siempre podrían, según el artículo 149, 1, 23, «establecer normas adicionales de protección», lo que representa en sí mismo una competencia concurrente con la del Estado, en la medida en que sea asumida por los respectivos Estatutos de Autonomía, o les sea atribuida tal facultad por la vía del artículo 150, 1 ó 2 de la Constitución.

De otro lado, la posible existencia de territorios no autónomos y de Comunidades Autónomas que no cuenten con órgano parlamentario, pone de relieve que en cualquier caso el Estado no puede hacer dejación (art. 149, 3) de establecer una regulación estatal detallada de la materia, actualizada y con validez en los territorios que no se hubiesen constituido en Comunidad Autónoma.

Asimismo se ha de tener presente también en materia de medio ambiente, que la posible diversidad de territorios, autónomos o no, de uno u otro grado,

configura un Estado con competencias muy diversas según los territorios, por lo que tal situación ha de provocar lógicamente una legislación estatal eminentemente funcional, en absoluto reconducible a un único modelo o interpretación, y en cualquier caso dependiente del mapa autonómico resultante en definitiva del Estado.

Finalmente, y en relación con las Comunidades Autónomas del País Vasco y Cataluña, lo que parece claro es que sus respectivos Estatutos de Autonomía fuerzan respecto de ellas una interpretación muy concreta.

3. EL PAPEL Y PROTAGONISMO DE LAS CORPORACIONES LOCALES, EN MATERIA DE MEDIO AMBIENTE

Es lugar común la consideración del pobre y escasísimo tratamiento que la Constitución hace de las Corporaciones Locales (arts. 140 a 142). Con todo estamos en la seguridad de que la tarea de la consolidación de las Comunidades Autónomas va estrechamente vinculada a la necesaria potenciación de las Entidades locales.

La materia del medio ambiente, en cuanto área de competencia de las Comunidades Autónomas, representa un buen paradigma del necesario protagonismo que se ha de dar a los Entes locales, particularmente a aquéllos que por su estructura y características se presentan como más idóneos para satisfacer los intereses públicos que demanda la protección del medio ambiente. Pocas materias como esta exigen tal alto grado de acción preventiva y de actividad coordinada, y al propio tiempo unidades técnicas de gestión de carácter heterogéneo dada la diversidad de campos sobre los que incide el medio ambiente.

En base a estas características reseñadas, estimamos la conveniencia de potenciar las *Provincias* como estructura supramunicipal más idónea para la prestación de servicios vinculados al medio ambiente; los entes provinciales, especialmente en aquellas Comunidades Autónomas cuya organización territorial se estructura básicamente sobre Municipios y Provincias pueden constituirse en esta y otras materias en importantes centros de gestión y de prestación de servicios, imprescindibles para una buena administración.

Asimismo, la *Comarca*, por sus características propias y ámbito territorial, presenta enorme interés a nivel de entes gestores en aquellas Comunidades Autónomas cuya organización territorial se estructura básicamente sobre Municipios y Comarcas. Por otro lado, en territorios autónomos de gran extensión (Andalucía, por ejemplo), la creación de órganos desconcentrados a nivel de grandes áreas comarcales puede servir además para garantizar la coordinación de acciones realizadas por entidades menores.

Finalmente, los Municipios tienen, en la protección del medio ambiente urbano, una responsabilidad y tarea que demanda ser atendida cada día con un mayor esfuerzo.

III. LA ORGANIZACION ADMINISTRATIVA ENCARGADA DE LA PROTECCION DEL MEDIO AMBIENTE

Son diversos los factores que inciden poderosamente en la respuesta organizativa que la Administración pública ha de dar de cara a la gestión y protección del medio ambiente. A partir de una serie de condicionamientos generales que son peculiares del sistema administrativo (presión de los cuerpos de funcionarios, inercia en la actuación, resistencia frente a las innovaciones y a la especialización, etc.) existen otros propios de esta materia. Por un lado, nos encontramos frente a un problema que afecta a la mayor parte de las funciones administrativas. Ello justifica, en parte, que la mayoría de los órganos administrativos pretendan tener poderes decisorios en esta materia, por lo menos, en lo que afecta a sus competencias no ambientales. La respuesta a este dato real no debe ser, creemos, hacer recaer la protección ambiental en quien realiza funciones que interfieren el medio ambiente, promoviendo la autoconservación o autoprotección del mismo por el propio órgano administrativo que lo pone en peligro o que lo utiliza simplemente para otros fines distintos. Cada órgano administrativo se vería en la necesidad de optar, la mayoría de las veces discrecionalmente, entre una u otra función cuando ambas entraran en conflicto, sin las debidas garantías para el interés público. Es, pues, preciso, en estos casos, una heterocomposición de intereses a cargo de otros órganos de la Administración, especialmente de superior jerarquía.

Por otro lado, la función de conservación-restauración del medio ambiente carece de un carácter unitario. En ella se dan cita una pluralidad de disciplinas técnicas y una gran diversidad de factores, no sólo humanos, sino climatológicos, geográficos, sociológicos, etc., que influyen y dificultan las posibles soluciones a los problemas planteados. Todo ello requiere la creación de órganos de estudio de carácter interdepartamental que ofrezcan alternativas a los órganos con poder decisorio que no deben de estar implicados en la fase de instrucción y análisis de los problemas.

Asimismo la importancia de las funciones de control aconseja a articular una participación adecuada de los ciudadanos en las tareas de gestión del medio ambiente. Aunque la Constitución no la prevé expresamente, puede entenderse comprendida dentro de la protección que se reconoce a los consumidores y usuarios (art. 51, 1).

Por último, el medio ambiente constituye en nuestros días una importante y acuciante demanda social que, trasladada al Estado, genera todo tipo y suerte de reivindicaciones, algunas de las cuales inciden de lleno en la organización administrativa, como la que sostiene que es imprescindible la creación de un Ministerio que asuma todas las competencias ambientales. Aunque las reivindicaciones de nuevos ministerios se ha hecho secular en nuestro país como único signo externo de que a una determinada necesidad se le presta el debido grado de atención política y administrativa, la realidad es que en todos los casos en que se le ha dado satisfacción los resultados no han sido los esperados, y no lo serían tampoco en este caso, ya que las posibles soluciones ni se circunscriben

a un problema exclusivamente ministerial, ni afectan sólo al Estado. En esta materia, las Comunidades Autónomas tienen también competencias, como se ha visto más atrás.

1. LOS PRINCIPIOS DE LA ORGANIZACION ADMINISTRATIVA PARA EL MEDIO AMBIENTE

Tal y como se ha señalado hasta ahora, la realidad nos muestra una organización administrativa que adolece en esta materia de los siguientes defectos: dispersión de competencias entre varios departamentos ministeriales, necesidad de acudir a órganos de coordinación, con representación de todas las partes implicadas, en los que se negocian los conflictos planteados; pluralidad de órganos decisorios, con la consiguiente diversidad de actuaciones y dispersión de esfuerzos; inexistencia de una función pública típicamente ambiental, debiendo apoyarse en los cuerpos de funcionarios más afines, encuadrados en distintos departamentos ministeriales, dificultándose la eficacia de las medidas adoptadas; ineficacia de los controles administrativos; ausencia de participación; falta de una conciencia presupuestaria y financiera adecuada a los costos que representa la solución de los problemas planteados, etc.

Ante esta situación poco satisfactoria, en todos los países se asiste a un movimiento doctrinal y científico dirigido a ofrecer soluciones organizativas apropiadas. A grandes rasgos puede afirmarse que estas soluciones parten de los siguientes principios:

a) *Concentración de competencias* dentro de cada Administración frente a la situación actual de dispersión que se produce en el seno de la Administración del Estado entre varios departamentos ministeriales (Obras Públicas y Urbanismo, Industria, Agricultura y Sanidad, principalmente), cada uno de los cuales dispone de sus propios órganos de decisión, de ejecución y control en el ámbito de su respectiva competencia material.

b) *Unidad de decisión* frente a pluralidad de decisiones, que exigen fórmulas de coordinación de naturaleza arbitral para solventar los conflictos, y que, en ocasiones, ofrecen soluciones totalmente dispares para problemas semejantes.

c) Distinto régimen y composición de los *órganos de estudio, de decisión y de ejecución*. Los primeros en cuanto unidades integradas por representantes de todos los ramos y sectores de la Administración afectados, con funciones de estudio y asesoramiento. Los segundos, constituidos a un nivel de decisión superior a los distintos órganos administrativos afectados por las medidas que se adopten, y los de ejecución dotados de un estatuto administrativo flexible, ágil y singular, con medios reales y personales propios, dependiendo en el ejercicio de sus funciones del órgano de decisión.

d) *Separación del medio ambiente* en dos esferas de organización y competencias diferentes. Por una parte, la naturaleza, centrada en la protección de los ecosistemas, así como la administración y explotación de los elementos que la componen, y, por otra, el ambiente, concretado en el control de las actividades contaminantes, sin perjuicio de su ordenación o planificación previas.

e) Reconocimiento y articulación de una amplia y adecuada participación ciudadana en la administración del medio ambiente, a través de fórmulas que institucionalicen su presencia en los órganos competentes en la materia, y de medios de colaboración en la prevención y, en su caso, persecución de las infracciones de la legislación vigente.

2. LAS FORMULAS ORGANIZATIVAS

La plasmación práctica de estos principios puede dar origen a fórmulas organizativas muy diversas. La situación actual en nuestro país debe ser convenientemente corregida a fin de ofrecer una organización especializada en las tareas de protección-restauración del medio ambiente. A grandes rasgos puede describirse la organización administrativa española, limitada por ahora a la Administración del Estado, de la forma siguiente: al Ministerio de Agricultura le está atribuida la conservación de la naturaleza, así como la administración y explotación de los bienes públicos que forman parte de la misma, ejerciendo sus competencias en régimen de descentralización administrativa el ICONA. Al Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, a través de la Dirección General del Medio Ambiente, le está atribuida la realización de estudios para la elaboración de la política ambiental de la Administración del Estado, su ejecución y la coordinación de la misma con las actividades de otros Departamentos ministeriales. Como órganos a través de los cuales se ejercen estas competencias, hay que citar la Comisión interministerial del Medio Ambiente y el Centro de Estudios de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente, con la misión de coordinar ambas esferas de actuación ministerial. Asimismo, depende de este Departamento ministerial la protección y conservación de los cursos de agua frente a los vertidos que puedan contaminarlas, asumiendo las funciones de control y prevención las Comisarias de aguas. Por su parte, el Ministerio de Industria ejerce a través de diversas direcciones generales funciones de control sobre las industrias que emiten contaminantes a la atmósfera, informando los expedientes de instalación de nuevas industrias o alteración de las existentes. Con funciones de coordinación entre todos ellos existe la Comisión Delegada del Gobierno para el Medio Ambiente, cuya composición no se ha reformado tras la reestructuración ministerial de julio de 1977, siendo en la práctica inoperante.

A la vista de esta situación ¿qué reformas podrían introducirse en la organización administrativa de la Administración del Estado? Manteniendo, en nuestra opinión, la separación orgánica y funcional entre la naturaleza y el ambiente, podría adoptarse la siguiente estructura.

a) Reformar la Comisión Delegada del Gobierno, atribuyéndole la formulación de la política para el medio ambiente a nivel nacional, así como el control de su ejecución, estando asistida técnicamente, como órgano de trabajo de la misma, por la Comisión interministerial actualmente existente.

b) Encomendar la protección y conservación de la naturaleza a un órgano adscrito a la Presidencia (a nivel de Secretaría de Estado, por ejemplo) con funciones decisorias en esta materia, asumiendo las competencias que actualmente ostenta el Ministerio de Agricultura, con la misión de informar precep-

tivamente las actuaciones de los demás Departamentos ministeriales que afectaren a la naturaleza. Dependiente de aquél, constituir un organismo de ejecución, administración y tutela inmediata de los bienes encuadrados en este ámbito, dotado de un cuerpo de funcionarios propio, adscrito exclusivamente a las funciones propias del organismo.

c) Encomendar la protección y conservación del ambiente, como parte integrante de la ordenación del territorio, al Departamento que tuviera asumida esta competencia (en la actualidad al MOPU), debiendo concentrarse y unificarse las funciones ambientales en unos órganos específicamente afectados a su gestión, excluyéndose la dispersión de competencias entre las distintas unidades administrativas del departamento como sucede en la actualidad. Ello supondría asumir las funciones que ejerce el Ministerio de Industrias en relación con las actividades potencialmente contaminadoras.

Este esquema organizativo no obstante ha de responder a una previa distribución de funciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas que concrete para cada uno su ámbito material de competencia. En general, puede mantenerse para ambos el mismo esquema organizativo, adaptable al ámbito concreto de competencia que a resultas de los Estatutos de Autonomía y de la legislación propia de cada Comunidad se determine. Por otra parte, no hay que olvidar la posibilidad de que determinados territorios no accedan a la autonomía, respecto de los cuales el Estado mantendría intactas sus competencias, o accedan por la vía del artículo 143 de la Constitución, limitándose entonces a las competencias previstas en el artículo 148, que en materia de medio ambiente, como se ha visto anteriormente, se circunscriben a la gestión, manteniendo el Estado importantes y numerosas funciones. En cualquier caso, un último problema que se plantearía sería el de la coordinación y colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas en el ejercicio de sus respectivas competencias, que encontraría un primer cauce de solución a través de fórmulas organizatorias específicas creadas en el seno de la Delegación del Gobierno existente en cada Comunidad Autónoma, a que se refiere el artículo 154 de la Constitución.

IV. LA CONFIGURACION DEL DERECHO AMBIENTAL

Después de aprobada la Constitución, uno de los graves problemas que tiene planteado la ordenación jurídica del Derecho ambiental español es la necesidad urgente de que el Estado proceda a dictar la «legislación básica» sobre protección del medio ambiente, ya que en tanto no se produzca esto no parece posible que las Comunidades Autónomas puedan adoptar iniciativa alguna en esta materia.

Cabría plantearse, sin embargo, la posibilidad y conveniencia de considerar con carácter transitorio, como «legislación básica» las distintas disposiciones legales y reglamentarias hoy vigentes en materia de protección medio-ambiental: legislación de aguas, montes, costas y puertos, ambiente atmosférico, espacios naturales, pesca, residuos sólidos urbanos, etc. El Estado podría transitoriamente en tanto da cumplimiento al deber constitucional de dictar la legislación básica prevista en el artículo 149, 1, 23, habilitar a las Comunidades Autónomas

para elaborar, en los supuestos en que estén legitimadas por sus Estatutos, disposiciones legales y reglamentarias para la ejecución y desarrollo más adecuado, dentro de su territorio, de tales normas.

Por otra parte, el actual Gobierno tiene anunciada la aprobación y remisión a las Cortes Generales de un Proyecto de Ley General del Medio Ambiente, con el que entendemos que se pretende iniciar el desarrollo constitucional en esta materia. En otra ocasión (Granada, enero de 1980) hemos tenido oportunidad de señalar las características y notas a que debiera responder este pretendido proyecto del Gobierno, que tiene su justificación en el artículo 45 del texto constitucional, en el que se consagra, junto a una serie de principios y deberes, el «derecho de todos a disfrutar de un medio ambiente adecuado».

Una Ley General del Medio Ambiente no puede ser sino una ley eminentemente administrativa, con validez general para todas las Administraciones públicas, y de contenido principalista. Ley General entendida como un sistema de principios normativos básicos en los que se fundamente y a través de los cuales se opere en el futuro la protección del medio ambiente. Esta normativa principalista de la Ley General asume así una función referencial de cara al posterior desarrollo de la legislación estatal sectorial, y asimismo de cara a la clarificación, coherencia y coordinación de las disposiciones legislativas y reglamentarias de las Comunidades Autónomas.

Respecto al contenido concreto de la referida Ley General del Medio Ambiente, cabría señalar además del sistema normativo de principios jurídicos básicos en esta materia, la necesidad de configurar los instrumentos y técnicas jurídicas de intervención pública: medidas de ordenación, preventivas, de fomento, represivas, compensatorias, etc. Asimismo entendemos que la reforma organizativa de la Administración del Estado al servicio de la tutela y ordenación del medio ambiente podría abordarse oportunamente a través de esta Ley General. En estos términos, sí que tiene sentido la elaboración y aprobación de una Ley General del Medio Ambiente, que integraría sin duda una buena parte del contenido normativo de la «legislación básica».

El Derecho comparado nos muestra múltiples ejemplos de regulación sectorial de los problemas, por otra parte heterogéneos, del medio ambiente. Ello obliga a pensar, sin duda, en el ineludible tratamiento sectorial que la legislación del Estado debe llevar a cabo para dar cumplimiento pleno al artículo 149, 1, 23 de la Constitución.

En relación con esta amplia legislación sectorial del medio ambiente, estimamos de enorme utilidad *funcionalizar* al máximo el contenido de tales disposiciones, de manera que junto a una regulación ordinaria de la materia con validez para territorios no autónomos y comunidades autónomas que no tengan atribuidas más que facultades de gestión sobre protección del medio ambiente, se acojan a los principios, bases y directrices con validez específica en dicho sector que puedan ser posteriormente desarrollados por normas legislativas de las Comunidades Autónomas, de conformidad con sus respectivos Estatutos. Es decir, que la legislación sectorial del medio ambiente opere simultáneamente de ley marco y de ley reguladora ordinaria de la materia.