económicos, Madrid, 1987; MOLINA DEL POZO, El Derecho Comunitario Europeo, serie «Europa», nº 7, Ed. Salvat Ediciones, Pamplona, 1987; MOLINA DEL POZO, Las Instituciones de las Comunidades Europeas, serie «Europa», nº 4, Ed. Salvat Ediciones, Pamplona, 1987; MOLINA DEL POZO, Manual de Derecho de la Comunidad Europea, Ed. Trivium, Madrid, 1987; y MUÑOZ MACHADO y otros, Código de Derecho Comunitario Europeo: Tratados, Derecho derivado, Jurisprudencia, Ed. Civitas, Madrid, 1988.

(164) Vid. el informe, ya destasado, de la O.M.S., Etude generale de la pollution des eaux en Europe, en «4è Reunion Europeenne d'Ingenieurs Sanitaires», Opatija, Yougoslavie, 1954; CONFERENCIA SOBRE LOS PROBLEMAS DE LA CONTAMINACIÓN DEL AGUA EN EUROPA, Aspectos de la lucha contra la contaminacion del agua, Ed. O.M.S., Ginebra, 1963; URBISTONDO, Comentario a la Carta Europea del Agua, en «Ciencia Urbana», nº 1, págs. 88 y ss; COMISIÓN ECONÓMICA DE NACIONES UNIDAS PARA EUROPA, La legislation des eaux souterraines dans la region de la C.E.E., Ed. Nations Unies, New York, 1987.

(165) AMENDOLA, La Normativa Ambientale nei Paesi della Comunità europea, Ed. Giuffre, Milano, 1975; MOLINA DEL POZO, Consideraciones sobre el Medio Ambiente en la Europa Comunitaria, en «Revista del Instituto de Estudios Económicos», nº 3, monográfico dedicado a «Aspectos

economicos y juridicos del medio ambiente», 1980 y FEDERNAL PELES, Europa y el medio ambiente, Ed. Fundación universidad-Empresa, Madrid, 1987; M.O.P.U., Derecho ambiental de la Comunidad Económica Europea, 2 vols., Ed. Centro de Publicaciones, Secretaria General Tecnica, M.O.P.U., Madrid, 1987.

(166) GONZALEZ PEREZ..., cit., en su apartado «Las Directivas comunitarias sobre la contaminacion de las aguas», pags. 850 a 858. Seguimos el trabajo de MARTIN MATEO, Disciplina ambiental de la C.E.E., en «Anales del Centro de Alzira (U.N.E.D.)», nº 4, Valencia, 1986, págs. 107 a 125.

(167) Como la Directiva del Consejo 82/806/C.E.E., de 22 de noviembre de 1982, por la que se modifica, por segunda vez, la Directiva 76/769/C.E.E., relativa a la aproximacion de disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros que limitan la comercializacion y el uso de determinadas sustancias y preparados peligrosos (J.O., nº L 339-36/1.12.1982).

(168) Directiva del Consejo 78/176/C.E.E., de 20 de febrero de 1978, relat. a a los residuos procedentes de la industria de dioxido de titanio (J.O., nº L 54/25.2.1978) y la Directiva del Consejo 83/29/C.E.E., de 24 de enero de 1983, por la que se modifica la anterior (J.O., nº L

82/3.2.1983).

(169) Directiva del Consejo 82/883/C.E.E., de 3 de diciembre de 1982, relativa a las modalidades de supervisión y control de los medios afectados por los residuos procedentes de la industria de dióxido de titanio (J.O., nº L 378/31.12.1982).

(170) Directiva 82/176/C.E.E. (J.O., nº L 81/27.3.1982) y Proposición 82/838 adoptada en 1 de marzo de 1984.

(171) Directiva 83/513/C.E.E. (J.O., nº L 291/24.10.1983).

(172) Directiva del Consejo 86/280/C.E.E., de 12 de junio de 1986, relativa a los valores límite y los objetivos de calidad para los residuos de determinadas sustancias peligrosas comprendidas en la lista I del Anexo de la Directiva (J.O., nº L 181/4.7.1986).

(173) Son las dos Directivas del mercurio y la del cadmio citadas en notas anteriores.

(174) Directiva 80/68/C.E.E. (J.O., nº L 20/26.1.1980). GONZALEZ PEREZ.... cit., en su epígrafe «La protección del agua subterránea en el Ordenamiento de la

CEE, Págs. 885 a 890.

(175) Directiva 75/440/C.E.E. (J.O., nº L 194/25.7.1975).

(176) Directiva 80/778/C.E.E. (J.O., nº L 229/30.8.1980).

(177) Directiva 78/659/C.E.E. (J.O., nº L 222/14.8.1978).

(178) Directiva 79/869/C.E.E. (J.O., nº L 271/29.10.1979).

(179) Directiva 76/160/C.E.E. (J.O., nº L 31/5.2.1976).

(180) Directiva 77/795/C.E.E. (J.O., nº L 334/24.12.1977).

(181) Importante Directiva del Consejo de 4 de mayo de 1976, relativa a la contaminación causada por determinadas sustancias peligrosas vertidas en el medio acuático de la Comunidad (J.O., nº L 129/18.5.1976).

(182) Directiva 80/779/C.E.E. de 15 de julio de 1980, (J.O., nº L 229/30.8.1980), que establece la

regulacion basica en la materia, haciendo referencia a los valores de inmision en el aire de los dos agentes principales: el SO_2 y las particulas en suspension. Directiva 82/884/C.E.E. (J.O., nº L 378/31.12.1982), que añade otro elemento mas entre los determinantes de la calidad atmosferica: el plomo. Directiva 70/220/C.E.E. (J.O., nº L 76/ 6.4.1970), referida al control de las emisiones de gases residuales de la combustión procedentes de vehiculos de motor, completada posteriormente por la Directiva 74/290/C.E.E. (J.O., nº L 159/15.6.1974) que fija las prescripciones de ensayo y las Directivas 77/102/C.E.E., 78/665/C.E.E. y 83/351/C.E.E., que fijan los valores admisibles de monoxido de carbono, hidrocarburos, y óxidos de nitrogeno. Otras Directivas referentes a los motores diesel, al contenido de azufre en el gasoil o al plomo de la gasolina son las Directivas 72/306/C.E.E. (J.O., nº L 190/20.8.1972) y 77/537/C.E.E. (J.O., nº L 220/29.8.1977), la Directiva 75/716/C.E.E. y la Directiva 78/611/C.E.E. (J.O., nº L 197/22.7.1978), respectivamente.

(183) Ibid., pag. 115.

(184) Lo que no ocurre en las disposiciones españolas sobre impacto ambiental: Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de evaluación de impacto ambiental y el Reglamento que lo desarrolla, aprobado por Real Decreto 1131/1988, de 30 de septiembre, ya comentados.

(185) Directiva 73/404/C.E.E. (J.O., nº L 347/17.12.1973).

(186) Directiva 79/117/C.E.E., de 21 de diciembre de 1978.

(187) Directiva del Consejo 78/631/C.E.E., de 26 de junio de 1978, relativa a las aproximación de las legislaciones de los Estados miembros en materia de clasificación, envasado y etiquetado de los preparados (plaguicidas) peligrosos (J.O., nº L 206-1/29.7.1978), la Directiva del Consejo 81/187/C.E.E., de 26 de marzo de 1981, por la que se modifica la anterior (J.O., nº L 88-29/2.4.1981) y la Directiva de la Comisión 84/291/C.E.E., de 18 de abril de 1984, por la que se adapta la primera Directiva del Consejo (J.O., nº L 144-1/30.5.1984). Vid. SEGURA e IZARD, Plaguicida y medio ambiente: difícil equilibrio entre riesgo y beneficio, en «Ambiente y recursos naturales», nº 3, 1984, pags. 44 y ss.

(188) Art. 3 de la Directiva 82/501/C.E.E..

(189) Decisión que se habría ya producido en el caso de requerirse este tipo de autorización previa.

(190) Directiva 79/831/C.E.E. (J.O., nº L 259/

15.10.1979).

(191) Como los ocurridos en Seveso (Italia), San Juanito (Mexico), Bhopal (India), Minamata (Japón) y Love Canal (U.S.A.), entre otros.

(192) J.O., nº L 230/5.8.1982.

(193) Del Consejo, de 15 de julio de 1975 (J.O., nº L 194/25.7.1975) y convienen tener en cuenta la Decisión de la Comisión 76/431/C.E.E., de 21 de abril de 1976, relativa a la creación de un Comité en materia de gestión de residuos (J.O., nº L 115/1.5.1976).

(194) Disciplina ambiental de la CEE, en «Anales del Centro Alzira (U.N.E.D.)», nº 4, 1986, págs. 120 y 121. Respecto de la estimación del volumen recoge en nota que para algunas fuentes alcanzarían los 150 millones de toneladas al año. Dix ans de politique communautaire de l'environnement, Commision des Communautes Europeennes, marzo, 1984, pag. 45, mientras que otros calculos elevan esta cifra a 300 millones. La politique de l'environnement de la Communaute europeenne, en «Documentation Europeenne», nº 1, 1984, pag. 34.

(195) Del Consejo, de 20 de marzo de 1978 (J.O., nº L 84/31.3.1978). Veanse también la Directiva del Consejo

84/631/C.E.E., de 6 de diciembre de 1984, relativa al seguimiento y al control en la Comunidad de los traslados transfronterizos de residuos peligrosos (J.O., nº L 326/13.12.1984) y la 86/279/C.E.E., de 12 de junio de 1986, por la que se modifica la anterior (J.O., nº L 181/4.7.1986).

(196) Aludida en relación con la contaminación de las aguas.

(197) J.O., nº L 194/25.7.1975.

(198) Proposición 82/527 (J.O., nº C 264/8.10.1982).

(199) KELEK I GINES. La descentralización de la gestión del medio ambiente. Notas sobre diferentes países de la C.E.E., en C.E.E.U.M.T., nº 28, 1980, págs. 11 a 14.

(200) Los otros tres se refieren a la cooperación en la planificación regional, la preservación del patrimonio arquitectónico de Europa y la planificación de las ciudades.

(201) Muestra de ello es la grave contaminación del Rhin, tema bien conocido y debatido por los miembros del Parlamento Europeo.

(202) Vid. los trabajos elaborados por la C.E.P.E.,

Medio ambiente: concepto, efectos y medidas correctoras, en «Documentación económica», vol. III, 1971, págs. 17 a 41 y Problemas de Medio Ambiente de importancia crítica, en «Documentación económica», vol. III., 1971, págs. 43 a 101.

(203) Así se vio ya desde hace algun tiempo: VARIOS AUTORES, Seminario sobre la Problemática Jurídico-Ambiental de la incorporacion de España a la Comunidad Economica, ed. facsimil, Ed. C.E.U.T.M.A., M.U.P.U., e Institut pour une Politique Europeenne de L'environnement. Fundation Europeenne de la Culture, s/l, s/f, pags. Var.: FUENTES BOBELON. Repercusiones en el Derecho ambiental español del ingreso de España en la CEE, en «D.A.», nº 190, 1981, págs. 157 a 194; ERREJON VILLACIEROS, La incorporación de España a la C.E.E. y sus consecuencias en materia de medio ambiente, en «B.I.M.A., nº 21, 1982, págs. 29 a 43; y, más recientemente, DE ANDRES CONDE, Repercusiones ambientales de la entrada de España en la C.E.E., en «Revista de Obras Publicas», nº 3.24c, 1986, pags. 339 y ss. En sentido contrario, GRAU FERNANDEZ, Politica española en materia de medio ambiente: medidas que pueden interesar a la C.E.E., en «B.I.M.A.», nº 19, 1981, pags. 43 a 53.

(204) La prueba es que existen varios expedientes de denuncia al Reino de España, ante la Comision y el Tribunal de Justicia, por incumplimientos.

(205) Para lo cual remitimos a las monografías que tratan el tema, entre las cuales destacamos, seguramente la más importante, la obra colectiva coordinada por RODRIGUEZ RAMOS, Derecho y Medio Ambiente, Ed. C.E.U.I.M.A., M.O.P.U., Madrid, 1981.

(206) Art. 45. Vid. RODRIGUEZ RAMOS, Medio Ambiente en la Constitución Española (Su conservación como principio político rector y como competencias de las Comunidades Autónomas), en «Derecho y Medio Ambiente», cit., págs. 31 a 43; AGUIAR DE LUQUE y otros, Implicaciones constitucionales y políticas del ingreso de España en la C.E.E. y su incidencia en las Comunidades Autónomas, 1986; y MOLINA DEL POZO, Constitución y Derecho comunitario, en «La Constitución española diez años después», en "Tapia", nº especial conmemorativo, monográfico, diciembre, 1988, págs. 52 a 66.

(207) Arts. 347 bis y 348. Vid. RODRIGUEZ RAMOS, Presente y futuro de la protección penal del medio ambiente en España, en «Derecho y Medio Ambiente», cit., págs. 241 a 256.

(208) PEREZ MORENO, ESCRIBANO COLLADO, LOPEZ GONZALEZ, Desarrollo legislativo de la Constitución en materia de protección del Medio Ambiente, en «R.A.P.», nº 103, 1984, pág. 363.

(209) DE MIGUEL, Contaminación y calidad de las aguas continentales: El Derecho español ante la normativa de la Comunidad Económica Europea, en «I Congreso Nacional de Derecho de Aguas». Ed. Consejería de Política Territorial y Obras Públicas. Murcia. 1984. págs. 403 y ss. y en «R.E.D.A.», nº 35, 1982, págs. 581 a 611. Y La política de la C.E.E. para la protección del medio ambiente, no publicado, policopiado, sin fecha, 55 pags. Vid., también, MOLINA DEL POZO, BILBAO GUISASOLA y GARCIA MARTINEZ, La normativa en materia de calidad de las aguas en España a la luz del tercer programa de Acción de las Comunidades europeas para la protección del medio ambiente, en «Actas de la IIª Reunion de la Asociacion Española de Ciencias Regionales», Palma de Mallorca, noviembre, 1985, 11 pags.

(210) Vid. BORJA CARDELUS, La contaminación de las aguas, en «I Congreso...», cit., págs. 385 y ss. DE MIGUEL, Contaminación y calidad de las aguas continentales, cit., pag. 406 y ALVAREZ RICO, La contaminación de las aguas superficiales, en «Derecho y Medio Ambiente», págs. 371 a 392.

(211) Art. 5 del Reglamento sobre Enturbiamiento de 1900, Reglamento de Sanidad Municipal de 9 de febrero de 1925 y Ley de Pesca Fluvial de 20 de febrero de 1942.

(212) Ordenes de 4 de septiembre de 1959, de 23 de mayo de 1960 y de 9 de octubre de 1962.

(213) Instruccion de 21 de junio de 1960 y Orden de 9 de octubre de 1962.

(214) Entre las que destacan la del area de Bilbao, el cinturon industrial de Madrid y algunas localidades industriales catalanas y valencianas, de la ria de Huelva o puntos negros o criticos como Gijón, Vigo, etc.

(215) Recordemos que la Comunidad, en este punto, prohibe los vertidos que puedan afectar a estas aguas. Vid. PORRES, La proteccion de la calidad de las aguas subterraneas en la legislación española. Presente y futuro, en «I Congreso...», cit., pags. 441 y ss. También DE MIGUEL, Regimen juridico para la proteccion de las aguas subterraneas, en «Derecho y Medio Ambiente», pags. 393 a 414.

(216) Directiva 75/440/C.E.E., de 16 de junio de 1975. Nuestra legislacion dedica al abastecimiento de aguas una abundante normativa que viene desde el siglo XIX (Las Leyes de Aguas de 1866 y 1879 y la Ley de Obras Publicas de 13 de abril de 1877) y que se preocupa de determinar las condiciones quimicas y bacteriologicas que deben reunir estas aguas, reservandose al efecto incluso determinados

rios (Orden de 2... de mayo de 1960, e Instruccion de 21 de junio de 1960), estableciendo los metodos de analisis, el control e inspeccion del cumplimiento de los requisitos establecidos (Orden de 7 de febrero de 1925, Ley de Bases de Sanidad Nacional de 25 de noviembre de 1944 y Orden de 11 de febrero de 1942) y los tratamientos potabilizadores e higienico-sanitarios adecuados (Instrucción Técnico-sanitaria para pequeños municipios, de 3 de enero de 1923, en la que se contiene una serie de medidas elementales).

(217) Es curioso que paises como Gran Bretaña, ejemplo a seguir por sus logros en la lucha contra la contaminacion, haya tenido dificultades para adaptarse a estas exigencias, lo que indica que nosotros las tendremos.

(218) Ley de Pesca Fluvial de 1942 y su Reglamento de 1943.

(219) Decreto de 1... de mayo de 1956.

(220) Decreto de 15 de enero de 1954.

(221) Orden de 24 de enero de 1974.

(222) La legislacion vigente, la Ley de Desechos y Residuos Solidos Urbanos, de 19 de noviembre de 1975, carece de desarrollo legislativo pues, desgraciadamente, su

reglamento no se ha materializado a pesar de la larga espera. Con todo, el sector ha venido progresando incluso en la dimension recuperadora o de reciclaje. Si se adopta la normativa comunitaria sobre papel y recipientes, ésta puede afectar a modalidades de envase que ha adquirido progresiva difusion ultimamente y que, por cierto, perjudica el funcionamiento de las instalaciones de recuperación y reciclaje.

(223) Vid. MARTIN MATEO. Las plantas centralizadas de tratamiento de residuos industriales especiales, en «R.E.D.A.», nº 25, 1980, pags. 181 a 187, al que seguimos.

(224) J.O., nº L 175/5.7.1985. Entre los numerosos actos comunitarios referentes al medio ambiente, hay que destacar esta Directiva que hace realidad el principio, manifestado en los cuatro Programas de acción, de que la mejor politica ambiental consiste en evitar en origen la creacion de contaminaciones y perturbaciones más que en combatir despues sus efectos, así como la necesidad de tener en cuenta de la forma mas completa posible las incidencias sobre el medio ambiente de todos los procesos técnicos de planificacion y de decision.

Esta directiva recoge en sus tres anexos las exigencias de impacto ambiental: proyectos que, en todo caso, deben ser sometidos al procedimiento de evaluacion; proyectos para los que se recomienda la evaluacion cuando

los Estados miembros consideren que sus características lo exigen; y, contenido de la información a aportar por el responsable del proyecto.

Es de destacar la ineludible necesidad de elaborar esta Directiva para homogeneizar las legislaciones internas nacionales sobre esta materia, a fin de que la diversidad en el tratamiento jurídico no significase una distorsión en el funcionamiento de la C.E.E.

La Directiva fija unas líneas directrices obligatorias a los Estados miembros sobre su ámbito de aplicación, tanto en lo que se refiere a las actividades públicas como a las privadas que puedan tener una incidencia notable sobre el ambiente; establece la integración de este procedimiento especial de evaluación dentro de los procedimientos existentes de autorización o de concesión; define los sectores ambientales que hay que tener en cuenta -entre los que incluye el referente a las aguas- en relación a los efectos directos e indirectos de la actividad proyectada y regula el régimen jurídico de este procedimiento de evaluación (arts. 4 a 10), destacando la información pública o participación popular, la consulta institucional, tanto dentro del propio Estado, como en relación a los otros Estados que puedan ser afectados por la petición, el contenido de la decisión que pone en conocimiento del público, etc.

Finalmente, hay que destacar que, por tratarse de una directiva, es obligatoria en el resultado pero se deja

un cierto margen de actuación a los Estados miembros en cuanto a los medios, lo que hace necesaria su adaptación a nuestro Derecho interno. Es decir, exige la adopción de una norma interna en el plazo de tres años, a contar desde su notificación, realizada el 3 de julio de 1985. Cumpliéndose este requisito al promulgarse el Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de evaluación de impacto ambiental, desarrollado posteriormente por su Reglamento, ya citado.

(225) COMITE NACIONAL DEL AÑO EUROPEO DEL MEDIO AMBIENTE, Año Europeo del Medio Ambiente, Marzo 87-88. Informe final, ed. Comité Nacional del Año Europeo del Medio Ambiente, Madrid, 1988.

(226) En otro sentido, COMISION DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS, El control de la aplicación del Derecho Comunitario: 1986 (IV Informe anual al Parlamento Europeo), ed. B.O.E.M.A., Madrid, 1987.

INDICE GENERAL

Págs.

PROLOGO..... 22

PARTE I

INTRODUCCION.

Capítulo Primero.- ACERCAMIENTO A LA PROBLEMATICA DE ESTUDIO.

I.- Presentación de la problemática ambiental..... 30

1. Los precedentes ambientales..... 30

A) El hombre primitivo: de cazador y pescador a pastor y agricultor..... 30

B) La revolución agrícola..... 35

C) El saqueo de la naturaleza..... 36

D) La revolución industrial..... 38

2. El problema demográfico y la contaminación.... 42

3. Situación actual del medio ambiente..... 49

4. Política anticontaminación..... 62

A) Reducción de las actividades contaminantes. 64

B) Nuevas tecnologías..... 66

C) Reutilización de los residuos..... 67

D) Conveniencia de una asociación internacional..... 72

5. Necesidad de una nueva conciencia ambiental... 75

A) La toma de conciencia de la necesidad de un

cambio..... 75
B) Los movimientos de acción ecológica..... 78
C) El informe del "Massachusetts Institute of Tecnology"..... 80
D) El Manifiesto para la Supervivencia de "The Ecologist"..... 84
E) La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente..... 85
F) Mensaje de Menton..... 88
G) Presente y futuro..... 89
6. Sustantivación jurídica del medio ambiente.... 93
A) Concepto de medio ambiente..... 93
B) El medio ambiente como objeto del Derecho.. 99
C) La ordenación del medio ambiente..... 102
7. Delimitación general..... 109
II.- Conceptos fundamentales sobre los recursos hídricos..... 111
1. Composición y características del agua..... 111
A) Composición del agua..... 111
B) Características del agua..... 112
a) Físicas..... 112
b) Químicas..... 114
c) Fisiológicas..... 115
d) Biológicas..... 116
2. El ciclo hidrológico..... 118
A) El ciclo del agua a nivel planetario..... 118
B) Los recursos de agua en España..... 122

3. El agua como bien económico..... 128
III.- Problemática general de la contaminación de los recursos hídricos..... 135
1. Utilización de las aguas..... 135
2. Consecuencias de ciertas utilizaciones..... 139
A) Aguas sobrantes..... 139
B) Aguas residuales..... 139
3. Concepto de contaminación de las aguas..... 142
4. Contaminación de los recursos hídricos..... 151
A) Aguas marítimas..... 151
a) Zona costera..... 153
b) Alta mar..... 156
B) Aguas continentales..... 161
a) Superficiales..... 161
1) Corrientes..... 162
2) Estancadas..... 163
b) Subterráneas..... 165
IV.- Delimitación del ámbito de estudio..... 169
NOTAS AL CAPITULO PRIMERO..... 171

Capítulo Segundo.- VERTIDOS EN LAS AGUAS CONTINENTALES.
I.- Concepto de vertido contaminante..... 216
II.- Agentes contaminantes..... 220
1. La agricultura..... 220
2. La ganadería y actividades pecuarias..... 221
3. Las explotaciones mineras..... 221
4. La industria..... 221

5. La ciudad..... 222
6. La navegación..... 223
III.- Clases de vertidos..... 224
1. Agrícolas..... 224
A) Insecticidas..... 226
B) Fungicidas..... 227
C) Herbicidas..... 227
D) Abonos y fertilizantes..... 228
2. Mineros..... 228
3. Industriales..... 230
A) Celulosas..... 232
B) Refinerías de petróleo..... 232
C) Almazaras..... 233
D) Centrales nucleares..... 234
a) Fuentes de contaminación radiactiva..... 234
1) Pruebas nucleares..... 234
2) Manipulación de sustancias radiactivas..... 235
b) Efectos de la contaminación radiactiva.. 236
4. Urbanos..... 238
A) Residuos sólidos..... 238
B) Aguas residuales..... 240
IV.- Elementos contaminantes..... 244
1. Tipologías..... 244
A) Gérmenes patógenos..... 244
B) Materias tóxicas..... 245
a) Nitratos..... 246

b) Fluoruros..... 246
c) Metales tóxicos..... 246
d) Plaguicidas..... 247
e) Hidrocarburos..... 249
f) Detergentes aniónicos..... 249
g) Radiactividad..... 249
C) Contaminación fertilizante..... 251
D) Contaminación por residuos..... 251
2. Clasificación..... 252
A) Materias orgánicas..... 252
B) Materias inorgánicas en suspensión..... 253
C) Materias inorgánicas disueltas..... 253
D) Nutrientes..... 253
E) Sustancias químico-orgánicas sintéticas.... 254
F) Materias flotantes..... 254
G) Sustancias radiactivas..... 255
H) Gases..... 255
I) Colorantes..... 255
J) Efluentes térmicos..... 255
K) Productos que afectan al olor y sabor de las aguas..... 256
L) Productos que contienen organismos bacterianos..... 256
V.- Factores y niveles de contaminación..... 257
1. Factores de contaminación..... 257
2. Niveles de contaminación..... 259
VI.- Condiciones de los vertidos..... 261

1. Evacuación de las aguas residuales..... 261
A) Evacuación a un curso de agua continental.. 262
B) Evacuación en aguas estancadas..... 264
C) Evacuación al suelo en sus diversas variantes: pozo negro y fosa séptica..... 264
2. Depuración de las aguas residuales..... 269
A) Vertidos urbanos..... 269
a) Sistema separativo..... 269
b) Sistema unitario..... 270
c) Colectores subterráneos..... 271
B) Vertidos industriales..... 272
a) Control en el punto de generación..... 272
b) Pretratamiento para su descarga en alcantarillas públicas..... 272
c) Descarga en alcantarillas públicas para sufrir un tratamiento combinado con las otras aguas en el tratamiento municipal. 273
d) Tratamiento en el propio lugar..... 274
3. Dispositivos técnicos..... 276
A) Tratamiento primario..... 276
B) Tratamiento secundario..... 277
C) Tratamiento terciario..... 277
NOTAS AL CAPITULO SEGUNDO..... 284

PARTE II

REGIMEN JURIDICO AMBIENTAL DE LAS AGUAS CONTINENTALES CONTAMINADAS POR VERTIDOS.

Capitulo Primero.- REGULACION LEGAL DE LAS AGUAS CONTINENTALES DESDE LA PERSPECTIVA DEL DERECHO AMBIENTAL.

I.- Antecedentes normativos sobre vertidos contaminantes en las aguas..... 298

II.- Regulación legal estatal..... 310

1. La Constitución española de 1978..... 310

A) La constitucionalización del medio ambiente y, por tanto, de la protección de las aguas continentales..... 310

B) Ausencia de precedentes constitucionales... 314

C) Derecho constitucional comparado..... 316

D) Análisis sistemático del artículo 45 de la Constitución..... 321

a) Apartado 1..... 321

b) Apartado 2..... 327

c) Apartado 3..... 332

E) Concordancias con otras normas constitucionales..... 335

2. El Código Penal..... 339

A) Consideraciones generales..... 339

B) Análisis del artículo 347 bis..... 343

a) Tipo básico..... 343

b) Tipos agravados..... 350
c) Medida de seguridad..... 353
C) Concurso de delitos y de normas..... 355
a) En el Código Penal..... 355
b) En relación con las leyes especiales penales..... 356
c) Las infracciones y sanciones administrativas..... 356
3. Régimen jurídico en la nueva Ley de Aguas..... 365
A) Antecedentes..... 365
B) Régimen actual..... 366
a) Aspectos generales..... 367
b) Planificación hidrológica..... 369
c) Utilización de las aguas..... 372
d) Protección de las aguas..... 375
e) Organización institucional del agua..... 380
4. Otras disposiciones..... 383
III.- El desarrollo normativo en las Comunidades Autónomas..... 411
IV.- Régimen Local..... 416
V.- Regulación legal en las Comunidades Europeas y su repercusión ante la integración de España en la C.E.E..... 423
1. Tratamiento de la protección de las aguas en el Derecho Comunitario..... 426
2. Repercusión ante la integración de España en la C.E.E..... 440

NOTAS AL CAPITULO PRIMERO..... 452

Capítulo Segundo.- ORGANIZACION ADMINISTRATIVA AMBIENTAL EN MATERIA DE PROTECCION DE LAS AGUAS CONTINENTALES.

(Con especial referencia a la Comunidad Autónoma de Andalucía).

I.- Distribución de competencias..... 518

1. Funcional..... 518

2. Territorial..... 521

A) En la Constitución española (arts. 148 y 149)..... 521

B) En el Estatuto de Autonomía de Andalucía... 527

C) Transferencias y traspasos de competencias, funciones y servicios realizados a Andalucía en esta materia..... 535

D) En relación con la Administración local.... 546

II.- Organos competentes..... 551

1. Organos estatales..... 551

A) Centrales..... 551

a) Gobierno..... 551

b) Interministeriales..... 552

c) Departamentos ministeriales..... 554

1) Ministerio de Sanidad y Consumo..... 554

2) Ministerio de Agricultura y Pesca.... 555

3) Ministerio de Industria y Energía.... 555

4) Ministerio de Economía y Hacienda.... 556

5) Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo..... 556
- Dirección General de Medio Ambiente 557
- Dirección General de Obras Hidráulicas..... 558
- Dirección General de Vivienda..... 560
- Consejo Nacional del Agua..... 560
B) Periféricos..... 564
2. Organismos de Cuenca..... 568
A) Características de los mismos..... 568
B) Confederaciones Hidrográficas..... 573
C) Comisarías de Aguas..... 577
D) Breve balance final..... 578
3. Organos autonómicos andaluces..... 580
A) Etapa preautonómica..... 580
B) Evolución posterior..... 586
C) Situación actual..... 597
4. Organos locales..... 617
III.- Los medios de la Administración ambiental..... 619
1. Medios personales 619
2. Medios materiales..... 623
IV.- Principios, modelos y fórmulas de organización... 629
1. Principios de la organización administrativa ambiental..... 629
2. Modelos de organización ambiental..... 631
A) Concentración de competencias..... 633
B) Agrupación parcial de competencias o poten-

5. Medidas disuasorias..... 707
6. Medidas represivas..... 711
A) Sanciones..... 713
B) Suspensiones..... 715
7. Medidas de ordenación..... 716
8. Balance..... 716
IV.- Financiación de los costes..... 719
1. Planteamiento..... 719
2. Costes de la descontaminación..... 722
3. Evaluación de los costes..... 731
A) Los costes económicos y sociales..... 732
B) Los costes ecológicos..... 735
4. Distribución de costes..... 736
5. Formas de inclusión de los costes sociales en el proceso económico..... 738
A) Negociación..... 738
B) Compensación..... 739
C) Normativa..... 740
D) Medidas complementarias..... 741
a) Subvenciones..... 742
b) Crédito oficial..... 743
c) Tasas por contaminación..... 743
E) El principio «el que contamina, paga»..... 744
6. Régimen económico-financiero configurado en la legislación vigente..... 748
NOTAS AL CAPITULO TERCERO..... 752

ciación de un Departamento ministerial..... 634
C) Concentración de controles..... 635
D) Dispersión de competencias..... 636
3. Las fórmulas organizativas en España..... 638
NOTAS AL CAPITULO SEGUNDO..... 648

Capítulo Tercero.- TECNICAS E INSTRUMENTOS DE INTERVENCION PUBLICA DE LOS VERTIDOS.

I.- Funciones ambientales..... 678
1. Función preventiva..... 678
2. Función reparadora..... 679
3. Función promocional..... 680
4. Función represiva..... 681
II.- Técnicas jurídicas de intervención pública..... 686
1. Técnicas preventivas..... 690
2. Técnicas prohibitivas..... 690
3. Técnicas compensatorias..... 691
4. Técnicas estimulatorias..... 691
5. Técnicas disuasorias..... 692
6. Técnicas represivas..... 692
III.- Instrumentos jurídicos de intervención pública... 693
1. Medidas preventivas..... 694
A) Autorización..... 696
B) Concesión..... 702
2. Medidas prohibitivas..... 703
3. Medidas compensatorias..... 704
4. Medidas estimuladoras..... 705

Capitulo Cuarto.- GARANTIAS DEL DERECHO AL AMBIENTE ADECUADO, REFERIDO A LAS AGUAS.

I.- El problema de la legitimación procesal en los supuestos de atentados a la calidad de las aguas. 765

II.- Protección de las aguas y responsabilidad de la Administración Pública..... 772

III.- Limites de la potestad sancionadora de la Administración..... 781

1. Garantía criminal..... 785

2. Garantía penal..... 791

3. Garantía jurisdiccional..... 793

4. Garantía de ejecución..... 796

5. Resumen..... 799

NOTAS AL CAPITULO CUARTO..... 805

CONCLUSIONES..... 817

APENDICE LEGISLATIVO..... 840

A) Histórica..... 840

B) Internacional..... 840

C) Estatal..... 841

D) Autonómica..... 857

E) Local..... 861

BIBLIOGRAFIA..... 862

A) Libros..... 862

B) Revistas..... 894

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTARIA..... 930

A) Libros..... 930

B) Revistas..... 951

FUENTES..... 974

A) Impresas (artículos de periódicos, folletos, etc.)..... 974

B) No impresas (conferencias, cursos, noticias de televisión y radio, etc.)..... 975

ABREVIATURAS..... 977

Capítulo Segundo

ORGANIZACION ADMINISTRATIVA AMBIENTAL EN MATERIA DE VERTIDOS A LAS AGUAS CONTINENTALES

(Con especial referencia a la Comunidad Autónoma de Andalucía)

I.- Distribución de competencias.

La dispersión normativa antes expuesta tiene su correspondencia en el fraccionamiento de los órganos con competencias sobre el agua, pudiendo hacerse una distribución funcional y territorial de las competencias (1).

1. Funcional.

En cuanto a la primera, la división competencial sobre las aguas ha llevado a otras subdivisiones funcionales que se conectan con órganos dependientes de varios Departamentos, por lo que se hace más problemática la coordinación.

Limitándonos a las aguas continentales, observamos como el intento de reunificación competencial que supusieron las Leyes de Aguas del siglo pasado, ha venido sufriendo desde entonces una erosión a tenor de las responsabilidades sectoriales asignadas a distintos órganos de la Administración.

Los grupos sectoriales de competencias más importantes situados fuera del M.O.P. son: la perspectiva sanitaria fundó las competencias de los órganos de la Administración Central encargados de la sanidad preventiva

y, concretamente, del antiguo Ministerio de la Gobernación, Dirección General de Sanidad, pero también más adelante, de otros Ministerios como el de Industria, cuyas atribuciones de policía industrial sobre estos establecimientos industriales conllevaba su legitimación para adoptar decisiones que afectaban a la calidad de las aguas, o bien, el de fomento y preservación de las especies piscícolas, materia gestionada por el Ministerio de Agricultura a través del I.C.O.N.A. que contaba con la Sección de Pesca Continental de la Subdirección General de Recursos Naturales Renovables. El ejercicio de estas competencias se plantea paralelamente al de las competencias generales desempeñadas por el M.O.P. (2).

La Administración ambiental de las aguas presenta, como hemos visto, una imagen fraccionada existiendo un auténtico mosaico de competencias o, peor aún, un cúmulo de funciones que se solapan y superponen desorientando en ocasiones al administrado y motivando muchas veces el incumplimiento de las disposiciones ambientales ante el caos y la confusión.

Sin embargo, no resulta fácil proponer un modelo sustitutivo más racional, porque, efectivamente, la complejidad de estos problemas inevitablemente conecta competencias de distinto orden. Teóricamente el esquema ideal consistiría en una estructura de tres niveles: un

único Departamento ministerial competente, como el que funciona en algunas naciones (3), que asumiría las competencias generales ambientales, incluida la del agua, apoyándose en unas Organizaciones de cuenca de carácter controlador y con potestades financieras, un esquema similar en las Comunidades Autónomas que tengan asumidas competencias en esta materia, y un reforzamiento del nivel ejecutivo a cargo de las Corporaciones Locales, aislada o asociadamente (4). Aunque se tiende a ello, en la práctica cada Departamento entiende que sus competencias son las prevalentes con lo que la solución por esta vía se evapora. De ahí, que sean importantes las facultades arbitrales que se encomiendan al Consejo de Ministros para zanjar discrepancias interministeriales y, sobretodo, la reconducción práctica a la unidad de criterios por corresponder a las Comisarías de Aguas la última palabra en cuanto a la autorización de vertidos en aguas continentales.

El modelo español demuestra que a la hora de organizar la Administración del medio ambiente no funciona la solución de las competencias compartidas, aunque el modelo ideal expuesto es el que ahora se intenta implantar en España con la nueva legislación surgida a partir de la Constitución.

2. Territorial.

En cuanto a la distribución territorial, pasamos a estudiarla en los apartados siguientes.

A) En la Constitución española (arts. 148 y 149).

Especialmente ambiguo y complejo resulta el régimen de distribución territorial de competencias (5) establecido por la Constitución en materia de medio ambiente (6), al concurrir sobre el mismo criterios que, a primera vista, parecen incompatibles. Así, mientras que el artículo 148.1.9 establece que las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias de «gestión en materia de protección del medio ambiente»; el Estado tiene atribuida competencia exclusiva en materia de «legislación básica» sobre protección del medio ambiente (art. 149.1.23), sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección (7).

La Constitución, a través de los artículos 148 y 149, ha trazado una distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas que no implica un consiguiente reparto de materias: de ahí que, salvo algunas competencias conexas con los atributos tradicionales de la soberanía (relaciones internacionales, defensa, administración de justicia...), que se asignan

exclusivamente al Estado, se den numerosos casos de competencias concurrentes sobre unas mismas materias. Para designar este problema se ha aludido a una «atribución formal de competencias exclusivas sobre materias compartidas» (8). Por lo que si se desea superar esta evidente contradicción se hace preciso puntualizar que en el texto constitucional:

1º No se da un conflicto de competencias exclusivas sobre el medio ambiente, sino que se atribuyen competencias de distinto grado al Estado (legislación básica) y a las Comunidades Autónomas (desarrollo legislativo y gestión) (9).

2º Aparte de esta distribución inicial de competencias, le corresponde al Estado una competencia residual y supletoria en todos aquellos aspectos relacionados con el medio ambiente que no hayan sido desarrollados por las Comunidades Autónomas en sus Estatutos (art.149.3). Con lo que se ha pretendido evitar posibles vacíos o lagunas.

3º Al Estado le corresponde también la coordinación de las normas de las Comunidades Autónomas «aun en el caso de materias atribuidas a la competencia de éstas, cuando así lo exija el interés general» (art. 150.3). La atribución de esta competencia es fundamental para evitar posibles

antinomias y garantizar el principio de coherencia normativa que es requisito imprescindible de la seguridad jurídica.

En una materia como la medioambiental, cuya problemática trasciende la propia competencia de los Estados, ya que sus repercusiones rebasan las fronteras nacionales para incidir en la comunidad internacional, se hace imprescindible superar cualquier planteamiento localista. Por ello, de igual modo que a las organizaciones internacionales les compete la coordinación de las políticas medioambientales de los diversos Estados a cada uno de ellos le corresponde armonizar las competencias atribuidas a los entes que operan en su seno. Es más, la alusión expresa a «la indispensable solidaridad colectiva» (art. 45.2) refleja la inquietud de nuestros constituyentes por resolver adecuadamente esa cuestión.

De otro lado, la atribución a los poderes públicos y no al Estado de la tutela del medio ambiente puede responder, si acogemos algunas posturas teóricas avanzadas en otros países para supuestos análogos, al propósito de sustituir la idea del Estado-persona por la del Estado-ordenamiento. Confiar la tutela ecológica al Estado-ordenamiento significa atribuir su salvaguarda a todos los sujetos que operan dentro del Ordenamiento jurídico en el ámbito de sus respectivas competencias institucionales; en particular, a los Departamentos

ministeriales, entes autonómicos y Corporaciones Locales. Ello implica atribuir competencias a una pluralidad de sujetos, lo que genera un pluralismo operativo; pero significa también que todos estos sujetos tienen una tarea común. Precisamente de la naturaleza común de esa tarea surge el criterio para resolver los conflictos de competencias entre dichos entes. Ahora bien, la persecución en común de determinados objetivos, cuando las respectivas competencias se interfieren, debe traducirse en el plano jurídico en modalidades organizativas de participación, cuyos principios hayan sido previamente establecidos por un plan.

La exigencia de coordinar y armonizar la participación de los distintos sujetos institucionales en la tarea común de proteger las aguas es un corolario de la actividad planificadora cuya competencia corresponde al Estado (art. 171.1). Se trata, en suma, de un aspecto de la planificación democrática que implica la participación de la sociedad a través de sus instituciones.

Para el logro de estos objetivos se abogó por la vigorización de las facultades de la C.I.M.A., en el marco de la futura Ley General del Medio Ambiente, pero este órgano ya ha sido suprimido como veremos. Se indica, a la vez, que "la C.I.M.A. debería estar presidida por un Secretario de Estado para el Medio Ambiente, adscrito a la

Presidencia del Gobierno -para no depender de ningún ministerio en concreto- y con capacidad también para coordinar la actuaciones medioambientales de las Comunidades Autónomas" (10).

El acertado criterio del apartado segundo del artículo 45 de no enumerar casuísticamente los recursos naturales no ha sido tenido en cuenta en la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. En este punto, junto con la alusión genérica al medio ambiente contenida en los artículos 148.1.9 y 149.1.23, se trata de forma separada de otros aspectos íntimamente relacionados con su problemática. Así, en el artículo 148.1 se atribuye la competencia a las Comunidades Autónomas en el ámbito de su territorio en materia de: aprovechamientos hidráulicos, así como el régimen de aguas minerales y termales (número 10); pesca fluvial (número 11). En tanto que el artículo 149.1 proclama la competencia exclusiva del Estado en orden a: legislación y ordenación de aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurran por más de una Comunidad Autónoma (11).

Es evidente que esta enumeración pormenorizada de algunos aspectos medioambientales no debe significar un desglose de su status jurídico respecto al imprescindible tratamiento conjunto de la temática ecológica. De ello se desprende que la instancia y fórmulas de coordinación

apuntadas deben recabar y asumir plena competencia sobre estas cuestiones de relevancia ambiental. La infortunada descripción casuística de estas materias en los artículos 148 y 149 no puede servir de pretexto para desgajarlas de la regulación general del medio ambiente. Lo contrario implicaría una abierta infracción del sentido globalizador de toda la política medioambiental que inspira la formulación del artículo 45.2.

B) En el Estatuto de Autonomía de Andalucía.

El Estatuto de Autonomía de Andalucía (12) aprobado por Ley Orgánica 6/1981, de 30 de diciembre, establece dentro del Título Preliminar (art. 9) con carácter general que «las leyes y normas emanadas de las instituciones de autogobierno de andalucía tendrán eficacia en su territorio», -normas a las que nos referiremos en el apartado siguiente-, siendo, en todo caso, el Derecho estatal supletorio del Derecho propio de Andalucía.

En el artículo 12.3 se establece que «... la Comunidad Autónoma ejercerá sus poderes con los siguientes objetivos básicos:

... 5º El fomento de la calidad de vida del pueblo andaluz, mediante la protección de la naturaleza y del medio ambiente....»

Con respecto a la enumeración de objetivos básicos que se recoge en este apartado 3º del artículo 12 hay que decir como crítica que, al ser algunas de las materias coyunturales, no era el Estatuto el marco adecuado para acogerlas. Sin embargo, hay que resaltar su valor jurídico, en cuanto se convierten en criterio o medida de la legitimidad de las normas y actos de los poderes regionales que se refieren, en nuestro caso, al medio ambiente.

Ya en el Título Primero se indica que es competencia exclusiva de esta Comunidad Autónoma sobre las marismas y lagunas (art. 13.7), los recursos y aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos cuando las aguas transcurran únicamente por Andalucía, sobre las aguas subterráneas cuando su aprovechamiento no afecte a otro territorio (art. 13.12), las aguas minerales y termales (art. 13.13) y la pesca en aguas interiores y la pesca fluvial y lacustre (art. 13.18).

En el artículo 17 se da una descripción de las competencias de Andalucía como Comunidad Autónoma, sin perjuicio de lo dispuesto en el nº 27, apartado 1, del artículo 149 de la C.E. El precepto que se comenta transcribe en buena medida el contenido de otras normas similares existentes en los Estatutos de Autonomía aprobados con anterioridad (13), principalmente el catalán.

La enumeración que en el mismo se da no viene determinada por un orden valorativo, sino que prevalece la voluntad política de acotar un extenso ámbito de competencias exclusivas por la Comunidad Autónoma (14). Ello tiene, como sabemos, el efecto jurídico consistente en la primacía, en todas las materias recogidas en el mismo, del Derecho de la Comunidad Autónoma frente al del Estado, con las salvedades que mencionábamos. Junto a esto, tal y como se contempla en el artículo 41.2, se le otorga a la

Comunidad Autónoma Andaluza poderes legislativos y reglamentarios sobre tales materias.

La regla general de la primacía del Derecho estatal sobre el Derecho autonómico viene exceptuada aquí, por ello debe hacerse una interpretación restrictiva del concepto de «competencia exclusiva».

En la distribución de competencias realizada en la Constitución (arts. 148 y 149) respecto del Estado y de las Comunidades Autónomas, no vienen configuradas las competencias de estas últimas con el carácter de exclusivas ni de modo formal, ni material.

Sin embargo, el artículo 149.1 reconoce al Estado competencias exclusivas sobre las materias que en el mismo se enumeran, aunque en él se incluye «sin perjuicio» «de las necesarias especialidades... de las Comunidades Autónomas» (art. 149.1.5), o «de su ejecución por los órganos de las Comunidades Autónomas» (art. 149.1.7), o «de la conservación, modificación y desarrollo por las Comunidades Autónomas de los derechos civiles forales o especiales» (art. 149.1.8), o «de la ejecución de sus servicios por la Comunidad Autónoma» (art. 149.1.17), o «de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas» (art. 149.1.18), etc.; e igualmente, en los casos en que este precepto atribuye al Estado las

«bases» (art. 149.1.13. 15 y 18) o la «legislación básica» (art. 149.1.17. 18 y 23), o las «normas básicas» (art. 149.1.23) lo que jurídicamente significa la existencia de habilitaciones expresas (art. 149.3) para que por vía estatutaria asuman el desarrollo normativo de tales materias (15), todo lo cual, naturalmente, es aplicable a la Comunidad andaluza.

Corresponderá al Parlamento de Andalucía la potestad legislativa sobre las materias que tenga atribuida competencia exclusiva la Comunidad; y al Consejo de Gobierno de la Junta, la potestad reglamentaria y la función ejecutiva sobre las mismas. Estas normas legislativas y reglamentarias vienen denominadas en el propio Estatuto como «Derecho propio de Andalucía» siendo aplicable con preferencia a cualquier otro en el territorio andaluz (art. 10), siendo el Derecho estatal, en tales casos, supletorio del de la Comunidad (art. 10.1 del Estatuto y 149.3 de la Constitución).

Sobre la conservación del medio ambiente, el Estado se reserva la legislación básica para adoptar medidas y técnicas de protección (art. 149.1.23).

Los apartados 12 y 13 del artículo 13 vienen referidos al aprovechamiento de aguas, desenvolviéndose en el marco de los artículos 149.1.10 y 149.1.22 de la

Constitución, coincidiendo el ámbito de competencias en ellos definido con el establecido para esta materia en otros Estatutos (16).

Para el ejercicio de estas competencias por parte de la Junta han de tenerse en cuenta, ya que afectan directamente a esta materia, las bases del régimen minero y energético, así como la legislación sobre el regimen jurídico del dominio público, que corresponde regular al Estado, segun establecen los artículos 149.1.25 y 132 de la Constitución.

A la Comunidad Autónoma le corresponde, en el marco de la regulación general del Estado, el desarrollo legislativo y la ejecución de las materias sobre medio ambiente, así como la higiene de la contaminación biótica y abiótica (art. 15.1.7ª).

Este es el primer artículo del Estatuto en que vienen configuradas de manera expresa y formal competencias de la Junta de Andalucía, que consisten en el desarrollo legislativo y ejecución de la legislación básica del Estado sobre materias diversas. Sobre éstas, compete al Consejo de Gobierno (art. 41.7) la potestad reglamentaria, así como el desempeño de las distintas facultades de administración e inspección sobre las mismas (17).

Las competencias que vienen enumeradas en este artículo 15 son compartidas entre el Estado y la Comunidad Autónoma, teniendo el primero la reserva de la regulación básica y general de las materias en el contempladas y, por consiguiente, también las facultades de administración e inspección (18).

El apartado 7 otorga competencias a la Junta en materias de medio ambiente e higiene en la contaminación biótica y abiótica. El Estatuto, en esta materia, hace una interpretación restrictiva del artículo 149.1.23 de la Constitución. No es lógico que el concepto de «normas adicionales de protección» que reconoce el citado artículo constitucional a las Comunidades Autónomas se vea reducido en el artículo 15.1.7ª a una mera aprobación de disposiciones reglamentarias (19).

El artículo 17.6 atribuye a la Comunidad Autónoma, la ejecución de la legislación del Estado en materia de vertidos industriales y contaminantes de las aguas del territorio correspondiente al litoral andaluz, echándose de menos el que se aplicara idéntico criterio a las aguas interiores, puesto que, por el hecho de serlo, no significa que no reciban vertidos industriales, incluso más peligrosos que los que habitualmente se vierten al litoral. Quizás en este punto ha habido poca previsión por parte del legislador al enfocar solamente una perspectiva de la problemática de

la contaminación andaluza.

El Estatuto atribuye expresamente, en el artículo 17, a la Comunidad Autónoma «competencias de ejecución» de la legislación del Estado correspondiendo al Consejo de Gobierno, como ya se ha dicho, la facultades de administración, ejecución y, en su caso, la de dictar reglamentos internos de organización de los servicios correspondientes.

Vemos como el concepto de legislación del Estado viene determinado de una forma amplia, comprendiéndose en él tanto las disposiciones legales como las reglamentarias. La Junta en estas materias tiene la facultad de, a través de sus órganos, ejecutar, administrar y gestionar las actividades y servicios que correspondan.

Se le atribuye a la Comunidad competencias de gestión, aun estando vinculadas con materias de competencia estatal, en materia de «vertidos industriales y contaminantes en las aguas territoriales correspondientes al litoral andaluz». En relación con esta competencia de la Junta, las facultades de ejecución pueden tener sentido cuando la contaminación se realiza desde dentro del mar territorial, pero no parece correcto en materia de vertidos industriales al mar desde el litoral, en este caso, las competencias de la Junta se limitan a una mera ejecución de

la legislación estatal.

C) Transferencias y traspasos de competencias, funciones y servicios realizados a Andalucía en esta materia.

Por lo que respecta a la Comunidad Autónoma Andaluza, mediante Real Decreto 6º8/1979, de 13 de febrero, se transfieren las competencias de la Administración del Estado en materia de Administración Local, agricultura, transportes, urbanismo, actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas y turismo.

De todo este conglomerado de materias transferidas, lo que a nosotros interesa es la relativa a actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas, que se encuentra recogida en la Sección 5ª del Real Decreto (20), en donde se establece que «se transfieren a la Junta de Andalucía las competencias de la Administración del Estado que se establecen en el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas, en orden a la emisión de informes y demás cuestiones relacionadas con la concesión de licencias, inspección, sanción, recursos e informe de Ordenanzas y Reglamentos Municipales relativos a este tipo de actividades e industrias cuando sean de libre instalación, o sometidas a autorización, excepto las referidas a plantas de producción energética».

En el anexo quinto del comentado Real Decreto, segun

dispone su artículo 36. se recogen las disposiciones legales afectadas por la transferencia y que son: los artículos 4, 7 a 10. 15. 20. 31 a 39. 43 a 45 del citado Reglamento, en lo que se refiere a actividades e industrias, excluidas las de producción energética, como ya se ha dicho.

Entre las disposiciones generales contenidas en su Capítulo II destacan (21):

- Mantenimiento de la exigencia de dictamen del Consejo de Estado, cuando, para el ejercicio de alguna de las competencias transferidas a la Junta en esta materia, sea preceptivo (22). Los demás informes que la legislación vigente exija de otros órganos distintos del anterior se mantendrán con el mismo carácter que tengan establecido, pero su emisión corresponderá a los órganos equivalentes que existan o se creen dentro de la Junta (art. 44).

- El régimen jurídico de los actos de la Junta se acomodará a lo dispuesto en la L.R.J.A.E. (23) y en la L.P.A.

Contra las resoluciones y actos de la Junta de Andalucía cabrá el recurso de reposición, previo al contencioso- administrativo, salvo que por otra disposición legal se exigiera la interposición de recurso de alzada, que se sustanciará ante la propia Junta. El régimen jurídico de

estos recursos será el establecido en la L.P.A. y en la L.J.C.A. (24).

La responsabilidad de la Junta procederá y se exigirá en los términos y casos que establece la L.R.J.A.E. y la I.E.F.

Las transferencias de bienes y derechos estatales que sean precisos para el funcionamiento de los servicios transferidos a la Junta se someterán al régimen establecido en la Sección quinta, Capítulo I, del Título II de la Ley de Patrimonio del Estado. En todo caso, en los acuerdos de cesión de bienes y derechos se determinará si ésta es total o parcial y si es o no temporalmente limitada (art. 45).

- La ejecución ordinaria de los acuerdos de la Junta en el ejercicio de las competencias que se le transfieren se acomodará a lo dispuesto en el artículo 9 del Real Decreto-ley 11/1978, de 27 de abril.

Las competencias transferidas pueden, en su caso, ser transferidas o delegadas por la Junta a las Diputaciones Provinciales comprendidas en el territorio de Andalucía, debiendo ser publicados en el B.O.E. y en el de la Junta de Andalucía los acuerdos de transferencia o delegación, quedando, en este supuesto, sometidas las Diputaciones Provinciales al ordenamiento local, a todos los efectos

jurídicos (art. 46).

Si bien el Real Decreto entró en vigor el mismo día de su publicación en el B.O.E., las competencias que se transfirieron empezaron a ejercerse por la Junta a partir del día 2 de julio de 1979, en cuya fecha dejaron de intervenir los órganos anteriormente competentes, salvo para remitir a la Junta los documentos referentes a las funciones y servicios traspasados. En la misma fecha tuvo efectividad la adscripción de personal, las cesiones patrimoniales y las transferencias presupuestarias procedentes del Estado, de conformidad con las Disposiciones finales 1ª y 2ª.

A partir de la entrada en vigor del Real Decreto se procedió a inventariar todo el material y documentación relativos a las competencias que se transfieren y que deban traspasarse a la Junta de acuerdo con la Disposición transitoria 3ª.

En virtud de la Disposición transitoria 4ª, la Junta debía organizar los servicios precisos y distribuir entre los órganos correspondientes las competencias que se le transfirieron, antes de la fecha a que se refiere la Disposición final 2ª, es decir, antes del 2 de julio de 1979, lo cual no sucedió como podremos comprobar más adelante al estudiar la legislación andaluza dictada al respecto.

Por Real Decreto 1091/1981, de 24 de abril, se traspasan competencias, funciones y servicios en materia de industria y energía de la Administración del Estado a la Junta de Andalucía a tenor de la propuestas elaboradas por la correspondiente Comisión Mixta de Transferencias, incluyendo el traspaso de los medios personales, patrimoniales y presupuestarios precisos para el ejercicio de aquéllas.

Entre las competencias y funciones que se transfieren figuran la «instalación, ampliación y traslado de industrias» (art. 2.1) que estaban atribuidas a las Delegaciones Provinciales del Ministerio de Industria y Energía por el Real Decreto 2135/1980, de 26 de septiembre y disposiciones complementarias, si bien esta transferencia no afecta a las industrias comprendidas en las letras a), b) y c) del apartado I y en el apartado III del artículo primero del citado Real Decreto.

La Junta deberá dar traslado al Ministerio de nota sucinta de los proyectos que se presenten y, en su caso, de los datos y características de la instalación en cuestión, y cuando se trate de industria comprendida en el grupo A del anexo II del Decreto 833/1975, de 6 de febrero, la Junta deberá remitir, sin dilación, el proyecto al Ministerio de Industria y Energía, a efectos de que se enjuicien las

medidas correctoras de la contaminación atmosférica: así como de los expedientes que se instruyan, sanciones que se impongan y suspensiones que se acuerden (25).

En materia de hidrocarburos, se transfieren a la Junta de Andalucía las siguientes competencia relativas a su régimen jurídico: «informar las peticiones de autorizaciones de exploración, permisos de investigación y concesiones de explotación de los yacimientos de hidrocarburos líquidos y gaseosos existentes en Andalucía» y «tramitar e informar las peticiones de autorización de instalaciones para la producción, transporte, almacenamiento, depuración y refino de hidrocarburos en Andalucía» (26).

La Junta informará, con carácter previo, los expedientes relativos a instalaciones mineras, a los que sea exigible la fijación de condiciones para la adecuada protección del medio ambiente (art. 2.12.4).

En cuanto al medio ambiente industrial, el artículo 17 hace continua alusión a la contaminación atmosférica, que puede tener incidencia en la calidad de las aguas, pero no existe una preocupación real por ellas: no obstante, termina el artículo expresando que «todas estas competencias se entienden referidas a las acciones medio-ambientales que no trasciendan del territorio de Andalucía...», lo que, según el sentido que quiera dársele, puede constituir un indirecto

reconocimiento de otras acciones, por ejemplo, en materia de aguas.

Los traspasos previstos en este Real Decreto tenían efectividad a partir del 1 de abril de 1981 (art. 6.2).

Por Real Decreto 4164/1982, de 29 de diciembre, se traspasan más funciones y servicios del Estado en materia de industria, energía y minas con efectividad a partir del día 1 de enero de 1983 (art. 3). Así, la Junta de Andalucía asumía las funciones y servicios que hasta entonces ejercía el Ministerio de Industria y Energía en materia de industria, artesanía y protección y control del medio ambiente industrial, dentro, naturalmente, del ámbito territorial de esta Comunidad y de conformidad con lo establecido en el Estatuto de Autonomía (27), con la salvedad de las industrias de carácter militar y la transferencia de tecnología extranjera.

Del mismo modo, la Comunidad Autónoma asume las funciones en materia de vertidos industriales en las aguas territoriales correspondientes al territorio andaluz (28), sin comprender porqué no se incluyen también los vertidos industriales efectuados en las aguas continentales, y sí en las marítimas territoriales.

Con sujeción a las bases del régimen minero, se

establece, a efectos de transferencia de servicios, la competencia exclusiva de la Junta en materia de aguas minerales y termales, así como las competencias que ejerce el Ministerio de Industria y Energía en relación con las aguas subterráneas, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 149.1.22 de la Constitución (29).

Más tarde, el Real Decreto 2802/1983, de 25 de agosto, transfiere a la Comunidad Autónoma Andaluza, funciones y servicios del Estado en materia de estudios de ordenación del territorio y medio ambiente con efectividad a partir del día 1 de julio de 1983.

Sobre la base de las previsiones constitucionales y estatutarias comentadas (30) que hacen legalmente posible el que la Comunidad tenga competencias en materia de medio ambiente, se transfieren a la misma dentro de su ámbito territorial las funciones que venía realizando el M.O.P.U. en orden a la plasmación de estudios e investigaciones de alcance local o autonómico, en materias de ordenación del territorio, urbanismo y medio ambiente, sin especificar más (31).

Si se señala que la Administración del Estado se reserva las competencias, servicios y funciones que le atribuye al Estado la Constitución; en especial, referido al M.O.P.U., las actividades que desarrollaba el hoy extinguido

C.E.O.T.M.A. (32) espectо a estudios y propuestas de legislación general, actuaciones a nivel internacional, o realización de estudios e investigación de carácter e interés general o de ámbito supra-autonómico. Del mismo modo, han de concurrir la Administración del Estado, por medio del M.O.P.U., y la de la Comunidad, cooperando, en los siguientes aspectos: elaboración y coordinación de los estudios y de la información relativos a la definición de la política general de ordenación del territorio, actuación territorial y medio ambiente; al igual que en la educación y formación de expertos sobre medio ambiente, así como la organización de seminarios y cursos (33).

Por Real Decreto 3334/1983, de 5 de octubre, se transfieren a la Comunidad Autónoma de Andalucía, funciones y servicios del Estado en materia de medio ambiente con efectividad del día 1 de julio de 1983. Lo curioso es que las funciones del Estado que asume la Comunidad consisten en que ésta «tramitará y resolverá los expedientes de concesión de beneficios previstos en esta materia en la legislación vigente. Por lo que se refiere a la concesión de beneficios de carácter fiscal, la Comunidad Autónoma incluirá como resolución definitiva lo que le haya sido comunicado por el Ministerio de Economía y Hacienda» (34). Todo un Real Decreto de transferencias para "esto".

Eso sí, en el apartado C) se contienen las

competencias, servicios y funciones que se reserva la Administración del Estado. Permanecerán en el M.O.P.U. y seguirán siendo de su competencia para ser ejercitadas por el mismo: la elaboración de proyectos de legislación básica; la coordinación y vigilancia de las actividades de política ambiental del M.O.P.U. y de las distintas actuaciones de los restantes Departamentos ministeriales con incidencia ambiental como función propia del Secretariado de la C.I.M.A. -hoy suprimida como luego indicaremos-; y la coordinación de las actuaciones internacionales en materia ambiental.

En el apartado D) se recogen las funciones en que han de concurrir la Administración del Estado, a través del M.O.P.U., y la de la Comunidad, cooperando en la formulación y dirección de la política ambiental en los respectivos ámbitos de competencia, en la campaña de concienciación cívico ambiental, y en la planificación y distribución entre las Comunidades Autónomas de las subvenciones y beneficios previstos en la legislación vigente, todo lo cual no es mucho, ni gran cosa.

Por último, mediante Real Decreto 1132/1984, de 26 de marzo, se traspasan funciones y servicios a la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de Abastecimientos, Saneamientos, Encauzamientos, Defensa de Márgenes y Regadíos que muy lejanamente inciden en nuestra temática.

Entre las funciones correspondientes al M.O.P.U. que se traspasan a la Comunidad figuran la de programar, aprobar y tramitar, hasta el abono de las certificaciones, las inversiones en las obras de su interés en materia de abastecimientos de aguas y saneamiento, todo ello en relación con la función estatal de ayuda a las Corporaciones Locales y de acuerdo con la normativa específica que lo regule (35), lo cual tampoco es decisivo, permaneciendo en el M.O.P.U. todas las funciones que legalmente tiene atribuidas en materia de abastecimientos de aguas y saneamientos y que no son las incluidas en este Acuerdo.

D) En relación con la Administración local.

Hasta ahora, las corrientes centralizadoras, en todos los paises, han sustraido competencias tradicionales de las Corporaciones Locales como consecuencia del carácter supralocal que adquieren servicios prestados antes de forma exclusiva por las autoridades de este orden. Estas tendencias, hoy de signo contrario, no van a afectar a la administración de las aguas y si de lleno los principios descentralizadores vigentes.

En cuanto a la Administración Local (36), los municipios constituyen una base territorial idónea para la gestión de estas competencias (37) siendo imposible prescindir de la aportación de éstos en cuanto que la inmediatez con los usuarios, la tradicional prestación de servicios y el hecho de la cercanía en la localización física de los destinatarios de los servicios, hacen que estas Corporaciones Locales mantengan un protagonismo, inevitable e importante, en el contexto de la administración del agua.

Por eso ha sido preciso recurrir a fórmulas distintas de las que contemplaba con carácter general el Ordenamiento para insertar a este tipo de entes en el esquema organizativo ambiental español, al producirse toda una nueva legislación local que arranca de los principios

constitucionales.

Las Diputaciones Provinciales (38), por su parte, coadyuban a las tareas municipales, incluyéndose entre las competencias de la provincia la cooperación con los Ayuntamientos en la elaboración de los informes técnicos necesarios para el otorgamiento de licencias y demás obras y servicios (39), así como la asignación de subvenciones para saneamientos, pero no se especifica nada en la L.R.B.R.L. sobre protección del medio ambiente, salvo las obligaciones que le vienen conferidas de modo general como ente local, no existiendo, excepto algun caso aislado, órganos provinciales dedicados a la protección de las aguas, ni siquiera del ambiente en general, indicando que su existencia sería muy conveniente como refuerzo a la organización municipal.

En lo atañente a la dimensión cualitativa de la problemática del agua hay que reseñar, en principio, que estas cuestiones escapan del campo puramente municipal habitualmente circunscrito a términos que no coinciden con ciclos o porciones de ciclos aptos para el planteamiento integral de una política de aguas.

Pero, sin embargo, en materia de vertidos las responsabilidades del tratamiento de las aguas va a recaer por lógica, como ya hemos visto, dentro del ámbito competencial de las Corporaciones locales. Estas, aunque

incapaces de abordar financieramente por si sólas este tipo de problemas, deben, no obstante, hacerles frente materialmente tratando de dar respuesta a las exigencias de su poblacion y cubriendo un campo que ni la Administración Central, ni sus organismos autónomos a nivel de cuenca, ni las Comunidades Autónomas estan preparadas para asumir.

La Administración local, pues, no queda fuera de la administracion de las aguas, entendida esta en su mas amplio sentido. El protagonismo municipal se manifiesta en dos puntos clave de la politica hidraulica: el abastecimiento directo a las poblaciones y la instalación y mantenimiento de las plantas depuradoras de aguas residuales.

La competencia de las Corporaciones Locales en orden a llevar a cabo sus servicios minimos obligatorios en materia de depuración y saneamiento se ve malograda en muchisimos municipios por dos elementos de trascendental importancia: la falta de medios técnicos y economicos. Ello conduce a que el carácter municipal pierda su nota esencial, toda vez que, por ministerio de la ley, han de intervenir otros organismos al objeto de suplir tales deficiencias por parte de los Ayuntamientos proveyendo a estos de funcionarios idoneos para instalar los equipos necesarios y sostenerlos al mismo tiempo de las cantidades precisas en orden a establecer los servicios a través de distintos medios, procedimientos y organismos (40).

Como actividad administrativa de fomento existe un regimen de auxilio a las obras de saneamiento, en virtud del cual el Estado y las Comunidades Autonomas ayudan economica y tecnicamente a los municipios necesitados, cuestion que abordaremos en el capitulo siguiente.

Para salir del punto muerto originado por una inevitable asunción de competencias en estas materias que se entrentan a deficiencias financieras y limitaciones territoriales, los Municipios recurren a fórmulas asociativas del tipo de los Sindicatos y Mancomunidades, operandose asi una organización espontánea o estimulada a nivel nacional, normalmente dentro de la esfera del Derecho publico, si bien a veces se adopta la formula de sociedad anonima.

Especialmente debe optarse por soluciones de este tipo en areas metropolitanas que, careciendo como es frecuente, de una organizacion institucional adecuada, engloban a numerosos municipios independientes pero con una problematica comun.

En cuanto a la comarcalización y superación de terminos municipales, actualmente se observa una tendencia a la comarcalización que da lugar a una figura juridica denominada consorcio... Existe, asi mismo, otras formas de

comarcalizacion, como son las Mancomunidades voluntarias de Municipios, las cuales no pierden el carácter local»; y a las areas metropolitanas de las grandes ciudades, «el desarrollo de las grandes ciudades les hace tener una zona de influencia superior a su término municipal, que abarca varios municipios cercanos» (41).

La creacion de una entidad de este tipo que asocia a varias Corporaciones locales afectadas por el mismo problema, no sólo tiene las ventajas enunciadas en orden a conseguir una base territorial realista para el montaje de los dispositivos necesarios, sino que permite además reagrupar efluentes que podrán ser tratados por un numero mas reducido de estaciones depuradoras, con las ventajas de escala inherentes al mayor tamaño de las plantas, lo que tiene sin duda importancia dado lo elevado de los costos. Por último, y ello no supone una ventaja menor, la sustantivizacion en un ente independiente responsabilizado de la instalación y mantenimiento de las plantas permite a las Corporaciones locales asociadas mantener su capacidad de endeudamiento para otras finalidades, evitando que en algunos casos se rebase su techo crediticio (42).

II. Organos competentes.

La Administración de las aguas española se ajusta al modelo de dispersión de competencias paliado por la existencia de un Ministerio con potestades primordiales como es el M.O.P.U. (43), si bien creemos no dispone en sus últimos peldaños de una estructura adecuada para imponer la disciplina ambiental justamente donde se manifiestan las conductas que hay que controlar.

1. Organos estatales.

A) Centrales.

En cuanto a los órganos centrales de la Administración del Estado que tienen competencias ambientales en materia de aguas, con carácter general o específicamente, en la actualidad existen los siguientes:

a) Gobierno.

El Gobierno goza de las competencias generales fijadas en la Constitución, en la L.O.A.C.E. y en la L.R.J.A.E. (44) entre las que se pueden incluir competencias relativas al medio ambiente y, más concretamente, sobre las aguas, independientemente de las competencias específicas asignadas en la legislación vigente de aguas, por ejemplo,

en cuanto a la aprobación de los planes hidrológicos de cuenca, nombramiento de los presidentes de los organismos de cuenca, fijación de la composición y estructura orgánica del Consejo Nacional del Agua, aprobación del Plan Hidrológico Nacional para su remisión a las Cortes, cuestiones relacionadas con el dominio público hidráulico, hacer la declaración de utilidad pública de los trabajos, estudios e investigaciones requeridas para la elaboración y revisión de los planes hidrológicos que se realicen por los servicios del M.O.P.U., el I.G.M.E. o por cualquier otro organismo de las Administraciones Públicas, la imposición de sanciones por infracciones muy graves, así como proceder a la actualización del importe de las sanciones, etc. (45).

b) Interministeriales.

Con rango de órgano interministerial existe la Comisión Delegada del Gobierno para el Medio Ambiente creada por Decreto de 17 de abril de 1972, estando integrada por varios ministros de distintos Departamentos, algunos de los cuales no existen en la actualidad, y tiene por finalidad coordinar todas las acciones relativas a medio ambiente, así como la defensa contra la contaminación actuando a través de comisiones, una de las cuales está encargada de la lucha contra la contaminación de las aguas.

Hasta hace relativamente poco tiempo funcionaba la

Comisión Interministerial del Medio Ambiente (C.I.M.A.) creada por Decreto de 13 de abril de 1972 (46), constituyendo el órgano de trabajo de la Comisión Delegada del Gobierno para el Medio Ambiente, actuando a través de una Comisión Permanente y de una serie de comités especializados entre los que se encontraba el referido a la lucha y prevención contra la contaminación de las aguas continentales.

Esta Comisión ha sido suprimida por Real Decreto 1117/1987, de 18 de octubre, justificándose esta supresión en que dada la mayor complejidad que día a día adquieren las actividades que vienen desarrollando la Administración del Estado en esta materia, unida a las funciones atribuidas a las Comunidades Autónomas y las responsabilidades que se deriban de la adhesión de España a la C.E.E., hacen preciso una adaptación organizativa y funcional de las estructuras existentes al objeto de poder llevar a cabo una política global e integrada del medio ambiente. Por otro lado se alega que la necesaria coordinación de la política ambiental de las distintas Administraciones Públicas y la necesidad de una coordinación horizontal entre los diversos órganos de la Administración del Estado con competencias sobre el medio ambiente, aconsejan la supresión de la C.I.M.A., para que puedan arbitrarse los mecanismos capaces de dar respuesta en la situación actual.

Estos mecanismos, que no sabemos en qué sentido podrán ir, dada la ambigüedad utilizada a pesar de las buenas intenciones proclamadas, aún no han sido creados por lo que no entendemos la precipitación a la hora de suprimir dicha Comisión, sin tener puesta a punto la estructura organizativa de recambio.

c) Departamentos ministeriales.

En cuanto a los Departamentos ministeriales y sus organos que pudieran tener competencias en esta materia, tenemos:

1) Ministerio de Sanidad y Consumo.

En el Ministerio de Sanidad y Consumo existe una Subdirección General de Medicina Preventiva y Sanidad Ambiental, de la cual depende el Servicio de Sanidad Ambiental que tiene como funciones el estudio, programación, propuesta y gestión de las actividades sanitarias en relación con los problemas del medio ambiente que puedan influir sobre la salud; adopción de sistemas de vigilancia de sustancias tóxicas que puedan ser causa de enfermedades y planificación de los medios técnicos correctores que deban emplearse para la defensa de la salud y seguridad de los ciudadanos y de las normas técnicas de control que deban desarrollar la unidad de sanidad ambiental. Este servicio

dispone de las siguientes secciones para su actuación: la de Saneamiento Básico, la de Vigilancia de la Contaminación y Riesgos Ambientales y la de Control Sanitario de Actividades y de la Vivienda.

2) Ministerio de Agricultura y Pesca.

En él está incluido el Instituto Nacional para la Conservación de la Naturaleza (I.C.O.N.A.), creado por Decreto-Ley de 28 de octubre de 1971 correspondiéndole, entre sus competencias, el estudio e inventario de los recursos naturales ambientales y la vigilancia y control de las aguas continentales.

3) Ministerio de Industria y Energía.

En este Ministerio -Departamento que tiene mucha incidencia en las cuestiones ambientales porque a través de su control sobre la instalación de nuevas industrias o traslado de las ya existentes, con carácter general, puede influir en que los emplazamientos y sistemas utilizados tengan una menor influencia en la contaminación del ambiente- y dentro de la Secretaría General Técnica existe la Subdirección General de Estudios de la Contaminación Ambiental, creada por Decreto de 30 de junio de 1972, con una segunda sección de Contaminación Industrial de las Aguas y Eliminación de Residuos Sólidos compuesta por dos

negociados: el de Estudios de Medidas Correctoras a la Emisión de Efluentes Líquidos y el de Control de Emisiones de Contaminantes a las Aguas.

Dentro de la Dirección General de Minas, corresponde a las Jefaturas Provinciales de Minas las funciones de vigilancia sobre los vertidos de aguas procedentes del laboreo minero para evitar perjuicios a los cauces fluviales (47).

4) Ministerio de Economía y Hacienda.

Corresponde a este tramitar e informar los expedientes de concesión de beneficios económicos o fiscales que puedan concederse a aquellos que mejoren sus instalaciones, sean o no industriales, para atenuar o eliminar la contaminación (48).

5) Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo.

En general, la policía de aguas es de la competencia del M.O.P.U. (49), y se ejerce a través de las Unidades y Servicios que se van a apuntar.

El M.O.P.U. (50) "es el órgano de la Administración Central del Estado encargado de la propuesta y ejecución de las directrices generales del Gobierno en relación con ...

las obras hidráulicas.... el medio ambiente...» (51). En él encontramos, dependiendo directamente del Subsecretario diversos Centros directivos de los cuales a nosotros nos interesa la Dirección General del Medio Ambiente, la de Obras Hidráulicas y, con un interés más escaso, la de la Vivienda.

- Dirección General del Medio Ambiente.

Dentro del M.O.P.U. existe la Dirección General del Medio Ambiente (52) que según el artículo 10.1 del Real Decreto asume las siguientes funciones: .la elaboración de proyectos de legislación básica en materia de medio ambiente, así como su desarrollo, en el ámbito de sus competencias: la elaboración de planes ambientales de ámbito nacional y el impulso y coordinación de actuaciones integrales para la protección del medio ambiente: la elaboración de metodologías para las evaluaciones de impacto ambiental: la elaboración y desarrollo de los programas de educación e información ambientales de interés nacional; el establecimiento de cauces de participación para la contribución de personas y grupos especializados en la elaboración de criterios de política ambiental: el desempeño de las funciones relativas a planificación y distribución entre las Comunidades Autónomas de las subvenciones y beneficios previstos en la legislación vigente en materia de medio ambiente: la relación, en coordinación con la

Secretaria General Técnica del Departamento y, a través de los organos de acción exterior del Estado con Organismos internacionales: y, por último, la difusión de actividades y la preparación de publicaciones en materia de medio ambiente. en coordinación con la Secretaria General Técnica del Departamento.

Se estructura en las siguientes unidades con nivel organico de Subdireccion General (art. 10.2):

Subdireccion General de Calidad Ambiental.

Subdirección General de Planificación y Normativa.

Subdireccion General de Información y Cooperación.

Secretaria General.

- Dirección General de Obras Hidráulicas.

Dentro de la Dirección General de Obras Hidráulicas, entre cuyas funciones se encuentra «el conocimiento cuantitativo y cualitativo de los recursos hidráulicos, asi como su planificacion y gestión, en relación con otras planificaciones sectoriales: la propuesta y realización de las acciones necesarias para su conservación y ampliación y para la proteccion y mejora de su calidad...». «las concesiones y autorizaciones en materia de aguas y sus cauces, la policia de las mismas y la defensa de la calidad de las aguas, asi como los otros, la información sobre avenidas, los registros de aprovechamiento de aguas y la

elaboración de estadísticas de caudales y de calidad», al tiempo que se ocupa de «la coordinación de los Organismos autónomos adscritos al Departamento... y la prestación de la necesaria asistencia científica y técnica a los mismos» (53), se incluyen las siguientes unidades con nivel orgánico de Subdirección General (54):

* La Subdirección General de Planificación hidrológica y Programación de Inversiones.

* La Subdirección General de Proyectos y Obras de la que depende, entre otras, la Sección de Ingeniería Sanitaria y la Sección de Depuración de Aguas que tienen a su cargo la supervisión y tramitación de los anteproyectos y proyectos de las obras de captación, conducción y distribución de agua a poblaciones, redes de alcantarillado y colectores de aguas residuales, así como el estudio, coordinación y control del desarrollo e incidencias en la ejecución de aquellas obras.

* La Subdirección General de Explotación y Tecnología.

* La Comisaría General de Aguas (55).

* El Servicio Geológico.

* La Secretaría General.

* Como Organismos autónomos adscritos al Departamento, a través del esta Dirección General, se encuentran todas las Confederaciones Hidrográficas (art. 6.3.1), de las que hablaremos después.

- Dirección General de la Vivienda.

Dentro de la Dirección General de la Vivienda (56) existen competencias ambientales, muy indirectas, al corresponder a las Delegaciones Provinciales, hoy Direcciones Provinciales, el control de las condiciones de las viviendas en materia de aguas residuales y su tratamiento.

Son evidentes las relaciones entre planificación territorial y urbanismo. Como ya hemos apuntado anteriormente, solo a través de una adecuada política de organización del espacio es posible conseguir un medio ambiente de la calidad deseable. En este sentido las responsabilidades del M.O.P.U. son decisivas.

- Consejo Nacional del Agua.

El Consejo Nacional de Aguas (57) es el órgano consultivo superior en la materia creado por la Ley de Aguas con este carácter (art.17), adscrito a efectos administrativos al M.O.P.U., y que está formado por representantes de la Administración del Estado, de las Comunidades Autónomas, de los Organismos de cuenca y de las organizaciones profesionales y económicas más respresentivas de la nación, que se relacionen con el tema del agua.

La composición y estructura se determina en el Reglamento de la Administración pública del agua y de la planificación hidrológica, en desarrollo de los títulos II y III de la Ley de Aguas (58), en cuyo capítulo segundo, dedicado a este Consejo, se contempla la composición y estructura orgánica del mismo (arts. 11 a 18).

Integran el Pleno del Consejo Nacional de Aguas (art. 13 del Rto.): el Presidente, que será el Ministro de Obras Públicas y Urbanismo (art. 14.1 del Rto.): dos Vicepresidentes, que serán el Director General de Obras Hidráulicas y el Presidente del I.R.Y.D.A. (art. 14.2 del Rto.): los Vocales natos, que serán el Director General de Medio Ambiente, el Secretario General Técnico del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, el Director General de la Energía, el Director del I.C.O.N.A., el Director General del I.G.M.E., el Director General de Protección Civil, los Presidentes de las Confederaciones Hidrográficas y los Delegados del Gobierno en las Administraciones Hidráulicas de las Comunidades Autónomas (art. 15 del Rto.): los Vocales designados que serán representantes, en número variable, de cada una de las Comunidades Autónomas, del M.U.F.U., de los Ministerios de Agricultura, Pesca y Alimentación, Defensa, Economía y Hacienda, Educación y Ciencia, Industria y Energía, Transportes, Turismo y Comunicaciones, Sanidad y Consumo y Administraciones Públicas, así como de las siguientes Organizaciones: Federación Nacional de Municipios

y Provincias, Federacion Nacional de Comunidad de Regantes, Unicao Electrica S.A., Asociación Española de Abastecimiento de Agua y Saneamiento, Consejo Superior de Cámaras y de las Organizaciones profesionales agrarias y empresariales, dos expertos en materia medio ambiental o de coservación de la naturaleza y un representante de las Cámaras Agrarias considerado en su conjunto (art. 16 del Rto.); los Vocales electivos que representan a las Comunidades Autónomas y a los usuarios de la cuenca respectiva representantes en los Consejos del Agua de cuenca, y de cada una de las Administraciones Hidraulicas de Comunidades Autónomas (art. 17 del Rto.); y, por último, el Secretario general.

Componen la Comisión Permanente el Presidente, los Vicepresidentes y el Secretario general, a los que se unen una serie de vocales, que no merece la pena resefar (art. 18 del Rto.)

El funcionamiento del Consejo Nacional, que será en Pleno o en Comision Permanente, pudiendo acordarse la constitución de Comisiones Especiales a propuesta de la Permanente (art. 18.2 del Rto.), será objeto de desarrollo reglamentario que, en todo caso, estará sometido a lo que previene la L.P.A. para el funcionamiento de los órganos colegiados (art. 1º del Rto.).

Entre sus funciones (arts. 18 de la Ley y 20 y 21

del Rto.) el Consejo informará preceptivamente, pero no vinculantemente, el proyecto de Plan Hidrológico Nacional y los proyectos de planes hidrológicos de cuenca antes de su aprobación por el Gobierno; los proyectos de disposiciones relativas a la ordenación del dominio público hidráulico; los planes y proyectos de ordenación agraria, urbana, industrial y de aprovechamientos energéticos o de ordenación del territorio en cuanto afecten a la planificación hidrológica o a los usos del agua; las cuestiones comunes a dos o mas Organismos de cuenca sobre aprovechamiento del recurso; y, asimismo, emitirá informe sobre las cuestiones relacionadas con la materia que se consulte al Gobierno o a las Comunidades Autónomas. Ademas el Consejo podra proponer a las Administraciones y Organismos públicos las líneas de estudio e investigación para el desrrollo de las innovaciones técnicas en lo que se refiere a la obtención, empleo, conservación, recuperación, tratamiento integral y economía del agua.

El Reglamento de Régimen interior del Consejo Nacional del Agua, que aprobará el Ministro de Obras Publicas y Urbanismo a propuesta del Pleno, estructurará organica y funcionalmente los servicios técnicos, juridicos, administrativos y economicos necesarios para el adecuado funcionamiento del Consejo y los medios materiales y humanos para el cumplimiento de sus funciones (art. 22.2 y 3, y 23 del Rto.).

«El Consejo está llamado a desempeñar un papel capital como lugar de encuentro de las diferentes perspectivas que confluyen en la administración del agua y como depositario de un cuerpo de doctrina hidráulica que se extraerá como síntesis de las diversas aportaciones. Para ello será necesario que esta especie de "senado" hidráulico afirme su prestigio por encima de opciones coyunturales (ya que carece de facultades decisorias propias), y sus funciones no se conviertan en una formalidad más que hay cumplimentar» (59).

B) Periféricos.

En cuanto a los servicios periféricos de los distintos Ministerios con competencias sobre las aguas, éstos ejercen sus funciones en el territorio nacional a través de las Direcciones Provinciales o Delegación, en su caso, con ámbito territorial provincial y, en otras ocasiones, sobre territorios más amplios o apropiados para la función a desarrollar, como sucede con los Delegados del Gobierno en las Administraciones Hidráulicas.

Sin embargo, en el primer supuesto, el papel de estos servicios periféricos es en gran medida irrelevante pues no son pocos los casos en que se ha producido la transferencia de funciones en esta materia a las Comunidades

Autonomas -como ocurre en el caso de Andalucia- por lo que seran los organos autonomicos los encargados de desarrollar estas competencias.

Respecto de los Delegados del Gobierno en las Administraciones Hidráulicas (60), éstos están contemplados en el articulo 16.1.c de la Ley y 7.1.c. y 8 del Reglamento, con la misión de asegurar la comunicación de aquélla con los Organismos de la Administración del Estado, a efectos de la elaboracion del Plan hidrológico de la cuenca y, sobretodo, del cumplimiento de la legislación hidraulica estatal, y cuyas funciones se establecen en los articulos 16.2 de la Ley, y 7.2 del Reglamento, entre las que se cuentan el poder impugnar directamente ante la jurisdicción contencioso-administrativa los actos y acuerdos que infrinjan la legislacion hidraulica del Estado o no se ajusten a la planificación hidrológica y afecten a su competencia en materia hidraulica, con petición expresa de suspensión por razones de interés general.

A los efectos de lo establecido en esos articulos, la Administracion Hidráulica de la Comunidad Autónoma tiene que poner en conocimiento del Delegado, en el plazo máximo de 15 dias, las autorizaciones, concesiones y demás actos y acuerdos, relativos al dominio publico hidráulico, pudiendo recabar cualquier otra informacion que estime necesaria para el adecuado desempeño de sus funciones (art. 9.1 del Rto.).

para lo cual el M.O.P.U. dotará a las Delegaciones del Gobierno de cuantos servicios técnicos, jurídicos y administrativos fueran necesarios, con cargo a los presupuestos del Ministerio (art. 10 del Rto.).

La impugnación por el Delegado de los actos y acuerdos a los que hacíamos referencia, deberá realizarse en el plazo de 30 días a partir del que se tenga conocimiento de ellos (art. 9.2 del Rto.), con la petición de suspensión. «El Tribunal si estima fundada esta petición, acordará la suspensión en el primer trámite siguiente a la presentación de la impugnación. A estos efectos se considerará, en todo caso, como contrario al interés general cualquier acto o acuerdo que no se ajuste a la planificación hidrológica» (art. 16.2 de la Ley y 7.2 del Rto.).

No obstante todo lo anterior, y por la contundencia de las funciones asignadas a este organo, la S.T.C. 227/1988, de 29 de noviembre, que estimo parcialmente los recursos de inconstitucionalidad planteados por algunas Comunidades Autonomas, declara inconstitucional a la figura del Delegado del Gobierno en la Administracion Hidraulica de las mismas, asi como la facultad de este de impugnar los actos y acuerdos de estas Administraciones.

Con ello, puede afirmarse que prácticamente no existe una Administración periférica idónea para llevar

adelante una protección de las aguas y se cumple lo que ya comentabamos al principio de este apartado en cuanto a creer que el M.O.P.U. no dispone en sus últimos peldaños de una estructura adecuada para imponer la disciplina ambiental en materia de aguas, si bien se suple esta deficiencia con la consagración de los Organismos de cuenca, que subsumen a las Comisarías de Aguas, antiguos órganos periféricos de este Ministerio, como veremos a continuación.

2. Organismos de Cuenca.

A) Caracteristicas de los mismos.

Como organismos autónomos adscritos al M.O.P.U., a traves de la Direccion General de Obras Hidráulicas, por tanto integrantes de la Administracion Institucional, existen los Organismos de cuenca (61), con la denominación de Confederaciones Hidrográficas (62), que cubren la totalidad de la Peninsula distribuyéndose en ocho cuencas o conjuntos de cuencas.

En las cuencas que excedan del territorio de una Comunidad Autónoma se constituirán Organismos de cuenca (63) con la denominación de Confederaciones Hidrográficas cuyo ámbito territorial comprenden una o varias cuencas indivisas. Son entidades de Derecho publico con personalidad juridica propia, adscritas, a efectos administrativos, al M.O.P.U. y con plena autonomia funcional para regir y administrar por si los intereses que le sean confiados (adquirir y enajenar bienes y derechos que puedan constituir su propio patrimonio, contratar y obligarse, y ejercer ante los Tribunales todo genero de acciones). En lo no previsto en la Ley de Aguas o sus Reglamentos le es aplicable la legislacion de las Entidades Estatales Autonomas, puesto que se trata de un organismo autonomo, siendo una novedad de la Ley, en consonancia con esta naturaleza, el que sus actos y

resoluciones ponen fin a la vía administrativa (arts. 19 y 20 de la Ley y 24 del Rto.).

El Organismo actúa, como su propio nombre indica, en el ámbito de la cuenca. Esta se define como «el territorio en que las aguas fluyen al mar a través de una red de cauces secundarios que convergen en un cauce principal único» (arts. 14 de la Ley y 2.1 del Rto.), considerándose la cuenca, como unidad de gestión del agua, indivisible. Por contra, cabe la posibilidad de que estos Organismos extiendan su ámbito territorial a varias cuencas indivisas (arts. 20.3 de la Ley). Ahora bien, en este caso los organismos se constituyen sólo en las cuencas que excedan del ámbito de una Comunidad Autónoma, es decir, en las intercomunitarias. En las intracomunitarias podrá existir, en virtud de las competencias asumidas, una administración hidráulica autonómica, si bien sujeta a los mismos principios que la del Estado (arts. 15.1 de la Ley y 7.1 y 2 del Rto.).

La unidad de gestión por cuencas está claramente determinada en la Ley, pero esto no es tan claro si se observa a nivel nacional. Es cierto que la mayor parte de las funciones estatales se atribuyen a los Organismos de cuenca, pero quedan algunas que se encomiendan, como ya vimos, al Gobierno, M.O.P.U., I.G.M.E. y las que tienen atribuidas otros Departamentos en base a leyes especiales.

Si probablemente es un acierto de la Ley eludir el problema de las competencias departamentales, éste se ha resuelto por vía reglamentaria, aprovechando la disposición derogatoria, apartado 3, que permitía al Gobierno completar la tabla de vigencias, para eliminar las contradicciones derivadas de la concurrencia de normas anteriores. De todas formas el protagonismo que ya tenía el M.O.P.U. se ve consolidado (arts. 22.a de la Ley y 2c.a del Rto.).

Son funciones de los Organismos de cuenca (64), entre otras, las siguientes que nos pueden interesar: la elaboración, seguimiento y revisión del Plan Hidrológico de cuenca; la administración y el control del dominio público hidráulico y de los aprovechamientos de interés general o que afecten a más de una Comunidad Autónoma; el otorgamiento, inspección y vigilancia de autorizaciones y concesiones referentes al dominio público hidráulico que no correspondan al Ministerio por tratarse de obras o actuaciones de interés general del Estado; la realización de aforos, estudio de hidrología, información sobre crecidas y control de la calidad de las aguas; la definición de objetivos y programas de calidad de acuerdo con la planificación hidrológica; la prestación de toda clase de servicios técnicos relacionados con el cumplimiento de sus fines específicos; etc.

En cuanto a la organización interna de estos

organismos está integrada (arts. 24 de la Ley y 28 del Rto.) por:

Unos órganos de Gobierno, que son, la Junta de Gobierno integrada por el Presidente, dos Vicepresidentes, los Vocales y el Secretario de la Junta, en donde están representados varios Ministerios, los usuarios, al menos un tercio del total, y las Comunidades a las que interese (arts. 25 de la Ley y 29 y 30 del Rto.) con las funciones que se recogen en el artículo 26 de la Ley y 31.1 del Reglamento; y su Presidente que será nombrado y "cesado" por el Consejo de Ministros a propuesta del de Obras Públicas y Urbanismo (arts. 27 de la Ley y 32 del Rto.), entre cuyas funciones tiene encomendado de manera especial el «aplicar las normas del Reglamento del Dominio Público Hidráulico en materia de policía de aguas y sus cauces, incluido el régimen sancionador, dentro de los límites de su competencia» y «aplicar el régimen fiscal en materia de dominio público hidráulico» (art. 33.1.g) e i), respectivamente, del Rto.).

Unos órganos de gestión, en régimen de participación, que son la Asamblea de Usuarios, integrada por todos los que forman parte de las Juntas de Explotación (arts. 29 de la Ley y 35 a 38 del Rto.); las Juntas de Explotación, en donde participan mayoritariamente los usuarios (arts. 30 de la Ley y 39 a 44 del Rto.); la

Comité de Desembalse cuya composición y funcionamiento se regulan reglamentariamente (arts. 31 de la Ley y 45 a 49 del Rto.); también podrá constituirse una Junta de Obras en la que participarán los usuarios de una obra ya aprobada (arts. 32 de la Ley y 50 a 52 del Rto.).

Y, por último, como órgano de planificación existe el Consejo de la cuenca del Agua en el que están representados los Ministerios interesados en el uso de los recursos hidráulicos correspondientes, distintos sectores de usuarios en relación a sus respectivos intereses en el uso del agua, al menos un tercio del total, los servicios técnicos del Organismo, y las Comunidades Autónomas interesadas, con representación no inferior a la de los Ministerios interesados (arts. 34 de la Ley y 54 a 56 del Rto.).

Las ideas inspiradoras del Consejo Nacional del Agua (integración, participación, elaboración de directrices...) se reproduce en el ámbito de las cuencas a través de este Consejo del Agua de la cuenca, si bien con una connotación específica, que es su configuración como órgano de planificación inserto en la estructura del Organismo. El Consejo eleva al Gobierno, a través del M.O.P.U., el Plan Hidrológico de la cuenca y sus ulteriores revisiones y puede informar las cuestiones de interés general para la cuenca y las relativas a la mejor ordenación, explotación y tutela

del dominio público hidraulico (arts. 33.1 de la Ley y 53.1 del Rto.)

Este Consejo está constituido por el Presidente, dos Vicepresidentes, un Secretario y los Vocales que se concretan en los articulos 54 a 56 del Reglamento.

El Presidente del Organismo lo es tambien de la Junta de Gobierno, de la Asamblea de Usuarios, de la Comision de Desembalse, y del Consejo del Agua (arts. 28.1.b de la Ley y 33.1 b del Rto.), y puede impugnar ante la jurisdicción contencioso-administrativa los actos y acuerdos de los organos colegiados que puedan constituir infracción de las leyes o no se ajusten a la planificación hidrológica; la impugnación producirá suspensión del acto o acuerdo, pero el Tribunal deberá ratificarla o levantarla en plazo de 30 dias (arts. 28.2 de la Ley y 34 del Rto.).

B) Confederaciones Hidrográficas.

Hay que observar que, hasta que se promulguen los reales Decretos constitutivos de los Organismos de cuenca, las funciones previstas para dichos Organismos en la Ley de Aguas y en las disposiciones reglamentarias para el cumplimiento de lo dispuesto en la misma, seran ejercidas por las Confederaciones Hidrográficas (65), estructuradas por Real Decreto 1821/1985, de 1 de agosto, a las que,

conforme a lo establecido en el Real Decreto 2473/1985, corresponde desempeñar las funciones de los Organismos administrativos a que alude la disposición transitoria novena (66), siendo los ámbitos territoriales de los Organismos de cuenca y de los planes hidrológicos definidos por el Real Decreto 650/1987, de 8 de mayo, en cuya disposición transitoria primera se afirma, en el mismo sentido, que las actuales Confederaciones Hidrográficas, por aplicación de la disposición transitoria novena de la Ley de aguas, ejerciendo las funciones atribuidas por dicha Ley a los Organismos de cuenca hasta que se promulguen los correspondientes Reales Decretos constitutivos de los mismos, acomodarán sus respectivos ámbitos territoriales de actuación a los definidos en el artículo 1 de este Real Decreto.

Este tipo de organización -que habitualmente se superpone a otras estructuras administrativas generales o sectoriales- es el que mejor cuadra con las exigencias del ciclo del agua, ejerciendo sus competencias sobre la zona geográfica de una cuenca o al menos de un sector importante de la misma, incluyendo tanto lo relativo al saneamiento como al abastecimiento, correspondiéndoles cierta función normativa, financiera y de control.

En este aspecto España adoptó muy pronto un modelo para la administración de las aguas que más tarde se

impondria en otros paises como el idóneo.

Ya en 1926 (67) se creó un tipo de Administración regional del agua representado por las Confederaciones Hidrográficas, que aún subsiste hoy por el realismo de sus planteamientos territoriales y era cierto que supone tanto la integración en los órganos de gestión como el tratamiento comun de todas las cuestiones que se susciten en torno a las aguas.

No obstante, precisamente por la epoca en que surgen, no incorporaba entre sus tareas iniciales la conservacion de la calidad de las aguas, si bien nada se opuso a que abordaran también esta problemática mediante la construcción y explotación de estaciones depuradoras.

Para un eficaz desempeño de la disciplina ambiental del agua, entonces, quebraba la unidad de acción, ya que mientras que a las Confederaciones correspondia la ejecución y administración, a las Comisarías de Aguas incumbia el control, apareciendo así una dualidad de funciones que si en algun aspecto puede ser positiva, comporta inoudables riesgos para la unidad de administracion con transcendencia tambien para el manejo con fines finalistas de las sanciones impuestas a los contraventores de la normativa de vertidos» (68).

Despues las Confederaciones fueron perdiendo su sentido inicial adquiriendo un esquema en el que predomina los elementos técnicos y burocráticos para llegar después a la organización regional de las aguas vigente.

Por Real Decreto 1821/1985, de 1 de agosto, ya citado y antecedente inmediato de la Ley de Aguas, se produce una asunción de las funciones de las Comisarías de Aguas y se modifica la estructura orgánica de las Confederaciones, en las que existe un Presidente (art. 2), que viene a sustituir al delegado del Gobierno en la Confederación, con determinadas funciones entre las que resaltamos el «otorgar las concesiones y autorizaciones de aprovechamiento del dominio público hidráulico y <u>las autorizaciones relativas al régimen de policía de las aguas y cauces de la cuenca hidrográfica</u>» (art. 2.2.f) o «aplicar el régimen fiscal en materia de aguas y cauces públicos» (art. 2.2.g) (69).

De el dependen directamente (art. 3): la Comisaría de Aguas, que ahora estudiaremos; la Dirección Técnica (art. 5), a la que corresponde, entre otras funciones, «la ejecución de los programas de calidad de agua de la cuenca y la prestación de los auxilios técnicos y económicos necesarios para tal fin»; y la Secretaría General (art. 6).

Por este Real Decreto (70) quedan suprimidos: los

Delegados del Gobierno en las Confederaciones Hidrográficas, de tal manera que las referencias de la legislación vigente a estos Delegados se entenderán referidas al Presidente de la Confederación; los Ingenieros Directores de las mismas; y las entonces actuales Comisarías de Aguas de todas las cuencas hidrográficas, en cuanto órganos directamente dependientes de la Administración del Estado (71). Esto significa que las Confederaciones Hidrográficas asumen todas las funciones de las Comisarías de Aguas, a través de la Presidencia y de la Comisaría de Aguas de cada Confederación; asimismo, las menciones de la normativa vigente a las Comisarías de Aguas o al Comisario se entenderán referidas, respectivamente, a las Confederaciones Hidrográficas o a los órganos mencionados (72).

C) Comisarías de Aguas.

Respecto de las Comisarías de Aguas (73), unidad bajo la dependencia directa del Presidente, existe a su frente un Comisario de Aguas, con nivel orgánico de subdirector general, designado y separado libremente, entre funcionarios públicos, por el Ministro de Obras Públicas y Urbanismo a propuesta del Director General de Obras Hidráulicas y previo informe del Presidente de la Confederación.

Al Comisario corresponde desempeñar, entre otras

funciones, todas las cuestiones relativas al régimen de las aguas continentales, incluida la calidad de las aguas, la dirección de los servicios de guardería fluvial, la gestión del censo de aguas residuales (art. 4, dos, apdos. e, f, g), pero no así, en la actualidad, la aplicación del Reglamento de Policía de Aguas y Cauces (art. 4, dos, b), por encontrarse derogado; formando parte de la Asamblea y de la Junta de Gobierno de la respectiva Confederación.

D) Breve balance final.

La opción organizativa expuesta, que la Ley adopta, está directamente ligada con los criterios de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

Como ya se dijo, el ejercicio de las funciones del Estado en materia de aguas se somete, entre otros, a los principios de unidad de gestión, descentralización, participación de los usuarios y respeto de la unidad de la cuenca hidrográfica (art. 13). Esto significa que la Ley continúa la línea iniciada, desde 1926, con la institucionalización de las Confederaciones Hidrográficas, cuya estructura y funciones responden a los principios citados, manteniendo, incluso, la denominación, pues aunque en la Ley se habla de «organismos de cuenca», también se prevé que adoptarán aquélla denominación. Lo que ocurre es que los nuevos Organismos son una especie de Confederaciones

reforzadas, ya que junto a las funciones que hasta ahora desempeñaban aquéllas, se les encomiendan también en bloque las que venían ejerciendo las Comisarías de Aguas en la administración de los recursos hidráulicos, de este modo se restaura la unidad competencial rota en 1959. Sin embargo, insistimos, la dualidad funcional sigue existiendo en la estructura de los Organismos de cuenca al establecerse «el criterio de separación entre las funciones de administración del dominio público hidráulico y las demás» (art. 22 in fine de la Ley).

Todo esto, sin perjuicio de la existencia de otros organismos autonomos dependientes de los entes autonómicos, como la Agencia del Medio Ambiente andaluza -que a continuación abordaremos- o la del Principado de Asturias, adscrita a la Consejería de la Presidencia de esa Comunidad, y los que puedan existir creados por alguna Corporación Local.

3. Organos autonómicos andaluces.

A) Etapa preautonomica.

Como consecuencia de las competencias transferidas por el Estado en materia de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas, mediante Real Decreto 698/1979, de 13 de febrero, se promulgo el Decreto 41/1979 de 17 de diciembre, de la Junta de Andalucia, por el que se asignan a la Consejeria de Interior de la Junta de Andalucia las competencias a esta transferidas por la Administracion del Estado en dicha materia.

Más tarde el Decreto 60/1981, de 9 de noviembre, tambien de la Junta de Andalucia, regula el ejercicio de las competencias transferidas por el Real Decreto 698/1979, en materia de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas, indicando que serán ejercidas por el Consejo Permanente de la Junta de Andalucia, la Consejeria de Interior y las demas Entidades y Organismos en el ámbito de su delegacion (art. 1).

En lo referente a las competencias dicho Consejo Permanente, como organo supremo del Gobierno y Administracion de Andalucia, asume la alta direccion, planificacion y coordinacion de la intervencion administrativa sobre las actividades sujetas al Decreto de

30 de noviembre de 1961 y sus disposiciones concordantes. Corresponden a este Consejo las siguientes funciones:

a) La redaccion y la aprobacion de ordenanzas varias y concretamente de la que supla la falta de determinación del emplazamiento idoneo, en los supuestos señalados en el articulo 4 del Decreto de 30 de noviembre de 1961.

b) La adopcion de acuerdos respecto a actividades sujetas, que afecten a dos o más provincias o a los intereses generales de Andalucia.

En el ejercicio de estas funciones, recabará informe de las Consejerias relacionadas con la materias de que se trata por razon de su competencia (art. 2).

En cuanto a las competencias del Consejero de Interior, tendrá competencias en materia de resolución, direccion y fiscalizacion de las actividades sujetas, correspondiendole las siguientes funciones:

a) Direccion y vigilancia del cumplimiento del Decreto de 30 de noviembre de 1961 y disposiciones concordantes.

b) Conocimientos de las licencias municipales de instalacion, apertura y funcionamiento.

c) Imposicion y sanciones.

d) Conocimiento y resolución de los recursos de alzada contra sanciones de los Alcaldes y demás facultades conferidas anteriormente a los Gobernadores por la

legislacion vigente en la materia (art. 3).

Las Comisiones Provinciales de Calificación de actividades, dependientes de la Consejería de Interior, tienen una composicion un tanto compleja. Están formadas por: un Presidente, que será el Consejero o Viceconsejero; un Vicepresidente, que será el Secretario General Técnico o Tecnico en quien delegue; una serie de Vocales, la mayoría Tecnicos, que serán designados por el Consejero de Interior, a propuesta del Organismo a que pertenezcan, y entre los que destaca un Tecnico de Consejeria de Medio Ambiente; y, por último, un Secretario, que será un funcionario designado por el Consejero.

En cuanto a las competencias que ejercerán, incumbe a las Comisiones Provinciales:

1. Las competencias que el Reglamento de 30 de noviembre de 1961, atribuye a la Administracion del Estado, en orden a la calificacion y emision de informes.

2. Informar las Ordenanzas Municipales reguladoras de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas.

3. Proponer las medidas correctoras, que en cada caso se estimen convenientes.

4. Elaboracion de circulares y normas interpretativas en orden a la mas correcta aplicacion de las disposiciones vigentes, en materia de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas, asi como lograr la mayor

agilización posible en la tramitación de expedientes.

5. Determinación de zonas de emplazamiento de actividades sujetas a este Reglamento en defecto de figura de planeamiento u Ordenanza Municipal que lo prevea.

En lo relativo al funcionamiento de las Comisiones Provinciales, estas se reunirán para despachar todos los expedientes pendientes, celebrándose sesión una vez al mes como mínimo. Independientemente de ello, se podrán recabar de los Organismos competentes cuantos informes se consideren convenientes, en relación con cualquier tipo de actividad que se pretenda implantar (art. 4).

Tratándose del régimen jurídico aplicable en materia de recursos y responsabilidad, se estará a lo dispuesto en el Decreto 698/1979, de 13 de febrero, y en el Reglamento de Régimen Interior de la Junta de Andalucía (art. 5).

Por acuerdo del Consejo Permanente de la Junta de Andalucía (74), se instó al Consejero de Política Territorial e Infraestructura, a quien se adscribía en ese momento la titularidad de la Consejería de Medio Ambiente, una vez adecuada la estructura orgánica de su Consejería a la nueva realidad administrativa, para que propusiese al Consejo Permanente un Decreto que crease y regulase el funcionamiento de la Comisión Andaluza de Medio Ambiente, que se hacía necesaria.

Se dicta así, pocos días antes de la aprobación del Estatuto de Autonomía de Andalucía, el Decreto 73/1981, de 14 de diciembre, de creación, organización y funcionamiento de dicha Comisión.

Se crea la Comisión Andaluza de Medio Ambiente, como un órgano superior de carácter consultivo y coordinador de las actuaciones de los diferentes órganos de la Junta cuya actividad tenía incidencia en el medio ambiente, dentro del ámbito territorialde Andalucía, teniendo la consideración de Comisión Delegada del Consejo Permanente para temas medioambientales (75).

A los efectos contenidos en ese Decreto, se entiende por medio ambiente el conjunto de bienes que integran el suelo, las aguas, la atmósfera, la flora, la fauna, el patrimonio histórico y artístico, los asentamientos humanos, todos los recursos naturales y en general todos aquellos factores que configuran el entorno en que se desarrolla la actividad del hombre (art. 1).

Eran funciones de la Comisión (art. 2):

1. Establecer los criterios pertinentes, en aras de la programación unitaria en todas las actuaciones de los distintos órganos de la Junta que incidan en el medio ambiente.

2. Velar por el cumplimiento de los objetivos que se contengan en los planes que afecten a la ordenación, defensa y mejora del medio ambiente.

3. Estudiar e informar los planes de investigación, proteccion y defensa del medio ambiente.

4. Canalizar la labor de denuncia e inspección que sobre la materia se realicen por los administrados o colectivos publicos o privados.

5. Promover campañas de sensibilizacion pública sobre temas medioambientales.

6. Evacuar las consultas que le soliciten los distintos organos de la Junta sobre temas de medio ambiente.

Eran organos de la Comisión Andaluza de Medio Ambiente (art. 3):

- El Presidente.
- El Pleno.
- La Comision Permanente.
- Las Ponencias de Trabajo.
- La Secretaria General.

El reparto de competencias especificas y la composicion de estos organos, asi como su funcionamiento, se contiene en los articulos 4 al 11, pero no merece la pena abundar en ellos al haber sido suprimidos con posterioridad, como se indicara en su momento oportuno.

El Decreto 126/1982, de 13 de octubre, sobre estructura organica de la Consejería de Gobernación, delimita el ámbito de actuacion de cada uno de los Centros Directivos del Departamento y refine las Unidades administrativas de los mismos. Pues bien, como organo directivo dependiente del Consejero, figura en el articulo 1, la Direccion General de Coordinacion y Administración Local, que tiene encomendada el desarrollo y ejecución de las actuaciones encaminadas a la coordinación con las Corporaciones locales andaluzas, correspondiéndole la ordenación, ejecución y control de todas las medidas tendentes a la gestión de las competencias atribuidas a la Consejeria en materia de Administración Local y la propuesta de resolucion de todos los expedientes tramitados por dichas Corporaciones en solicitud de autorización de cualquier inmueble relacionada con esas competencias (art. 5).

A esta Direccion General se le atribuye una unidad administrativa que es de interes a nuestro estudio: El Servicio de actividades molestas, nocivas, insalubres y peligrosas.

b) Evolucion posterior.

Una vez superada la etapa preautonómica, el Consejo de Gobierno estimó necesario sustituir la Comisión Andaluza de Medio Ambiente por el adecuado organo colegiado de

caracter consultivo, a traves del cual los distintos sectores sociales y profesionales interesados pudieran participar, con mayor eficacia en la programación y ejecucion de la política medioambiental de la Junta, dando con ello cumplimiento a lo establecido en los articulos 129.1 de la Constitución y 12.1 del Estatuto de Andalucia.

Se dicta entonces el Decreto 139/1982, de 3 de noviembre, por el que se crea el Consejo Asesor del Medio Ambiente, con la finalidad de ser el cauce de participación y asesoramiento en la actividad de la Junta de Andalucia en materia ambiental.

Este Consejo queda adscrito a la Consejeria de Política Territorial e Infraestructura, a través de la Direccion General de Medio Ambiente, de la que dependerá en los terminos que se establecen en esa disposición (art. 1).

De entre las funciones que corresponden al Consejo Asesor destacan las siguientes (art. 2):

1. Impulsar una política integral y coherente orientada a la defensa y mejora del medio ambiente.

2. Conocer los anteproyectos de Ley que, elaborados por las distintas Consejerias, y referidos a esta materia, el Consejo de Gobierno acuerde someter al Parlamento de Andalucia.

3. Conocer los anteproyectos de disposiciones

generales, que, en las mismas materias, se elaboren por las distintas Consejerías.

4. Promover la elaboración de disposiciones generales en materia de su competencia.

5. Proponer medidas adecuadas para fomentar la investigación de los recursos naturales.

6. Velar por el cumplimiento de las directrices y objetivos contenidos en los planes que afecten a la ordenación, defensa y mejora del medio ambiente.

7. Canalizar la labor de denuncia que realizan sus miembros en relación con el estado del medio ambiente, así como impulsar la adopción de las medidas que, a la vista de las mismas proceda.

La composición del Consejo Asesor es bastante extensa y representativa de los organismos, asociaciones, sindicatos, organizaciones, expertos o personas de reconocida experiencia en temas medioambientales resaltando que el Director General del Medio Ambiente asume la Secretaría General, asistido por un funcionario de la misma designado por él, en quien puede delegar sus funciones (art. 3).

Son órganos de este Consejo Asesor, según el artículo 4:

- El Presidente
- El Pleno

- Los Comités de Trabajo
- La Secretaría General.

Las competencias concretas de estos órganos, así como el régimen de sesiones y funcionamiento, se contiene en los artículos 5, 6 y 7 del Decreto.

Por la cláusula derogatoria del mismo, queda derogado el Decreto 73/1981, de 14 de diciembre, sobre creación, organización y funcionamiento de la Comisión Andaluza de Medio Ambiente, quedando en consecuencia suprimida.

La promulgación del Decreto 40/1982, de 4 de agosto, sobre estructura orgánica de la Consejería de Política Territorial e Infraestructura, determinó la necesidad de configurar aquella estructura de forma más acorde a la realidad actual y al volumen de competencias que en distintas materias eran ejercitadas por la mencionada Consejería, delimitando los distintos ámbitos de actuación de los diferentes Centros Directivos del Departamento, y definiendo las Unidades administrativas básicas de los mismos. Se dicta, por este motivo, el Decreto 143/1982, de 3 de noviembre, que define la estructura orgánica de dicha Consejería.

Dentro de la estructura de la Consejería de Política

territorial e infraestructura, como órgano ejecutivo, se encontraba la Dirección General de Medio Ambiente y, como órgano consultivo, el Consejo Asesor de Medio Ambiente (art. 1).

Segun establece el articulo 7 del Decreto, la Direccion General de Medio Ambiente, respondiendo al principio de unidad de gestion, era el órgano competente para el ejercicio de las competencias que genericamente son propias de la Junta de Andalucia, en funcion de las disposiciones contenidas en el Estatuto de Andalucia, sobre esta materia.

Especialmente le correspondía la elaboración de disposiciones complementarias a las del Estado sobre proteccion del medio ambiente; el desarrollo de la legislacion básica estatal sobre la materia, así como sobre la contaminación biótica y abiótica y la ejecución de la legislación del Estado sobre vertidos industriales contaminantes en aguas territoriales del litoral andaluz, olvidandose de las aguas continentales, si bien se palia tal omision al decir «así mismo le corresponde la proteccion de la calidad de las aguas ...» en donde se sobreentiende incluidas las continentales, aunque no se haga referencia expresa a ellas, como sucede con las aguas territoriales del litoral.

Igualmente le corresponde, entre otros aspectos del medio ambiente, el ejercicio de las competencias en materia de gestión de la pesca continental, que a nuestro trabajo interesa.

La Dirección General de Medio Ambiente se estructurada en los siguientes Servicios: Servicio de Protección y Conservación de la Naturaleza, Servicio de Recursos Naturales y Servicio de Protección Ambiental; encontrándose integrada orgánicamente en la misma la Secretaría General del Consejo Asesor de Medio Ambiente, como ya vimos.

Hemos de señalar también que dentro de la Dirección General de Infraestructuras se encuentra un Servicio de Obras Hidráulicas que asume el ejercicio de las competencias tanto exclusivas en cuanto a la preparación de normas y actuaciones administrativas de carácter ejecutivo de las mismas, como desarrollo y ejecución de la normativa estatal que corresponde a la Junta de Andalucía en función de los traspasos de servicios relativos a recursos y aprovechamientos hidráulicos, canales, regadíos y aguas subterráneas, lo cual incide indirectamente en nuestro estudio (art. 9).

En el Decreto anterior se estableció la organización de los Servicios Centrales de la Consejería y se autorizó a

su titular, en su Disposicion final, a dictar las normas de desarrollo de estructura de dichos Servicios, con las unidades que correspondan a nivel de Seccion y Negociado. En su virtud, previa aprobación de la Consejería de Presidencia, y de acuerdo con lo establecido en el artículo 130.2 de la L.P.A., se dicta por el Consejero la Orden de 22 de marzo de 1983, por la que se desarrolla el Decreto 143/1982.

La Direccion General de Medio Ambiente, que se estructura en las Unidades que vimos, cuenta con una Sección de Conservacion de la Naturaleza, dentro del Servicio de Protección y Conservacion de la Naturaleza, que incluye un Negociado de Proteccion de Fauna y Flora. Tambien cuenta, y esto es lo importante, con una Seccion de Polucion del Agua, dentro del Servicio de Proteccion Ambiental, al que pertenecen un Negociado de Policía de las Aguas y otro de Calidad del Agua; existe dentro de este Servicio otra seccion, de Residuos Sólidos y Evaluación Ambiental, con un Negociado de Evaluacion del Impacto Ambiental, que también interesa a nuestro trabajo.

Dentro de la Direccion General de Infraestructura existe, como unidad administrativa, un Servicio de Obras Hidraulicas con una Seccion de Explotacion y Aprovechamientos Hidraulicos, que comprende dentro Negociados de identica denominacion.

Como expusimos oportunamente, por Real Decreto 2682/1982, de 15 de agosto, se transfieren a la Comunidad Autónoma de Andalucía funciones y servicios del Estado en materia de estudios de ordenación del territorio y medio ambiente. Ello obliga, a tenor de lo dispuesto en el Decreto 145/1982, sobre estructura orgánica de la Consejería de Política Territorial e Infraestructura, a asignar a dicho Departamento las facultades traspasadas. Para ello se dicta el Decreto 246/1982, de 23 de noviembre, por el que se asignan a la Consejería de Política Territorial y Energía las funciones transferidas por la Administración del Estado en esta materia, sin perjuicio de su posterior distribución entre sus propios órganos y dependencias.

Los criterios mantenidos por el Consejo de Gobierno acerca de la organización administrativa en materia de medio ambiente, tuvieron su reflejo en la remisión al Parlamento de Andalucía de un Proyecto de Ley con la intención de crear la Agencia de Medio Ambiente, lo que aconsejaba una nueva adscripción de la Dirección General de Medio Ambiente, para que se acomodara mejor a las prescripciones contenidas en el citado Proyecto de Ley.

Se dicta por este motivo el Decreto 24/1984, de 8 de febrero, por el que la Dirección General de Medio Ambiente,

adscrita hasta ahora a la Consejería de Política Territorial y Energía, pasa a depender de la Vicepresidencia de la Junta de Andalucía y se adscribe orgánicamente, con su actual estructura y personal, a la Consejería de Gobernación, en la que quedará integrada con sus mismas competencias y funciones (art.1).

Asimismo, el Consejo Asesor de Medio Ambiente, creado por Decreto 139/1982, de 3 de noviembre, pasa a depender también de la Vicepresidencia de la Junta y se adscribe orgánicamente a la Consejería de Gobernación, a la que corresponderán todas las funciones y competencias que sobre este órgano consultivo tenía atribuidas antes la Consejería de Política Territorial y Energía (art. 2).

Así pues, quedan derogados, mediante la Disposición derogatoria de este Decreto, el artículo 7 del Decreto 140/1982 y el artículo 2.2 del Decreto 139/1982, en lo referente a la adscripción de ambos órganos, significando que la modificación de adscripción de la Dirección General de Medio Ambiente, prevista en el presente Decreto, no debió suponer aumento del gasto público (disposición final primera).

Como se recordará, por Real Decreto 3 .4/1982, de 5 de octubre, se transfiere a la Comunidad Autónoma Andaluza competencias, funciones y servicios del Estado en materia de

medio ambiente.

El Decreto 143/1982, sobre estructura organica de la Consejeria de Politica Territorial e Infraestructura, actualmente denominada Politica Territorial, en su articulo 7, atribuia a la Dirección General de Medio Ambiente las competencias que se transtirieron a la Junta en materia de medio ambiente.

Como consecuencia del cambio de adscripcion de dicha Direccion General llevada a cabo a traves del Decreto 24/1984, como hemos visto anteriormente, se dicta el Decreto 25/1984, de 8 de febrero, por el que se asignan a la misma las competencias transferidas a la Junta en materia de medio ambiente por el Real Decreto 3334/1983 mencionado.

La organizacion de la Presidencia de la Junta de Andalucia y las competencias atribuidas a la misma por el Decreto 43/1984, de 20 de marzo, unido a la necesaria consecucion de la estructura mas conveniente para el cumplimiento de las funciones encomendadas al Gobierno Andaluz, obligo a modificar la asignacion de las competencias a distintas Consejerias. De ahi que, en uso de las facultades que le confieren al Presidente los articulos 16.4 y 26.2 de la Ley de Gobierno y Administracion de la Comunidad Autonoma Andaluza, este dictara el Decreto 84/1984, de 27 de marzo, sobre reasignacion de competencias

a determinadas Consejerías de la Junta de Andalucía.

Por el, se asignan a la Consejería de Presidencia las competencias en materia de Política Informática y de desarrollo Legislativo (art. 1).

La Consejería de Economía y Planificación pasa a denominarse Consejería de Economía, Planificación, Industria y Energía, a la que se atribuyen las competencias en materia de industria y energía que venían siendo ejercidas hasta ahora por la Consejería de Trabajo, Industria y Seguridad Social y la Consejería de Política Territorial y Energía, respectivamente (art. 2.1 y 2).

Por otro lado, la Consejería de Política Territorial y Energía cambia su nombre por Consejería de Política Territorial (art. 2).

La redistribución de competencias y cambio de denominación de las Consejerías, entre otras, a las que se refiere el presente Decreto, no supondrá aumento del gasto público.

Además de quedar derogadas cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan a lo establecido en este Decreto, las Consejerías afectadas adecuarán en cuanto sea necesario su estructura a la nueva distribución

competencial, elevando al Consejo de Gobierno los correspondientes proyectos de Decreto (Disposiciones finales primera y segunda).

C) Situacion actual.

La importancia de cuanto se refiere a la conservacion del entorno ha quedado reflejada de modo especial entre los objetivos básicos de la Comunidad Autonoma de Andalucia, cuyo Estatuto de Autonomia en su articulo 12.3. como ya vimos, impone a dicha Comunidad el fomento de la calidad de vida del pueblo andaluz, mediante la proteccion de la naturaleza y del medio ambiente.

Teniendo en cuenta esto, la Junta de Andalucia, en el servicio a los intereses generales cuya consecución le impone el articulo 103.1 de la Constitución española, debe buscar aquella organizacion que responda al principio de eficacia recogido en el mismo precepto. En este sentido, los aspectos estructurales de la Administración tienen particular trascendencia en la medida en que la correcta aplicacion de toda normativa dependerá en buena parte de la organizacion administrativa que, en su caso, se configure.

Al respecto, y de entre las distintas alternativas, la experiencia acumulada aconseja optar por un modelo de organizacion que responda al principio de unidad de gestion

(7e). Como tal debe entenderse la unificación de la acción ambiental de una Administración publica mediante la concentracion de las competencias relativas a esta materia en un solo organismo administrativo.

No cabe duda que la realizacion de la política medioambiental afecta, en mayor o menor medida, a todos los Departamentos de la Junta de Andalucia. De ahi que, correspondiendo al Presidente la direccion y coordinación de la accion de Gobierno, se haya estimado conveniente adscribir directamente la Agencia del Medio Ambiente a la Presidencia de la Junta, para asi hacer posible una acción unitaria de la Junta en materia ambiental.

La realización del principio de unidad de gestión puede a su vez tener lugar de distintas formas según sean asumidas directa o indirectamente las competencias, esto es, en regimen de Administración territorial o de descentralizacion institucional.

La figura de la Administración institucional nació para dar respuesta a la conveniencia de destinar un patrimonio a fines especificos de caracter asistencial. Posteriormente, este planteamiento se extendio a fines de distinta naturaleza cuya consecucion por su misma especificidad, aconsejaba asignarlos a una institucion con personalidad y patrimonios propios. Finalmente, la

experiencia adquirida llevó a la creación de organismos autónomos a los que se atribuían amplias funciones administrativas, lo que por la doctrina ha sido denominado «descentralización funcional», como luego precisaremos. Con ello, se persigue la consecución de unas Administraciones ágiles sin el pesado lastre que arrastran las Administraciones públicas de las que aquéllas dependen.

De entre las distintas alternativas que caben al estructurar la organización administrativa en el ámbito de medio ambiente, la creación de un organismo autónomo se configura como la más adecuada por distintas razones.

En primer lugar, cualquier fórmula de organización que se adopte debería estar dotada de un adecuado grado de autonomía frente a aquellos órganos a los que compete la explotación de los recursos. Este es un presupuesto esencial en orden al logro de los fines que se persiguen, como es el enfoque estrictamente medioambiental de la utilización de los recursos naturales.

Por otro lado, la específica organización de la Agencia del Medio Ambiente, adecuada a las peculiaridades medioambientales, permitirá una mayor funcionalidad en el ejercicio de sus competencias, lo que a su vez redundaría en una mayor eficacia en su gestión, evitando la rigidez a veces propia de la Administración territorial.

Finalmente, tampoco deben olvidarse las ventajas que ofrece el disfrute de la autonomía presupuestaria, característica de los organismos autónomos al disponer de un presupuesto diferenciado con los efectos financieros que de ellos se derivan.

Se crea así la Agencia del Medio Ambiente, por Ley 8/1984, de 12 de junio, como organismo autónomo de carácter administrativo de la Junta de Andalucía, adscrita a la Presidencia de la Junta, a la que corresponderá en régimen de descentralización las funciones que se le atribuyen en virtud de esa Ley (art. 1).

La Agencia es una entidad de Derecho público, dotada de personalidad jurídica propia, con autonomía administrativa y financiera para el cumplimiento de sus fines, así como para la gestión de su patrimonio y de los fondos que se le asignan (art. 2).

La organización y funcionamiento se ajustará a lo dispuesto en la Ley que la crea y, lógicamente, a las restantes disposiciones de la Junta que le sean de aplicación (art. 3).

La Agencia del Medio Ambiente tendrá por finalidad la "protección y conservación" del medio ambiente, de

conformidad con la legislación vigente, mediante la actividad administrativa adecuada a esta finalidad.

Para el cumplimiento de sus fines corresponde a la Agencia, entre otras, las siguientes funciones (art. 4):

«a) Elaboración de proyectos de normas sobre la protección del medio ambiente..., así como la ejecución de la legislación del Estado sobre vertidos en aguas continentales...».

«b) El control de la calidad y contaminación de las aguas continentales litorales; propuestas de regulación sobre el establecimiento de estándar de calidad y sobre la reglamentación del vertido de aguas residuales, industriales, agrícolas y urbanas, así como las licencias de vertidos y el ejercicio de la potestad sancionadora».

«c) Prevención y lucha contra la contaminación atmosférica...», que puede incidir en la contaminación de las aguas.

«d) La planificación y coordinación de la gestión de los residuos sólidos urbanos, industriales y agropecuarios, los procedimientos técnicos de eliminación, tratamiento, vigilancia y control, y el ejercicio de la correspondiente potestad sancionadora».

«e) La evaluación, control y seguimiento de los estudios de impacto ambiental. Las competencias referidas a actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas de la Administración autonómica».

«f) ... El establecimiento y ejecución de programas de protección de flora y fauna y las directrices del mantenimiento de los equilibrios biológicos».

«g) Programación y promoción de la política... educativa... del medio ambiente, en colaboración con las correspondientes Consejerías».

«h) Coordinar la actividad de la Agencia con todas las Consejerías, así como impulsar la acción medioambiental que corresponda a estas últimas, en orden a la unificación de la política medioambiental de la Junta de Andalucía».

La Agencia se estructura en los siguientes órganos: la Dirección de la Agencia, que será asumida por un Director nombrado por Decreto, aprobado por el Consejo de Gobierno, a propuesta del Presidente de la Junta de Andalucía (arts. 5 y 6), cuyas funciones se contemplan en el artículo 7; y la Secretaría General, al frente de la cual habrá un Secretario General (arts. 5 y 6), estando recogidas las misiones que le corresponden en el artículo 9.

Para el mejor cumplimiento de las funciones que tiene legalmente atribuidas la Agencia, se estructura en aquellos servicios administrativos que se determinen reglamentariamente, como veremos enseguida.

La Presidencia de la Junta de Andalucía asumirá las competencias que, en virtud de la Ley de Gobierno y

Administracion de la Comunidad Autónoma, de 21 de julio de 1983. corresponde a los Consejeros en relación con los organismos autonomos.

Los actos del Director de la Agencia ponoran fin a la via administrativa en los mismos casos previstos para los Viceconsejeros y Directores Generales y contra los actos del Director de la Agencia que no agoten la via administrativa, cabra interponer recurso de alzada ante el Presidente de la Junta de Andalucia, que sera tramitado por la Consejeria de Presidencia.

La financiación de la Agencia se hará con cargo a los recursos, recogidos en el art.12.

Por la Disposición final tercera de la Ley, se suprime la Direccion General de Medio Ambiente, creada por el articulo 7 del Decreto 143/1982, de 3 de noviembre, por el que se estructura organicamente la Consejeria de Política Territorial e Infraestructura, posteriormente adscrita por Decreto 24/1984, de 8 de febrero, a la Consejeria de Gobernacion.

En el plazo maximo de tres meses a partir de la entrada en vigor de la Ley, el Consejo de Gobierno debia reestructurar aquellos organos administrativos de la Junta de Andalucia cuya competencia resulte afectada por la Ley.

Mientras no se estructuren los servicios de la Agencia del Medio Ambiente, los órganos actualmente dependientes de la Dirección General de Medio Ambiente, se integran en aquélla (77).

La Disposición transitoria primera establece que, el personal que preste sus servicios en la Agencia quedará sometido a las normas propias de la Comunidad Autónoma y supletoriamente al Estatuto de Personal al servicio de los Organismos Autónomos aprobado por Decreto 2043/1971, de 23 de julio, y disposiciones concordantes.

Un dia antes de cumplirse el plazo de tres meses previsto en la Disposición final primera de la Ley 6/1984, y atendiendo a la disposición final segunda de ella, la cual establece que por el Consejo de Gobierno se dictarán la normas necesarias para la ejecución de la misma, así como al articulo 10 cuando dispone que «para el mejor cumplimiento de las funciones que tienen legalmente atribuidas la Agencia, se estructurará en aquellos servicios administrativos que se determinen reglamentariamente», se dicta el Decreto 236/1984, de 11 de septiembre, por el que se procede a determinar la estructura orgánica de la Agencia de Medio Ambiente.

La Agencia se estructura en los mismos órganos ya comentados: Dirección y Secretaría General (arts. 1, 2 y 3); si bien queda integrada por las siguientes unidades administrativas (art. 4):

* Servicio de Utilizacion y Actividades en el Medio Natural.

* Servicio de Protección y Conservación de la Naturaleza.

* Servicio de Planificación de Recursos Naturales.

* Servicio de Protección Ambiental, que es el que mas nos interesa.

* Servicio de Impactos Ambientales.

En cada una de las provincias andaluzas existirá una

Direccion Provincial de la Agencia, a la que corresponderá el ejercicio de las competencias de la misma en la respectiva provincia (art.5).

Al frente de cada Dirección Provincial habrá un Director, con categoria de Jefe de Servicio, que será el representante del Director de la Agencia en la provincia y de quien dependerá directamente, y en lo que se refiere a sus relaciones con el resto de la Administración periférica de la Junta en la provincia, dependerá del Delegado de la Consejeria de Gobernación (art. 6).

Corresponderá al Director Provincial de la Agencia, en su ambito territorial respectivo (art. 7):

a) Representar a la Agencia.

b) Ejercer la dirección de las unidades administrativas provinciales dependientes de la Agencia y la coordinación entre ellas.

c) Velar por el cumplimiento de las disposiciones legales que se refieran a competencias propias de la Agencia.

d) Ejercer cualesquiera otras funcinnes y competencias que le sean encomendadas.

En virtud de la Disposicion final segunda, queda derogado el articulo 7 del Decreto 143/1982, de 3 de noviembre, sobre estructura organica de la Consejeria de

Política Territorial e Infraestructura.

Habiendo sido establecida la estructura orgánica de la Agencia por este Decreto 234/1984, se hizo preciso desarrollar la estructura de los Servicios Centrales de este Organismo, a nivel de Secciones y Negociados; por eso, en virtud de las facultades conferidas por la Disposición final primera del mismo, se dicta la Orden de 2 de noviembre de 1984 que desarrolla dicho Decreto.

De entre las unidades administrativas que se configuran destacan las siguientes:

Una Sección de Protección de la Fauna y la Flora, dentro del Servicio de Protección y Conservación de la Naturaleza, con un Negociado de Estudios y Programas y otro de Normativa y Control.

Dentro del Servicio de Protección Ambiental, existe una Seccion de Polucion del Agua, que cuenta con un Negociado de Vigilancia y Calidad del Agua y otro de Tratamiento y Depuracion de Aguas Residuales.

Incluida en el Servicio de Impactos Ambientales, se encuentra una Sección de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas, con sendos Negociados de Expedientes y de Inspeccion y Asesoramiento.

Por la Disposicion final primera queda derogado el articulo 5 de la Orden de 22 de marzo de 1983, de desarrollo de la estructura orgánica de Política Territorial e Infraestructura.

Tras la creación por Ley 6/1984 de la Agencia de Medio Ambiente, resulta oportuno proceder a la reestructuración del Consejo Asesor de Medio Ambiente al objeto de conseguir una más completa adaptación a dicha Ley. Por tanto, a traves del Decreto 243/1984, de 25 de septiembre, se da una nueva redacción al artículo 3 del Decreto 139/1982, que crea el Consejo Asesor de Medio Ambiente, adscrito a la Agencia de Medio Ambiente.

En lo que a la actuacion se refiere, el Decreto 299/1984, de 27 de noviembre, reguló el procedimiento a seguir para la concesion de las subvenciones previstas en materia de medio ambiente a aquellas empresas que realizasen actuaciones dirigidas a la prevención y corrección de la contaminacion atmosférica, pero el análisis de la situación medioambiental en Andalucia reveló la necesidad de ampliar el procedimiento allí regulado a las empresas que adopten medidas anticontaminantes en materia de aguas residuales y de residuos industriales.

Se promulga, con esta intención y bastante más

tarde, el Decreto 66/1986, de 9 de abril, que amplía la concesión de las subvenciones previstas en el Decreto 299/1984, a las empresas que lleven a cabo acciones de depuración de aguas residuales y de tratamiento de todo tipo de residuos industriales.

En este último Decreto se regula el procedimiento a seguir para la concesión de los beneficios previstos en materia de medio ambiente, transferido por la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de Andalucía, si bien referido a la contaminación atmosférica.

De otro lado, como se recordará, por Real Decreto 3334/1983, de 5 de octubre, se transfieren las funciones y servicios del Estado a la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de medio ambiente, competencias que fueron asignadas por su Ley creadora a la Agencia de Medio Ambiente, haciéndose preciso adaptar a la estructura de la Administración andaluza el procedimiento a seguir para la concesión de los beneficios previstos en el artículo 11 de la Ley 38/1972, de 22 de diciembre, de Protección del Ambiente Atmosférico (78).

Las facultades reconocidas a favor del Gobernador Civil de la provincia, en el artículo 12 del Real Decreto 2512/1978, de 14 de octubre, para la vigilancia en cuanto al cumplimiento de las obligaciones asumidas por las entidades

y empresas beneficiarias, así como para la tramitación del oportuno expediente sancionador, en su caso, se entenderán referidas al Director Provincial de Medio Ambiente que corresponda, quien elevará las actuaciones practicadas a la Agencia, al objeto de que ésta proponga al Consejo de Gobierno la resolución pertinente (art. 5).

Según la Disposición transitoria, mientras no se estructurasen los servicios periféricos de la Agencia, serían los Delegados Provinciales de la Consejería de Gobernación los que conocerían de la tramitación a que se refiere el presente Decreto.

Por otra parte, el Real Decreto 698/1979, de 13 de enero, transfirió, como ya se dijo al principio, a la Junta de Andalucía competencias de la Administración del Estado en materia de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas. Las citadas competencias se asignaron, en virtud del Decreto 41/1979, de 17 de diciembre, a la Consejería de Interior y su ejercicio se reguló de conformidad con el Decreto 60/1981, de 9 de noviembre, adscribiéndose posteriormente por Decreto 128/1982, de 13 de octubre, a la Consejería de Gobernación.

La Ley 6/1984, de 12 de junio, por la que se crea la Agencia de Medio Ambiente, dispone en su artículo 4 que corresponden a la Agencia las competencias referidas a

actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas de la Administracion autónoma.

Como quiera que en ese momento dicho Organismo autónomo no contaba todavia con la adecuada estructura orgánica provincial que posibilitara el cumplimiento de la citada Ley en esa materia, se hizo necesario atribuir ciertas funciones, al respecto, a los Delegados Provinciales de la Consejeria de Gobernación. Ello en virtud de la estrecha relación que la materia de "actividades" guarda con la Administración local y dado que el desempeño de estas funciones hasta ese momento venia siendo ejercido por los citados Delegados.

Asi pues, por Decreto 20/1985, de 5 de febrero, se atribuyen a los Delegados Provinciales de la Consejería de Gobernación, para su respectivo ámbito territorial, y bajo las directrices de la Agencia, ciertas competencias en materia de actividades molestas, etc.: La vigilancia del cumplimiento de los dispuesto en el Decreto 2414/1961, de 30 de noviembre, y la presidencia de las Comisiones Provinciales de Calificación de Actividades (art. 1).

Segun el articulo 2, contra los actos dictados por los Delegados Provinciales en el ejercicio de esta materia, cabra interponer recurso de alzada ante el Director de la Agencia.

A través de la Disposición final primera, y no de una derogatoria, queda derogado el Decreto 60/1981, de 9 de noviembre, en lo relativo a la vigilancia del cumplimiento del Decreto 2414/1961 y a la presidencia de las Comisiones Provinciales de Calificación de Actividades.

Con bastante posterioridad se ha promulgado el Decreto 329/1988, de 5 de diciembre, por el que se crean los Consejos Provinciales de Medio Ambiente como órganos consultivos periféricos, dependientes de la A.M.A., con funciones de asesoramiento en las actividades propias de este Organismo y sede donde respectivamente radiquen las Direcciones Provinciales de la A.M.A. (arts. 1 y 2).

El transcurso del tiempo ha puesto de manifiesto las dificultades a la hora de ejecutar las competencias de la A.M.A. y ha demostrado la necesidad de arbitrar unos medios adecuados que garanticen un acercamiento, a nivel provincial, entre la Administración y los distintos sectores relacionados con la conservación y mejora del medio ambiente. Se crean así estos órganos colegiados de ámbito provincial y naturaleza consultiva que, por su composición, facilitan, o al menos lo intentan, la coordinación por la A.M.A. de las distintas instancias públicas en la defensa y mejora del medio ambiente al tiempo que sirven de instrumento para la participación ciudadana, lo que sin duda

favorecerá la actuación del citado Organismo autónomo.

Los Consejos Provinciales de Medio Ambiente -que funcionarán en Pleno o por Grupos de Trabajo en áreas especializadas- están integrados por (art. 3) el Presidente, que es el Delegado de Gobernación; el Vicepresidente, que es el Director Provincial de la A.M.A.; los Vocales, que representan los intereses de una diversidad de instituciones, como varias Consejerías, el I.F.A., el I.A.R.A., las Universidades andaluzas, la Diputación Provincial, el Ayuntamiento de la capital, los sindicatos de trabajadores y las organizaciones empresariales más representativas, las asociaciones que se dediquen a la protección del medio ambiente y dos designados por el Presidente entre personas de reconocido prestigio y cualificación profesional en el ámbito ambiental; y el Secretario del Consejo, que será un funcionario de la A.M.A.

Curiosamente entre sus funciones, recogidas en el artículo 4, se contempla el informar y, en su caso, proponer actuaciones y medidas que tengan por objeto los espacios naturales protegidos, la fauna y la flora, los terrenos forestales, los residuos sólidos, los vertidos a la atmósfera o al litoral andaluz, pero no se contemplan los vertidos o la contaminación producida en las aguas continentales; no obstante, si nos acogemos al apartado 5 en el que se señala «cuantas otras funciones le sean

encomendadas por disposición legal o por la Agencia de Medio Ambiente en relación con el desarrollo y ejecución de la política medioambiental en la provincia», podría entenderse incluida esta variante o modalidad de contaminación que estudiamos.

Por último, y sin que afecte específicamente a nuestro estudio, hay que mencionar diversas disposiciones:

El Decreto 107/1988, de 16 de junio, por el que se redistribuyen determinadas competencias medioambientales entre distintos órganos de la Junta, referidas al medio ambiente industrial y vertidos al mar.

Con respecto a los medios materiales, la Orden de 15 de noviembre de 1985, por la que se estructura la Comisión de Compras y las Juntas Provinciales de Compras de la Agencia de Medio Ambiente.

La promulgación del Real Decreto 1096/1984, de 4 de abril, por el que se transfiere a la Comunidad Autónoma Andaluza funciones y servicios en materia de conservación de la naturaleza, nace obligado integrar un contingente muy amplio de atribuciones y recursos dentro de la estructura orgánica de la Administración autónoma y facultar a los órganos competentes para el ejercicio de las concretas funciones.

La Ley que creó la Agencia de Medio Ambiente fijó como finalidades de es e organismo autónomo, entre otras, la proteccion y conservación de la naturaleza mediante la activioad administrativa adecuada a esta finalidad.

Por eso, la Ley 8/1984, de 3 de julio, creó el Instituto Andaluz de Reforma Agraria (I.A.R.A.), igualmente organismo autónomo de la Junta de Andalucía, adscrito a la Consejeria de Agricultura y Pesca, que en esta materia tiene como una de sus misiones el fomento y cnservación de los recursos piscicolas, sin perjuicio de las competencias atribuidas a la Agencia de Medio Ambiente.

Estos dos ultimos textos legales exigen un desarrollo normativo que establezca el reglamento orgánico de las entidades autónomas que con ellos se crearon y la determinacion de los organos competentes para el ejercicio de las funciones transferidas. No obstante, al ser urgente la asignacion de dichas funciones y servicios, se procede a dictar el Decreto 255/1984, de 9 de octubre, de asignación de competencias en materia de conservación de la naturaleza, impidiendo la paralizacion de actuaciones en curso y el ejercicio de tan importantes atribuciones.

Asi pues, la tramitación e imposición de sanciones que correspondan a las funciones traspasadas a la Comunidad

Autonoma, seran ejercidas por el I.A.R.A. o la A.M.A. en funcion de su ámbito territorial y funcional (art 10).

La Orden de 20 de mayo de 1986, por la que se desarrolla la estructura orgánica de la intervención delegada en la Agencia de Medio Ambiente.

En cuanto a las medidas estimuladoras, la Orden de 19 de abril de 1985, por la que se regula el régimen de concesion de subvenciones para programas de actividades medioambientales.

Finalmente, mencionar que existe un Proyecto de Ley de Evaluacion de Impacto Ambiental, pendiente de aprobación por el Parlamento de Andalucia, lo cual esperamos ocurra de forma inminente.

4. Organos locales.

Los organos municipales con competencias ambientales segun la legislación de Regimen Local son el Alcalde, el Pleno, en cuanto que asumen competencias generales, pero seran los Concejales, los que lleven adelante las competencias que ostentan los municipios en este asunto. Dificilmente seran ejercidas por la Comisión de Gobierno -en aquellos con más de 5.000 habitantes, que asi se disponga en su Reglamento organico, o lo acuerde el Pleno, como es sabido- o por los Tenientes de Alcalde, por no ser frecuente la delegación de atribuciones a éstos en la materia.

Existen, en cambio, bastantes Ayuntamientos ya, que cuentan con concejalias dedicadas casi exclusivamente al medio ambiente, como la de Granada (79), de «Medio Ambiente y Consumo», con un Area dedicada especificamente a estas materias, en donde están incluidos los servicios que se ocupaban tradicionalmente de las competencias sobre actividades clasificadas, contando con un Jefe de Area, un Delegado de Area, un Jefe de Seccion y Negociados de Estudios y Programas, de Limpieza y Recogida de Residuos, de Actividades Molestas e Informacion y un Departamento Técnico y otro Administrativo, lo cual supone un gran avance, que hay que elogiar, quedando a la espera de que realmente sean operativos y eficaces lo que deseamos suceda conforme transcurra el tiempo.

Ya dijimos anteriormente que no tenemos conocimiento de la existencia de órganos especificamente dedicados a evitar la contaminación de las aguas, ni siquiera destinados al ambiente, en las Diputaciones Provinciales, por lo que ha de entenderse que de abordarse alguna actuación en esta materia, lo harán los órganos convencionales existentes en la mismas; es decir, con competencias generales, el Pleno, el Presidente, y tal vez, pueda darse el supuesto, de que sea algún Diputado el que se ocupe, como competencia propia, de estos aspectos.

III.- Los medios de la Administración ambiental.

1. Medios personales.

Ineludiblemente, toda acción administrativa tiene que basarse en un soporte humano, lo que hace necesario que la Administración ambiental, como cualquier otra, deba contar con el personal indicado para cada función.

Cuestión distinta es si ese personal es el adecuado y existe en numero suficiente para llevar a efecto las nuevas responsabilidades de la Administración, a lo que hay que contestar negativamente, apreciándose graves carencias, o al menos, acusada falta de medios personales idóneos en casi todos los ámbitos, y escasez en algunos de ellos.

En cuanto a la primera consideración, estimamos que no existen suficientes cuadros técnicos con una preparación óptima para acometer y culminar los estudios, planes o programas encaminados a corregir o eliminar la contaminación de las aguas, ni tampoco las Administraciones responsables estimulan especialmente la formación de este tipo de personal, ni siquiera incorporando los mismos a sus organizaciones, extrayéndolos de otros campos.

Pero sobre todo, se nota la insuficiencia de personal encargado de las tareas concretas de control y

llancia (80).

Para tratar de hacer frente a esta situación, se recurre normalmente a la formación y perfeccionamiento del personal con que ya contaba la Administración, o bien al concurso de grupos de ciudadanos voluntarios que colaboran con la Administracion en estas tareas.

En España, concretamente, el panorama no difiere mucho del de otros países. Tampoco se dispone de unos efectivos administrativos suficientes y adecuados para la lucha contra la contaminación hídrica. Estas competencias, como hemos visto pese a la tendencia centralizadora que motiva la existencia de una legislación básica, siguen recayendo, en definitiva, sobre las Comunidades Autónomas, que tengan asumidas dichas competencias y en especial sobre las Corporaciones Locales, que no disponen del personal necesario para su desenvolvimiento. Así pues, estas hacen recaer sobre sus escasos funcionarios las responsabilidades inherentes a la autorizacion y control de los vertidos, con lo que la atencion que se presta no es la deseada y, por tanto, es imposible realizar las inspecciones y controles en orden al cumplimiento de lo establecido en la legislación sobre aguas.

Los medios personales con que cuenta la Administración del agua en España estan constituidos por los

diversos tipos de funcionarios que prestan sus servicios en los distintos órganos competentes en materia de aguas, generalmente pertenecientes al M.O.P.U., aunque existen también de otros Departamentos. Respecto de todos éstos, no existe prefijada de antemano una estructura organizativa concreta por lo que se estima debe ser la general de cualquier Departamento ministerial.

En cuanto al Consejo Nacional del Agua, se establece (81) que corresponde al Secretario General desempeñar la jefatura directa del personal y del régimen interior de los servicios y dependencias del Consejo, regulando el Reglamento de régimen interior que se apruebe, las funciones de los servicios técnicos, jurídicos, administrativos y económicos necesarios para el adecuado funcionamiento del Consejo y de la propia Secretaría General. También se dispone que sin perjuicio de la incorporación al Consejo de los funcionarios que sean necesarios para el desempeño de sus funciones, el Presidente podrá constituir grupos de trabajo y de apoyo al funcionamiento de aquél, a los que podrán ser adscritos temporalmente funcionarios públicos u otras personas de reconocido prestigio y experiencia en materia de agua.

En cambio, referido a los Organismos de cuenca, exceptuando los miembros integrantes de los órganos de gobierno y administración, con representación muy amplia,

como ya se expuso, no existe una referencia concreta a los medios personales con que cuentan, en el Reglamento de la Administración Pública del Agua, de lo que se deduce que siguen el regimen general

Si se contiene alguna alusión en el Real Decreto 1821/1985, de 1 de agosto, sobre la asunción de las funciones de las Comisarias de Aguas por las Confederaciones Hidrograficas y modificación de la estructura orgánica de éstas (82), y asi las unidades administrativas de las antiguas Comisarias de Aguas se adscriben, provisionalmente, a las Confederaciones Hidrográficas correspondientes, a su cuenca respectiva que asumen sus funciones, hasta que en el plazo máximo de tres meses a la entrada en vigor de este Real Decreto se publicara la Orden del M.O.P.U. por la que se dictan las disposiciones necesarias para la ejecución y cumplimiento de lo previsto en él. Del mismo modo, el personal que presta servicios en las Comisarias de Aguas queda adscrito de inmediato a la Confederación Hidrográfica respectiva, en tanto se formaliza su adscripcion definitiva a los puestos de trabajo resultantes de las medidas de desarrollo del presente Real Decreto, y sin perjuicio de las reasignaciones de efectivos que pudiera resultar procedentes (83).

Respecto de la Administracion Hidráulica de las Comunidades Autonomas, e independientemente del personal que

nan 100 incorporando, ya sea funcionario, ya contratado, casi todos los medios provienen del personal adscrito a los servicios que se traspasaron, incluso con puestos de trabajo vacantes.

En el caso concreto de Andalucia, y para posibilitar el ejercicio de las funciones cuya gestión se transfiere a la Junta, pasan a depender de la misma el personal que se relaciona en los anexos o relaciones adjuntas de los Reales Decretos de traspaso de competencias, funciones y servicios del Estado en la materia de que se trate, tal y como vimos en su momento, con indicación de los puestos de trabajo, naturaleza jurídica de la relación que tenian con el Estado, situacion administrativa, asi como sus retribuciones básicas y complementarias; expresandose en lo tocante a los puestos de trabajo vacantes el cuerpo al que estan adscritos o asimilados, nivel orgánico o categoria profesional, en su caso, y las retribuciones.

2. Medios materiales.

Naturalmente, para posibilitar la actuación de la Administracion a través de sus agentes, ésta debe de contar con una serie de aparatos, instrumentos, instalaciones, etc. que constituyen los llamados medios materiales de la Administracion.

Debemos de incluir aquí la tenencia y utilización directa por parte de las distintas Administraciones de dispositivos para el control y vigilancia de los focos potencialmente contaminantes y para el tratamiento de los vertidos ya producidos.

La justificación de la existencia de estos medios materiales en manos de la Administración está conectada con la idea de que las responsabilidades públicas no se agotan con la simple disciplina de las conductas que realicen los particulares, sino que la Administración debe actuar directamente adoptando decisiones y realizando conductas propias que se materializan en servicios e inversiones.

En primer lugar, debemos hacer referencia al equipamiento de las redes de vigilancia establecidas para conocer las circunstancias y características del medio controlado cuando se trata de luchar contra la contaminación de las aguas. En este sentido, una tarea imprescindible para la Administracion es el montaje o instalación de dispositivos para determinar los niveles de inmisión.

Aunque alguno de estos equipos anticontaminación sean instalados y costeados por las propias industrias que realizan actividades contaminantes, incumbiendo al aparato administrativo tan solo la inspeccion periodica y la toma de datos, el control de las inmisiones requiere inevitablemente

una estructura tecnica para la mejor vigilancia de los cursos de aqua.

De otro lado, la Administración tambien debe intervenir normalmente a la hora de eliminar los productos verticos en las aguas. Es evidente que en este caso el montaje de plantas de tratamiento para los vertidos urbanos incumbe legalmente a las autoridades responsables de las Corporaciones Locales.

Se trata de iniciativas que sólo desde una base colectiva pueden abordarse, no existiendo otra alternativa que la intervención de la Administración, canalizando las inversiones precisas para el montaje de las instalaciones y atendiendo posteriormente a su mantenimiento.

Sin embargo, al igual que aludiamos al analizar los medios personales, hay que reseñar que habitualmente son escasos los recursos que se destinan a este tipo de proyectos, salvo raras excepciones, lo que hace dificil su consecución.

Desde otra perspectiva los medios materiales entendemos incluyen la dotación presupuestaria o económica para poder ejercer las competencias, dotación que se contiene en los presupuestos de los distintos Departamentos implicados; incluyendo el del M.O.P.U., los recursos

económicos necesarios para el cumplimiento de las funciones encomendadas al Consejo Nacional del Agua (84).

Con referencia a los Organismos de cuenca, la seccion tercera, del capitulo III del Reglamento de la Administración Pública del Agua (85), contempla los bienes del Estado y los de las Comunidades Autónomas adscritos o que puedan adscribirse a estos Organismos para el cumplimiento de sus fines, conservando su calificación juridica originaria, por lo que corresponde tan sólo al Organismo su utilización, administracion y explotación (86). Con independencia de tales bienes y para el mejor cumplimiento de sus fines, los Organismos podrán poseer un patrimonio propio integrado por los bienes y derechos que figuren en el patrimonio de las Confederaciones, los que pudieran adquirir con los fondos procedentes de sus presupuesto o los que por cualquier titulo juridico pudieran recibir del Estado, de las Comunidades Autónomas, de entidades publicas o privadas o de los particulares (87), sin especificar más, salvo los ingresos con que cuentan los Organismos, a los que ya haremos alusión.

De otro lado, y sin perjuicio de su inmediata utilización por las Confederaciones Hidrográficas, se procede por los servicios del Ministerio de Economia y Hacienda a la adscripción formal definitiva a dichos Organismos Autonomos de los bienes afectados a las antiguas

Comisarías de Aguas que fuesen necesarios para el desarrollo de las funciones de aquéllos.

En el momento de asumirse las funciones de las Comisarías de Aguas seguían vigentes las asignaciones presupuestarias de las Comisarías de Aguas y los presupuestos de las Confederaciones, de ahí que los gastos derivados de las actividades que realizaron las Comisarías en ese ejercicio siguieran financiándose con los créditos que tenían asignados en los presupuestos de la Dirección General de Obras Hidráulicas y la de Servicios, quedando consolidados los referidos créditos en los respectivos presupuestos de las Confederaciones Hidrográficas en los Presupuestos Generales del Estado para 1986 y años sucesivos.

Respecto de los bienes, derechos y obligaciones del Estado que se traspasan a la Comunidad Autónoma de Andalucía, estos se contienen en el inventario detallado de las relaciones adjuntas de los Reales Decretos de traspaso en la materia de que se trate, en donde quedan identificados los inmuebles y las concesiones y contratos afectados, incluido el mobiliario, equipo y material inventariable. También en las relaciones adjuntas se contienen los recursos financieros que se destinan a sufragar los gastos originados por el desempeño de los servicios que se traspasan, comprendiendo como dotación las asignaciones presupuestarias

para cobertura del coste efectivo. Hoy día, estos recursos se recogen en los Presupuestos Generales de la Comunidad, casi todos incluidos en la partida destinada a la A.M.A.

Principios, modelos y fórmulas de organización.

1. Principios de la organización administrativa ambiental.

La realidad española nos muestra una organización administrativa en esta materia que presenta, en mayor o menor medida, los siguientes defectos (88): dispersión de competencias entre varios Departamentos ministeriales; necesidad de acudir a órganos de coordinación, con representación de todas las partes implicadas, lo que incide positivamente, al menos, en un aumento de la participación en algunos niveles; 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; 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, se está produciendo, al igual que en casi todos los países, un movimiento doctrinal y científico dirigido a ofrecer soluciones organizativas apropiadas (89). Las soluciones que

se barajan parten, a grandes rasgos, de los siguientes principios:

a) 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 administracion 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.

b) Concentración de competencias dentro de cada Administración frente a la situación actual de dispersión que se produce en el seno de la Administración Central entre varios Departamentos ministeriales -Obras Publicas y Urbanismo, Industria y Energía, Agricultura, Pesca y Alimentación, Sanidad y Consumo, principalmente-, cada uno de los cuales dispone de sus propios órganos de decisión, de ejecucion y control en el ámbito de su respectiva competencia material.

c) 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.

d) 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 materiales y personales propios dependiendo en el ejercicio de sus funciones del órgano de decisión.

e) Reconocimiento y articulación de una amplia y adecuada participación ciudadana en la administración del medio ambiente (90) 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. Modelos de organización ambiental.

El dispositivo administrativo para la gestión del ambiente (91) responde a modelos muy variados en las distintas naciones en función de los sistemas políticos vigentes, de sus tradiciones administrativas y de la distribución por cuerpos de los agentes de su Administración

(92). Salvo en las naciones donde se ha afrontado la problemática ambiental sobre bases organizatorias nuevas, lo que es válido también para las que han adoptado un ministerio especial, las competencias de este orden vienen dispersas entre multiples ministerios y organismos que al hilo de sus funciones tradicionales han asumido progresivamente competencias relacionadas con el control del ambiente. Las líneas óptimas de estructuración administrativas apuntan, sin embargo, hacia la concentración.

El problema se complica con la intervención de otros niveles de administración, caso de los Estados de estructura federal, o cuando adoptan un elevado nivel de descentralización territorial, como sucede en España, pues si la tónica general es la de reforzar las instancias centrales, no por ello se puede prescindir de la colaboración de las Administraciones más inmeditas, con lo que surgen nuevamente problemas de coordinación administrativa. La diferenciación de los espacios ambientales no coincidentes con las divisiones administrativas clásicas aporta problemas adicionales, difíciles de resolver.

Dada la estructura vertical de las Administraciones, se ha llegado a una profunda falta de coordinación de unos sectores ambientales con otros e incluso con las diversas

acciones dentro de un mismo sector a la hora del tratamiento de los problemas medioambientales.

Los intentos de coordinación en los diversos países se ha agrupado en cuatro grandes líneas. Atendiendo a los posibles modelos de organización, ninguno de ellos definitivo, puesto que allí donde se ha efectuado una importante concentración de competencias quedan atribuciones concurrentes detentadas por otras organizaciones y allí donde predomina la dispersión de competencias suelen acumularse las funciones más importantes en algún ministerio, tenemos los siguientes:

A) Concentración de competencias.

Esta experiencia, que no se ha dado en España, es el resultado de los últimos intentos experimentados en algunos países europeos, como Dinamarca, Noruega, y especialmente en Gran Bretaña (93), donde por existir un Código ambiental que engloba las normas sustanciales de este sector del Ordenamiento la concentración de competencias en un sólo ministerio se ve bastante facilitada (94).

A pesar de que ésta parece ser la solución más conveniente, ya que la conclusión más razonable en apariencia consiste en la absorción de todas las funciones ambientales en una organización común, debe examinarse si el

Ministerio en cuestión es un órgano exclusivamente coordinador ascendido a categoría de ministerio, en cuyo caso se darían los problemas que plantean los organismos de este tipo como veremos.

Si, por el contrario, se convierte en un superministerio, se están solucionando diversas incapacidades pero esta solución presenta la desventaja de que puede convertirse en una instancia administrativa demasiado pesada, perjudicando con ello la eficacia de las distintas estrategias sectoriales al verse privadas del soporte administrativo del que tradicionalmente recibían su respaldo; en definitiva, se puede caer en la tentación de una gran cúspide burocrática poco efectiva.

Como solución similar más óptima se propone la creación de un ministerio más restringido y especializado, cuya finalidad consista en agrupar las competencias ambientales específicas sin pretender abarcar demasiado. Esta solución tiene visos de racionalidad y eficacia, siendo seguramente hacia la que tienda en el futuro nuestro país.

B) Agrupación parcial de competencias o potenciación de un Departamento ministerial.

En otros países se ha creado un ministerio especial para las cuestiones ambientales, aunque fundamentalmente con

un carácter coordinador e impulsor, con la posibilidad de asumir la gestión de ciertas competencias (95), o bien se han centralizado en uno de los ministerios ya existentes las competencias intentando que controlen los aspectos fundamentales referentes al ambiente (96).

Este modelo es la tendencia más común y tiene cierto interés en cuanto que agrupa los diversos sectores ambientales, pero presenta el inconveniente de tener que recurrir a órganos interministeriales cuya eficacia coordinadora es más que dudosa, como lo ha demostrado en España, la C.I.M.A., ya suprimida.

D) Concentración de controles.

Consiste en la creación de una agencia nacional, central o comisaría, según la denominación, como un organismo coordinador, normalmente adscrito al Primer Ministro o a la Presidencia.

Esta es la solución adoptada en la República Federal Alemana, Japón y en Estados Unidos, como países a la cabeza del desarrollo industrial y, por tanto, con graves problemas ambientales. En este último país, se creó una Agencia de Protección del Medio Ambiente (97) con funciones ejecutoras que recogía en su seno las atribuciones de las distintas organizaciones administrativas entre las que se contaba la

Administracion Federal de la Calidad de las Aguas. Esta Agencia es fundamentalmente un organismo de control que se materializa en la valoración de los proyectos de ámbito federal que puedan afectar al ambiente.

Este modelo ofrece la ventaja de que reduce el problema de la coordinación y además cuenta con importantes medios financieros, con lo cual las funciones de prevención y control pueden ser aplicadas más facilmente. El inconveniente consiste en que no todos los paises pueden permitirse el lujo de costear una organización de este tipo, por lo que en la mayoria de los casos se convierte en una solucion prohibitiva o inalcanzable.

D) Dispersión de competencias.

Este es el modelo mas frecuente, precisamente porque mas que ser el resultado de una elección expresa, es más el producto de la simple inercia administrativa apenas modificada mediante la creación de órganos interministeriales de coordinación. Este es más bien el modelo de la Europa del Este y el que se ha seguido hasta hace poco en España.

El problema de la coordinacion que surge se intenta resolver mediante la creación de estos órganos interministeriales, como órganos colegiados con los que se

intenta controlar las unidades administrativas responsables de las distintas facetas del medio ambiente: o, mejor aún, haciendo intervenir a los órganos encargados de la planificación económica y territorial (98). Pese al fraccionamiento de las competencias, al igual que ocurría en otro modelo de los expuestos, se consigue una relativa unificación gracias al protagonismo de determinados ministerios (99), pero, no obstante, en este modelo se distingue de forma clara entre elaboración de una política ambiental y ejecución de la misma, lo cual crea una desconexión entre quien legisla y quien debe ejecutar.

Restringiéndonos a las aguas, los distintos espacios significativos detectados para delimitar territorialmente la política de aguas constituirán otros tantos niveles de administración en los que cabe establecer organizaciones adecuadas.

La estructura orgánica del dispositivo administrativo responsable de la política de aguas a escala nacional depende del grado de concienciación colectiva sobre la problemática ambiental de los poderes públicos, y de la forma política descentralizada que presenta nuestro país.

En general, salvo reformas sustanciales, la administración del agua suele estar asignada siguiendo tradicionales formas de distribución de funciones públicas

que no guardan relacion con las exigencias ambientales. Por eso existe una pluralidad de Ministerios que como prolongacion de sus parcelas competenciales, inciden también en la administracion ambiental del agua, lo que perjudica la unidad del conjunto y el enfoque ecológico.

Esta gran dispersión de competencias trasciende, tanto en los países socialistas como en los occidentales, a la fragmentación del aparato institucional, confiando las competencias a numerosas instituciones gubernamentales.

Algunas naciones han realizado esfuerzos destacables en aras de la concentración de competencias, creando agencias especializadas que concentran el máximo de funciones, o incluso Ministerios especificos que han intentado centralizar la administracion ambiental, como acabamos de ver. Pero, sin embargo, tales soluciones sólo han conseguido en materia de aguas parcialmente sus propositos unificadores, en cuanto que si bien estos Ministerios especificos conocen de todas las facetas implicadas en la defensa de este medio, otros Departamentos siguen manteniendo competencias sustanciales.

3. Las fórmulas organizativas en España.

La plasmacion práctica de estos principios y modelos puede dar origen a formulas organizativas mu, diversas. En

base a ellas, la situación actual en nuestro país debe ser convenientemente corregida en lo que procede, a fin de ofrecer una organización especializada en las tareas de protección y restauración del ambiente, lo que empieza a ocurrir con las aguas.

El planteamiento organizativo del medio ambiente en España ha pasado por distintas etapas en las que se han sucedido diversos esquemas administrativos. Hasta 1960 se dieron intentos de coordinación conservando la estructura vertical de los Departamentos, por eso se crearon comisiones interministeriales, pero realmente existía una coordinación mínima entre los sectores. En la década de los 60 se avanza en la coordinación a niveles más profundos, generalizándose ésta, pero no existe aún una conciencia clara de la temática ambiental en su conjunto aunque sí de la necesidad de aunar las diferentes acciones sobre cada uno de los sectores: con esta finalidad se crean diversas comisiones que no afectan a las aguas continentales. A partir de la década de los 70, los diversos elementos que integran el medio empiezan a ser considerados como partes de un todo, no como sectores con sustantividad propia: se crean así, en 1972, la C.I.M.A. y la Comisión Delegada del Gobierno para el Medio Ambiente, si bien esta hasta ahora no ha actuado. Una cuarta etapa marca su inicio al integrarse en el M.O.P.U., en 1977, la D.G.M.A., antes incluida dentro del Ministerio de la Presidencia, con la que cambia en cierta manera la

trayectoria y se completa el tipo de coordinación hasta nuestros dias.

A grandes rasgos puede describirse la actual organizacion administrativa española, respecto a la Administración del Estado, de la forma siguiente: al Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación 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 I.C.O.N.A.

Al M.O.P.U., a través de la Dirección General del Medio Ambiente le está atribuida la realización de estudios para la elaboracion de la politica ambiental de la Administracion del Estado, su ejecucion y la coordinación de la misma con las actividades de otros Departamentos ministeriales. Como organos a traves de los cuales se ejercen estas competencias hay que citar que existian la C.I.M.A. y el C.E.O.T.M.A., con la misión de coordinar ambas esferas de actuacion ministerial. Asimismo, depende de este Departamento ministerial la proteccion y conservación de los cursos de agua frente a los vertidos que puedan contaminarla, asumiendo las funciones de control y prevención los Organismos de cuenca que incluyen en su estructura las Comisarias de Aguas.

Por su parte, el Ministerio de Industria y Energía ejerce a través de diversas direcciones generales funciones de control sobre las industrias que emiten contaminantes a las aguas, informando los expedientes de instalación de nuevas industrias o alteración de las existentes.

Con funciones de coordinación (100) 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 panorama, podríamos preguntarnos ¿qué reformas han de introducirse en la organización administrativa de la Administración del Estado? Manteniendo, en opinión de ESCRIBANO COLLADO y LOPEZ GONZALEZ (101), la separación orgánica y funcional entre la Naturaleza y el ambiente, podría adoptarse la siguiente estructura:

a) Reformar la Comisión Delegada del Gobierno, atribuyendole 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, que habría de volver a crearse.

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 obstenta el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación con la misión de informar preceptivamente las actuaciones de los demas Departamentos ministeriales que afectaren a los recursos naturales, incluidas las aguas. Dependiente de aquel, constituir un organismo de ejecución, administración y tutela inmediata de los bienes hídricos encuadrada en éste ámbito, dotado de un cuerpo de funcionarios propio, adscrito específicamente a las funciones propias de dicho organismo.

La primera idea suponemos parte de la intervención del senador SAMPEDRO respecto de una proposición no de ley, aprobada por unanimidad en el Senado, en la que se pedía la creación no de un Ministerio de Medio Ambiente, dadas las características de austeridad por las que atravesaba el país, sino una Secretaría de Estado, afecta a Presidencia, no vinculada a ningún Ministerio concreto, donde se planeara y se llevara a cabo un control auténtico de la política ambiental. Naturalmente, esta Secretaría debía contar con los medios necesarios para cumplir su función.

A pesar de que el reconocimiento de esta necesidad hubiera requerido la creación de una Secretaría de Estado de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente, consideraciones

de austeridad económica relegaron, por el momento, esta posibilidad. Sin embargo, los criterios utilizados para definir las correspondientes Subsecretarías y Direcciones Generales tuvieron un carácter no de actividades sectoriales, sino de embrión de organismos con efectos interdepartamentales, a la espera de que circunstancias adecuadas permitieran su desarrollo en la forma deseada.

c) Encomendada la protección y conservación del ambiente, como parte integrante de la ordenación del territorio, al M.O.P.U., deben 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 Industria y Energía en relación con las actividades potencialmente contaminantes.

No obstante lo anterior, otra posibilidad sería la creación de una Agencia Nacional de Medio Ambiente, que propugnamos, a semejanza de las existentes en los países más avanzados y ya en algunas Comunidades Autónomas, en donde se unificaran todas las competencias en materia de ambiente, con lo que se conseguiría una unidad de gestión de todo el medio. Somos conscientes de las dificultades económicas que esta solución entraña, de ahí que no parezca que las

intenciones vayan en este sentido, pero mantenemos la esperanza de que algún día las circunstancias lo permitan y así ocurra.

Una solución intermedia podría ser la creación de un Ministerio específico dedicado al medio ambiente, tal y como se contemplaba en el apartado anterior, en donde ya se decía que parece es el modelo hacia el que tendemos en nuestro país, pero tampoco parece que esto ocurra a corto plazo, por lo que nos tememos se seguirán adoptando soluciones a medio camino, similares a las de hasta ahora, en función de los recursos con que se cuenta.

Vemos como son diversos los factores que inciden poderosamente en la respuesta organizativa que las Administraciones Públicas han de dar de cara a la gestión y protección ambiental de las aguas. A partir de una serie de condicionamientos generales que son peculiares del sistema administrativo, como son la rutina e inercia en la actuación, alta resistencia frente a las innovaciones y dificultades en alcanzar la especialización, 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 explica, al menos en parte, que la mayoría de los órganos administrativos pretendan tener

poderes decisorios en esta materia, aunque sólo sea en lo que afecta a sus competencias no ambientales. La respuesta a este dato real no debe ser, creemos, hacer recaer la protección de las aguas en quien realiza funciones que interfieren en las mismas, promoviendo la autoconservación o autoprotección de ellas por el propio órgano administrativo que la pone en peligro o que la utiliza simplemente para otros fines distintos. Si esto es así, cada órgano administrativo se verá en la necesidad la mayoría de las veces de optar, discrecionalmente, entre una u otra función cuando ambas entren 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, las funciones de conservación y restauración de las aguas carece de un carácter unitario. En ella, como en el medio ambiente en general, se dan cita una gran pluralidad de disciplinas técnicas y una gran diversidad de factores, no solo humanos, sino climatológicos, geográficos, sociológicos, etc., que influyen y dificultan las soluciones. Todo ello requiere la creación de órganos de estudio de carácter interdepartamental que ofrezcan alternativas a los órganos con poder decisorio que no deben estar implicados en la fase de instrucción y análisis de los problemas.

Por último, el medio ambiente constituye en nuestros días una importante motivo de preocupación que, con respecto al Estado, se convierte en ingentes 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 tradicionalmente se ha venido reivindicando la creacion de un Ministerio del Medio ambiente, a semejanza de los existentes en otros países, por entender que un nuevo Ministerio es signo externo de la mayor atención política y administrativa que se le presta a una determinada necesidad, la realidad demuestra que no siempre los resultados han sido positivos, y creemos que no lo serían tampoco en este caso, ya que las posibles soluciones a la contaminación de las aguas no afectan exclusivamente al Estado, ni se reducen a un simple problema ministerial.

El esquema organizativo que se adopte, lógicamente ha de responder a la distribución de funciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas que concreta para cada uno su ámbito material de competencia. En general, puede mantenerse para ambos entes el mismo esquema organizativo, adaptándolo al ámbito concreto de competencias que resulte de los Estatutos de autonomía y de la legislación propia de cada Comunidad. Por otra parte, un último problema que se

plantearia sería el de la coordinación y colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas 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.

Los problemas organizatorios son, pues, complejos, difíciles de resolver definitivamente. En materia de aguas, resuelta la organización a nivel de cuenca, en donde se cumple el principio de unidad de gestión, pero no así en los niveles superiores (órganos centrales encargados del medio ambiente en general), donde hay que coordinar la política ambiental de las aguas, en conjunto, y con las de otros sectores que inciden en ellas, se conviene unánimemente en la necesidad de realizar una planificación común, de la que debería ser responsable una sóla autoridad, pero tales objetivos no han sido alcanzados del todo, aunque aparecen como los más modernos y congruentes, bien entendido de que esto no supone agrupar en un sólo organismo todos los entes con vinculación hidráulica. Para paliar estos inconvenientes se recurre normalmente a mecanismos coordinadores de relativa eficacia, como se ha expuesto reiteradamente.

Notas al

Capítulo Segundo

(1) MARTIN MATEO. Derecho ambiental, Ed. I.E.A.L., Madrid, 1977, págs. 322 a 332; y MARTINEZ MARTIN, Las funciones de las Administraciones públicas en el medio ambiente: intento de sistematización, en «D.A.», nº 190, 1981, págs. 293 a 335.

(2) La dispersión competencial señalada hubiera tenido menos importancia de haberse producido, como inicialmente sucedió, en el seno de un mismo Ministerio, en nuestro caso el de Fomento, pero a partir de 1931 se produce el desgajamiento de nuevos Ministerios independientes como el mencionado de Obras Públicas, Comercio, Agricultura e Industria.

(3) Como el Ministerio de Protección de la Naturaleza y del Medio Ambiente, de Francia; el Departamento del Medio Ambiente, británico; el «Ministry of Housing, Physical Planning and Environment», de Holanda; el «Ministry of Environment», de Noruega; la «National Authority for Environment Protection and Nature Conservation», de Hungría; y en otros ámbitos, el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, de Venezuela, y el «Ministere du Plan», de Haití. Otros órganos de significación ambiental, que a veces coinciden con los españoles, aunque no tengan el rango de Ministerio, y de los que hemos tenido conocimiento, son: La «Secretariat d'Etat a l'Environnement et a la Qualite de la Vie» y la «Agence Nationale pour la

Recuperation et l'Elimination des Dechets», de Francia; el «Instituto Nacional do Ambiente», de Portugal; la «Secretaria Especial do Meio Ambiente», el «Instituto de Preservaçao e Controle Ambiental», y la «Secretaria do Planejamento, Ciencia e Tecnologia, Coordenaçao de Recursos Ambientais», de Brasil; la Subsecretaria de Planeamiento Ambiental, de Argentina; y, sin duda el más importante, la Agencia para la Protección del Ambiente (E.P.A.), de Estados Unidos. Un estudio de Derecho comparado en M.O.P.U., Estudio comparado de la Organización administrativa del medio ambiente, Ed. Servicio de Publicaciones, M.O.P.U., Madrid, 1979 y SAENZ-DIEZ, Protección del Medio Ambiente ante la Ley. Situación del problema en el ámbito nacional e internacional, en «Ecología y Medio Ambiente», Ed. Centro de Estudios Sociales del Valle de los Caídos, Madrid, 1979, págs. 351 a 359, seguido de coloquio págs. 360 a 382.

(4) Ya con una cierta antigüedad, pero con ideas útiles, vid. MARTIN-RETORTILLO BAQUER, S., De las Administraciones autónomas de las aguas públicas, Ed. Instituto García Oviedo, Universidad de Sevilla, Sevilla, 1960 y, del mismo, Problemas de organización en materia de aguas públicas, en «R.A.P.», nº 33, 1960, págs. 47 a 77, tambien en su libro Aguas públicas y obras hidráulicas, Ed. Tecnos, Madrid, 1966, págs. 289 a 338.

(5) Vid., con caracter general, MUÑOZ MACHADO,

Derecho público de las Comunidades Autónomas, 2 tomos, Ed. Civitas, Madrid, 1982 y 1984, 640 y 472 págs, respectivamente.

(6) Con relación al sistema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, se ha dicho que: «carece de la imprescindible claridad y que ya desde ahora se revela claramente insuficiente para garantizar unas relaciones razonables entre los sujetos en presencia». FERNANDEZ RODRIGUEZ, El sistema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, en «R.E.V.L.», nº 201, 1979, pág. 10. Vid. el epígrafe «La distribución territorial de competencias en materia de medio ambiente», del trabajo de ESCRIBANO COLLADO y LOPEZ GONZALEZ. El medio ambiente como función administrativa, en «R.E.D.A.», nº 26, 1980, págs. 375 a 380, donde se analiza, breve pero acertadamente, el esquema general de las técnicas de delimitación constitucional de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas -válido para la nota (5)- y el esquema específico de distribución constitucional de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, en materia de medio ambiente. MUÑOZ MACHADO, La distribución de competencias entre el Estado, las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales en materia de medio ambiente, en «D.A.», nº 190, 1981, págs. 351 a 382.

(7) Vid. RUIZ. Centralización y descentralización:

Una aplicación a la gestión del medio ambiente, en «Revista de Estudios Regionales», nº 10, 1982, págs. 221 a 232, así como, MARTINEZ MORALES y SEVILLA MORENO, Las competencias en materia de protección del medio ambiente, en «R.E.V.L.», nº 220, 1983, págs. 632 a 662.

(8) ESCRIBANO COLLADO y LOPEZ GONZALEZ, El medio ambiente..., cit., pág. 375.

(9) Esta interpretación se halla avalada y confirmada, como ejemplo, por los Estatutos catalán y vasco. El primero en su art. 10, señala 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.» Por su parte, el segundo prescribe en su art. 11: «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 siguientes materias: a) Medio ambiente y ecología.»

(10) PEREZ LUÑO, Artículo 45. Medio Ambiente, en «Constitución española de 1978», dentro de la obra «Comentarios a las Leyes Políticas». Ed. Edersa. Madrid.

1984, pág. 269.

(11) Remitimos a la S.T.C. 227/1988, de 29 de noviembre, ya comentada en las págs. 380 y ss. de este trabajo.

(12) Vid. la obra de PEREZ MORENO, ESCRIBANO COLLADO, RIVERO YSERN, LOPEZ GONZALEZ, MORILLO-VELARDE PEREZ y LOPEZ MENUDO, Comentarios al Estatuto de Andalucía, Ed. Instituto García Oviedo, Universidad de Sevilla, nº 50, 1981, 382 págs., especialmente las págs. 61 y 62, 69 a 95, 101 a 105 y 111 a 114. Asimismo, la obra de JIMENEZ-BLANCO Y CARRILLO DE ALBORNOZ, Estatuto de Autonomía de Andalucía Ed. C.E.M.C.I., Delegación Provincial del I.E.A.L., Granada, 1982; y MUÑOZ MACHADO, Comentarios al Estatuto de Autonomía de Andalucía, Ed. I.E.A.L., Madrid, 1987.

(13) Arts. 10, 9 y 27, respectivamente, de los Estatutos vasco, catalán y gallego.

(14) El término «competencia exclusiva» tiene una significación terminológica determinada: conjunto de poderes y facultades que le son atribuidas de forma absoluta y excluyente a la Comunidad Autónoma, por contraposición a las que correspondan al Estado con el mismo carácter e incluso a las que se configuren como competencias mixtas, compartidas o concurrentes, de aquélla con el Estado u otras entidades

públicas.

(15) GARCIA DE ENTERRIA y otros. La distribución de las competencias económicas entre el Poder central y las autonomías territoriales en el Derecho comparado y en la Constitución española. Ed. Instituto de Estudios Económicos, Madrid. 1980.

(16) Vasco, catalán y gallego (arts. 10.11, 9.16 y 27.12, 13 y 14, respectivamente.

(17) El art. 44 establece, a este respecto, con carácter preceptivo el informe previo de Consejo de Estado, que deberá ser solicitado por el Presidente de la Junta, para el caso de los reglamentos generales que la Comunidad Autonoma dicte en ejecución de las leyes estatales.

(18) En los Estatutos vasco, catalán y gallego, arts. 11, 10 y 28, respectivamente.

(19) El art. 10.1.6 del Estatuto catalán y el 27.30 del gallego van más allá, reconociendo más poderes de normación a estas Comunidades; igual ocurre en el Estatuto vasco, arts. 11.1.a y 20.

(20) Arts. 35 y 36.